

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ



Історія. Сучасність. Перспективи



M A R E

G N I L O H M O R E

Секретаріат Кабінету Міністрів України

**АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ
УСТРІЙ УКРАЇНИ**

Історія. Сучасність. Перспективи



За фінансової підтримки
Німецького товариства
технічного співробітництва (GTZ)

Київ – 2009

УДК 35.071.5

У монографії “Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи” представлено історичний екскурс щодо питання адміністративно-територіального устрою нашої держави, зроблено огляд розвитку зазначеної проблематики за роки української незалежності, проаналізовано сучасний стан адміністративно-територіального устрою країни, висвітлено проблеми законодавчого забезпечення питань адміністративно-територіального устрою держави та місцевого самоврядування, запропоновано можливі варіанти проведення реформи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою.

Видання розраховане на працівників центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, інших заінтересованих фахівців, які так чи інакше причетні до вирішення питань адміністративно-територіального устрою України. Воно може бути використане як інформаційний методично-роз'яснювальний посібник для громадськості.

Рецензенти:

Олійник Ярослав Богданович, декан географічного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, доктор економічних наук, професор;

Воротін Валерій Євгенович, перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, доктор наук з державного управління, професор;

Мамонтова Валентина Василівна, професор кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор.

За загальною редакцією *Турчинова Олександра Валентиновича*, Першого віце-прем'єр-міністра України, доктора економічних наук, професора.

Авторський колектив:

Куйбіда Василь Степанович, Міністр регіонального розвитку та будівництва України, доктор наук з державного управління, професор кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права;

Павленко Володимир Петрович, заступник Міністра Кабінету Міністрів України, кандидат економічних наук

Яцюк Володимир Андрійович, начальник Управління регіональної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України, кандидат наук з державного управління;

Матвійшин Орест Ярославович, заступник начальника Управління регіональної політики, завідувач відділу Секретаріату Кабінету Міністрів України, академік Української академії економічної кібернетики;

Ткачук Анатолій Федорович, заступник Міністра регіонального розвитку та будівництва України;

Негода Вячеслав Андронович, заступник Міністра регіонального розвитку та будівництва України;

Карпінський Юрій Олександрович, директор Науково-дослідного інституту геодезії і картографії, доктор технічних наук, професор;

Пухтинський Микола Олександрович, голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, кандидат юридичних наук;

Ганушак Юрій Іванович, директор департаменту місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою Мінрегіонбуду України;

Бабич Олександр Михайлович, заступник начальника Управління євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України;

Лебединська Ольга Юрївна, заступник завідуючого відділом Управління регіональної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України;

Матійчик Тетяна Миколаївна, заступник завідуючого відділом Управління регіональної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України;

Кравець Тетяна Анатоліївна, головний спеціаліст відділу з питань територіальної організації влади та місцевого самоврядування Управління регіональної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України.

Рекомендовано до друку вченою радою Національної академії державного управління при Президентові України (рішення від 29 січня 2009 р. № 154/1-10).

ISBN 978-966-7863-80-7

© Авторський колектив, 2009



ЗМІСТ

Передмова	9
Розділ 1. Історичні аспекти формування адміністративно-територіального устрою України	13
1.1. Українські землі за часів Київської Русі	16
1.2. Адміністративно-територіальний устрій Галицько-Волинської держави	19
1.3. Українські землі у литовсько-польську добу	20
1.4. Українські землі у козацьку добу	27
1.5. Українські землі у складі Російської та Австро-Угорської імперій	35
1.6. Адміністративно-територіальний поділ України у 1917-1921 рр.	49
1.7. Адміністративно-територіальний поділ України у 1921-1941 рр.	52
1.8. Адміністративно-територіальний поділ Української РСР у 1944-1991 рр.	63
Розділ 2. Територіальна організація влади в Україні: конституційне становлення	69
2.1. Конституційний процес становлення територіальної організації влади	71
2.2. Нові підходи до регіоналізації державного управління у період 2001-2003 рр.	78
2.3. Здійснення державної регіональної політики у період 2001-2003 рр.	79
2.4. Пошук оптимальної територіальної організації влади у період 2001-2003 рр.	81
Розділ 3. Основні проблеми існуючого адміністративно-територіального устрою	87
Розділ 4. Міжрайонна внутрішня субрегіоналізація	125
Розділ 5. Аналітичний огляд ресурсного забезпечення адміністративно-територіальних одиниць	153
5.1. Комплексна характеристика адміністративних районів за чисельністю населення	156
5.2. Комплексна характеристика наявного потенціалу культурно-побутового обслуговування населення на рівні сільських рад ..	160
5.3. Рівень – село, селище (сільська, селищна ради)	162
5.4. Рівень – місто районного значення (селище міського типу)	165
5.5. Рівень – місто обласного значення	166
5.6. Сучасний стан соціально-економічного розвитку малих міст... ..	168
Розділ 6. Методологічні засади та законодавче забезпечення реформування адміністративно-територіального устрою України	171
6.1. Методологічні засади реформування адміністративно-територіального устрою	173
6.2. Чинні нормативні акти з питань регулювання адміністративно-територіального устрою	176
6.3. Першочергові кроки законодавчого забезпечення реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування	177



6.3.1. Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”	178
6.3.2. Спроба конституційного врегулювання проблем місцевого та регіонального розвитку відповідно до норм міжнародних правових документів	179
6.3.3. Ризики та потенційні загрози впровадження конституційних змін у частині територіальної організації влади та місцевого самоврядування	187
6.3.4. Першочергові, середньострокові та перспективні завдання трансформації територіальної організації влади та місцевого самоврядування у контексті конституційних змін	195
Розділ 7. Актуальність реформування територіального устрою та місцевого самоврядування	201
7.1. Актуальність реформування місцевого самоврядування	203
7.2. Актуальність реформування територіального устрою	209
7.3. Прогноз соціально-економічних наслідків реформування адміністративно-територіального устрою	211
Розділ 8. Концептуальні засади реформування сучасного адміністративно-територіального устрою України та місцевого самоврядування	221
8.1. Проблеми конституційної основи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування	223
8.2. Реформа адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування: основні принципи і напрями	239
8.2.1. Реформа адміністративно-територіального устрою за проектом Концепції	239
8.2.1.1. Загальні положення	239
8.2.1.2. Вимоги до організації адміністративно-територіального устрою	240
8.2.1.3. Адміністративно-територіальні одиниці	242
8.2.1.4. Можливі варіанти формування громад	244
8.2.1.5. Можливі етапи проведення реформи	250
8.2.1.6. Організаційне та фінансове забезпечення реформи	251
8.2.2. Концепція реформування місцевого самоврядування	254
8.2.2.1. Загальні положення	254
8.2.2.2. Формування інституту місцевого самоврядування в Україні протягом 1990-2008 рр.	255
8.2.2.3. Можливі варіанти реформи місцевого самоврядування.	257
8.2.3. Зміни до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”	260
8.2.4. Зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”	263
8.2.5. Проект Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”	264
Розділ 9. Фінансові аспекти реформування територіальної організації влади	287
9.1. Мінімальний розмір адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням бюджетних аспектів	289
9.2. Мінімальні та нормативні видатки на освіту на рівні базової адміністративно-територіальної одиниці (село, селище)	291
9.3. Розрахунок видатків на освіту на рівні району	293



9.4. Бюджетна спроможність як обмеження щодо створення адміністративно-територіальних одиниць	294
9.5. Інвестиційні видатки на проведення реформи	297
9.6. Поточні видатки	298
9.7. Зміни до методики розрахунку трансфертів	301
9.8. Сучасний розподіл адміністративно-територіальних одиниць (міст обласного значення та районів) відповідно до кількості їх населення	302
9.9. Пропозиції щодо наповнення доходної частини місцевих бюджетів	307
9.10. Нові підходи до перерозподілу фінансових ресурсів	309
9.11. Очікувані зміни у бюджетній сфері	310
9.12. Питомі доходи та видатки сільських і селищних рад	311

Розділ 10. Генеральна схема планування території України як засіб обґрунтування пропозицій щодо удосконалення системи адміністративно-територіального устрою

10.1. Загальна характеристика	315
10.2. Основні завдання Генеральної схеми	316
10.3. Демографічний прогноз. Пріоритетні напрями розвитку економіки регіонів	317
10.4. Комплексна оцінка територій	327
10.5. Поділ території країни за видами та режимом переважного використання	333
10.6. Удосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів	342
10.7. Розвиток соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури	352
10.8. Формування національної екологічної мережі	361
10.9. Фактори, що зумовлюють необхідність коригування Генеральної схеми планування території України	367

Розділ 11. Геоінформаційне моделювання адміністративно-територіального устрою

11.1. Теоретичні засади геоінформаційного моделювання адміністративно-територіального устрою	375
11.1.1. Розроблення завдання на моделювання	376
11.1.2. Методика проведення геоінформаційного моделювання	378
11.2. Приклади моделювання територіальних громад деяких регіонів	382
11.2.1. Івано-Франківська область	382
11.2.2. Сумська область	390
11.2.3. Запорізька область	394
11.2.4. Рівненська область	396
11.2.5. Волинська область	409
11.2.6. Закарпатська область	420

Розділ 12. Децентралізація управління і трансформація адміністративно-територіального устрою в країнах Європи: уроки для України

12.1. Польща	428
12.2. Угорщина	431
12.3. Чехія	433
12.4. Австрія	435
12.5. Бельгія	435



12.6. Данія	436
12.7. Італія	437
12.8. Литва	438
12.9. Латвія	440
12.10. Естонія	441
12.11. Франція	442
12.12. Фінляндія	443
12.13. Іспанія	444
12.14. Німеччина	445
12.15. Швеція	446
12.16. Швейцарія	447
12.17. Уроки для України	453
12.18. Європейський вимір місцевої і регіональної демократії: проблематика та основні напрями розвитку	455
12.18.1. Демократія участі громадян у прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні	456
12.18.2. Права органів самоврядування	459
12.18.3. Європейська хартія міст II: Маніфест нового урбанізму	461
12.18.4. Регіональна демократія та розвиток територій	464
Розділ 13. Адміністративна реформа з німецької та європейської перспективи	465
13.1. Адміністративна реформа в контексті розвитку публічного управління в Європі	467
13.2. Сенс структур публічного врядування та їх реформування	468
13.3. Цілі адміністративної реформи	471
13.4. Принципи та моделі	472
13.5. Територіальна реформа та місцеве самоврядування	477
13.6. Розподіл завдань	479
13.7. Функціональні відносини між рівнями: вимоги та загрози	480
13.8. Бюджетна відповідальність і розподіл доходів – адекватність до розподілу завдань	481
13.8.1. Бюджетна відповідальність	481
13.8.2. Логіка розподілу надходжень	482
13.8.3. Адекватний розподіл податків: сценарій 1	484
13.8.4. Адекватний розподіл податків: сценарій 2	486
13.8.5. Реформування фінансового регулювання	488
13.9. Заключні зауваження	489
Розділ 14. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: зауваження та рекомендації з точки зору польських експертів	491
14.1. Опис проектованої реформи в Україні	494
14.1.1. Аналіз діючої територіальної організації влади: точка зору польських експертів	494
14.1.2. Ключові моменти реформи	496
14.1.3. Зміна територіального поділу	497
14.1.4. Система публічної влади та внутрішня організація адміністративно-територіальних одиниць	499
14.1.5. Перспектива нової системи розподілу завдань та повноважень	500
14.1.6. Система фінансування адміністративно- територіальних одиниць	502



14.1.7. Впровадження реформи	503
14.2. Ключові проблеми запланованих рішень	504
14.2.1. Зауваження та рекомендації	504
14.2.2. Поетапність реформ – необхідність чи певна праксеологія ..	506
14.2.3. Розподіл повноважень між урядовою адміністрацією і самоврядуванням та між самоврядуванням різних рівнів територіального поділу	511
14.2.4. Система фінансування територіального самоврядування ..	512
14.2.5. Великі міста в територіальному поділі на рівні району та області	513
14.2.6. Адміністративна реформа в Україні та європейські стандарти	516
14.3. Рекомендації	518
14.3.1. Впровадження реального територіального самоврядування на місцевому рівні: реальна його автономія від державної адміністрації	518
14.3.2. Інституція делегування державній адміністрації завдань територіального самоврядування – суперечлива ідея самоврядування	521
14.3.3. Зміцнення позицій обраного на прямих виборах війта (бургомістра)	521
14.3.4. Стимуляція активності та участі мешканців в управлінні місцевими справами. Інтегрованість громад як базових адміністративних одиниць	522
14.3.5. Необхідність забезпечення органів територіального самоврядування відповідним виконавчим органом	525
14.3.6. Потреба у створенні окремої інституції, яка б опікувалася проблемами територіального самоврядування, особливо фінансової сфери	526
14.3.7. Необхідність вироблення комплексної моделі реформування майбутнього територіального устрою на всіх рівнях	527
14.3.8. Необхідність підготовки комплексної програми заходів з реформування	528
14.3.9. Впровадження реформи – комплексна та цілісна система законів	533
14.3.10. Рекомендації щодо конструювання переліку публічних завдань та повноважень територіальних публічних влад	535
14.4. Основні рекомендовані повноваження органів публічної влади на різних рівнях адміністративно- територіального поділу	535

Розділ 15. Коментар до питання реформування територіальної організації влади в Україні	545
15.1. Наслідки nereформування адміністративно-територіального устрою	547
15.2. Повсякденні поведінкові наслідки nereформування адміністративно-територіального устрою	555
15.3. Соціально-психологічні наслідки nereформування адміністративно-територіального устрою	556
15.4. Міжнародні політичні наслідки nereформування адміністративно-територіального устрою	559



15.5. Міжнародні економічні наслідки неререформування адміністративно-територіального устрою	563
15.6. Внутрішні політичні та економічні наслідки неререформування адміністративно-територіального устрою	566
Додатки	573
1. Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР”	575
2. Витяг із Конституції України. Розділ IX “Територіальний устрій України”	580
3. Витяг із Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”	580
4. Постанова Президії Верховної Ради Української РСР “Про практику застосування законодавства про порядок найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів республіки”	581
5. Адміністративно-територіальний устрій України станом на 01.01.2009 р.	582
6. Чисельність населення станом на 1 грудня 2008 р. та середня за січень-листопад 2008 р.	584
7. Динаміка чисельності населення по регіонах України у 1990, 2001 та 2008 рр.	586
8. Динаміка загальної чисельності посадових осіб в органах місцевого самоврядування за період 1995-2007 рр.	588
9. Рішення Конституційного Суду України від 18.06.02 р. № 12-рп/ 2002	589
10. Співвідношення кількості адміністративно-територіальних одиниць відносно кількості рад та чисельності населення у 1990, 2000, 2008 рр.	593
11. Відомості про адміністративно-територіальний устрій України станом на червень 1935 р.	594
12. Відомості про адміністративно-територіальний устрій України в 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2008 рр.	595
13. Відомості про кількість селищних, сільських рад в 1990, 2000 та 2008 рр.	596
14. Зведена інформація про адміністративно-територіальний устрій України (станом на 1 січня 1961 р.)	597
15. Зведена інформація про адміністративно-територіальний устрій України (станом на 1 січня 1971 р.)	599
16. Зведена інформація про адміністративно-територіальний устрій України (станом на 1 січня 1981 р.)	601
17. Зведена інформація про адміністративно-територіальний устрій України (станом на 1 січня 1991 р.)	603
18. Зведена інформація про адміністративно-територіальний устрій України (станом на 1 січня 2001 р.)	605
19. Зведена інформація про адміністративно-територіальний устрій України (станом на 1 січня 2008 р.)	607
20. Зведена інформація про адміністративно-територіальний устрій України (в період з 1961 по 2008 рр.)	609
21. Відомості про місто Севастополь, міста обласного (республіканського) значення, на території яких є населені пункти та органи місцевого самоврядування (станом на 1 січня 2009 р.) ...	610
Література	614



ПЕРЕДМОВА

Удосконалення територіальної організації влади – комплексний і системний крок на шляху формування повноцінного місцевого самоврядування та ефективного адміністративно-територіального устрою держави.

З часу здобуття незалежності Україна, відійшовши від командно-адміністративної радянської моделі суспільно-політичних відносин, зробила рішучий крок у розвитку демократії. Разом з тим за майже 18 років так і не вдалося трансформувати існуючий, що дістався їй у спадок від колишньої мегадержави, адміністративно-територіальний устрій і територіальну організацію влади відповідно до вимог сьогодення.

Сучасні процеси розвитку державного управління, невпинна динаміка соціально-економічних процесів та ступеня задоволення суспільних потреб населення країни вимагає докорінної зміни внутрішньосистемної організації нашої держави.

Наявність колізій у законодавстві, недосконалість ієрархічної структури адміністративно-територіального устрою, термінологічна плутанина та методологічна невизначеність, відсутність первинного суб'єкта, і, як наслідок, неможливість забезпечити ефективну територіальну організацію влади – далеко неповний перелік тих питань, відповіді на які має дати адміністративно-територіальна реформа.

Тема далеко не нова. Невідповідність системи існуючого адміністративно-територіального устрою сучасним вимогам забезпечення ефективного соціально-економічного розвитку територій було помітно з набуттям незалежності, а особливо – з прийняттям Конституції України.

Пошуки ефективної моделі проведення такого реформування відбувалися в декілька етапів.

Так, у 2000 р. було сформовано Комісію з питань адміністративно-територіального устрою як консультативно-дорадчого органу та затверджено Положення про неї. Комісія розпочала свою роботу в умовах, коли проблеми адміністративно-територіального устрою офіційно були окреслені лише в Концепції адміністративної реформи та частково – у політичних програмних документах Президента України.



Уряд включився у проведення цієї роботи досить активно та продуктивно. Оскільки основними напрямками реформи адміністративно-територіального устрою на той період було визначено приведення його у відповідність до Конституції України, то уряд прийняв рішення вдосконалювати систему влади на місцях шляхом розмежування повноважень між її суб'єктами.

Так, розпорядженням Кабінету Міністрів від 01.03.01 р. № 69 схвалено Концепцію внесення змін до законів України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про місцеві державні адміністрації”. Практика застосування зазначених законів засвідчила недосконалість правового регулювання у сфері управління соціально-економічними процесами на регіональному та місцевому рівнях, що зумовлювало поглиблення диспропорцій та диференціацію територіального розвитку, погіршення якості надання державних і громадських послуг населенню. Неузгодженість і дублювання повноважень місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування спричинювало невизначеність їх відповідальності, послаблювало державний і громадський контроль за результатами їх практичної діяльності.

Під час спроби законопроектного втілення положень зазначеної концепції дійшли висновку, що все-таки першочергової зміни потребує система адміністративно-територіального устрою держави.

Тому на початку 2002 р. утворено Міжвідомчу комісію з підготовки Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою, а наприкінці того ж року – Міжвідомчу раду з підготовки проекту Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”.

Які ж завдання ставили перед собою розробники Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою? Як і будь-яку справу, почали з визначення пріоритетів і стратегії їх реалізації. Основне – це чітко визначити на самому початку роботи результати, яких необхідно досягти. Без удосконалення існуючого адміністративно-територіального устрою неможливий сталий і збалансований соціально-економічний розвиток держави загалом і кожної окремої її території, оскільки чіткий і зрозумілий адміністративно-територіальний устрій – це передумова для ефективного функціонування інституту місцевого самоврядування.



Отже, завдання виявилися складні й широкопланові. Розробники концепції спробували проаналізувати, які з проблем у цій сфері є найгострішими, визначили основні підходи до їх розв'язання, з'ясували правові, організаційні, фінансові засади. Результатом діяльності вказаних вище органів став законопроект “Про адміністративно-територіальний устрій України”. На жаль, статусу чинного нормативно-правового акта зазначений законопроект так і не набрав.

Ще одну спробу вирішення проблемних питань адміністративно-територіального устрою було здійснено у 2004 р. При цьому уже йшлося про системне та комплексне вирішення питання. Розпорядженням Кабінету Міністрів від 13.05.04 р. № 308 утворено Міжвідомчу робочу групу з розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Напрацюваннями цього органу в 2005 р. став новий законопроект “Про адміністративно-територіальний устрій України”. На жаль, доля зазначеного законопроекту була така сама, як і попередніх законопроектів з цих питань – він залишився лише законопроектом. Але дане питання широко обговорювалося серед політикуму, в наукових колах та громадськості. На даному етапі йшлося вже про системне реформування територіальної організації влади, у т. ч. й шляхом конституційних змін. І все-таки через політичну ситуацію в країні реформування не було втілене в життя: ситуація та проблеми, пов'язані з існуючим адміністративно-територіальним устроєм держави, і досі залишаються неврегульованими.

Уряд протягом усього цього періоду пошуків шляхів вирішення проблеми займав якнайактивнішу позицію. Однією з форм висвітлення проблеми, обговорення варіантів її врегулювання, висвітлення іноземного досвіду з проведення реформування стало видання Секретаріатом Кабінету Міністрів України книги “Адміністративно-територіальний устрій України”, перший випуск якої побачив світ у 2002 р.

Кожна з наступних (2003 та 2007 рр.) книг мала свою тематику, спрямованість, містила актуальні для кожного часу матеріали та шляхи пошуку ефективного вирішення проблеми.

Цим випуском ми продовжуємо попередні пошуки, узагальнюємо, аналізуємо, доповнюємо, пропонуємо сучасне бачення



вирішення проблеми, а також представляємо варіативність моделювання дієздатних громад на прикладі декількох регіонів держави. У виданні аналізуються сучасні напрацювання з реформування інституту місцевого самоврядування та формування його первинного суб'єкта – громади, шляхи реформування адміністративно-територіального устрою держави. Книга також містить конкретні пропозиції та зауваження німецьких і польських експертів у сфері реформування адміністративно-територіального устрою, в міру адаптовані до українських реалій та проекту концептуальних засад проведення реформування.

Матеріали, розміщені на сторінках цього видання, дозволяють осягнути повноциклічність процесу від постановки мети, окреслення основних завдань через механізми їх реалізації, усунення проблем до конкретного результату, якого маємо досягти.

РОЗДІЛ 1

Історичні аспекти формування адміністративно- територіального устрою України



За весь історичний період формування Української держави накопичено великий і багатогранний досвід облаштування та вдосконалення її адміністративно-територіального устрою. Цей досвід стосується передусім сфери практичної діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування, зусиллями яких і створюється та зміцнюється державність. Він має не тільки зорієнтувати та навчити, а й застерегти усіх тих, кому сьогодні небайдужа доля країни, її теперішнє та майбутнє.

З набуттям незалежності перед Україною постало ряд гострих та невідкладних завдань, одним із яких є забезпечення ефективного управління країною з порівняно великою площею, багатомільйонним та багатонаціональним населенням. Адміністративно-територіальний устрій, що склався під дією цілого комплексу географічних та історичних факторів, а також породженої ними специфіки ментальності, заклав основи нашої держави, які вже довгі роки стримують її розвиток.

Сьогодні, коли в Україні на порядку дня гостро постало питання формування нової системи адміністративно-територіального устрою, знання історичного досвіду дозволяє виділити ту сукупність найактуальніших аспектів, врахування яких важливо не тільки в даний момент, а і в подальшому. Саме тому, на нашу думку, реформаторам слід врахувати кілька суттєвих положень:

1. Адміністративно-територіальний устрій будь-якої держави не є незмінним упродовж тривалого часу.

У періоди *відносної внутрішньополітичної стабільності та зменшення зовнішніх загроз* у державі проходить укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, а органи влади, що діють у цих одиницях, отримують більше повноважень та автономності у своїй діяльності.

У періоди *внутрішньої нестабільності ситуації* в державі, коли існує необхідність у посиленні державного впливу та контролю над територіями, влада йде на додаткові витрати, викликані потребами подібнення адміністративно-територіальних одиниць.

2. Поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці визначається характером розселення людей, розвиненістю транспортного сполучення, політичною системою держави, внутрішньополітичною ситуацією в державі та на її кордонах, станом економіки.



3. Реформа адміністративно територіального устрою своїм стратегічним спрямуванням завжди має на меті зробити державне управління територіями більш ефективним, менш затратним, а адміністративно-територіальні одиниці такими, які б сприяли концентрації ресурсів на території, але водночас не були надто обтяжливими для отримання населенням публічних послуг, що надаються органами влади відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Ці положення підтверджуються історичним розвитком українських територій.

У даному розділі викладено історію становлення адміністративно-територіального устрою українських земель від часів Київської Русі й до ХХ ст.

1.1. Українські землі за часів Київської Русі

Початком територіальної організації українських земель можна вважати поділ Київської Русі на *землі-князівства*. Спочатку такий поділ носив характер адміністративного поділу держави на дрібніші одиниці, цілковито залежні від центру. Згодом, як закономірний наслідок розвитку феодальних відносин, землі дедалі більше набували державних атрибутів, перетворюючись з адміністративних одиниць у напівдержави, а то й держави. Ознаки феодального дроблення Київської держави з'являються вже у 1-й половині ХІ ст. Тенденції до відособлення земель від великокнязівської влади особливо проявилися після смерті Ярослава Мудрого (1054 р.).

Від 1132 р., зі смертю Мстислава Володимировича, великі князі київські перестали контролювати усі землі Київської Русі. У цей період територія Русі поділялася на Київську, Чернігівську, Переяславську, Волинську, Галицьку, Полоцьку, Смоленську, Муромо-Рязанську, Ростово-Суздальську та Новгородську землі. (Перші п'ять земель цілком охоплювали українську етнічну територію.) (табл. 1.1).

У середині ХІІ ст. від Київської землі відокремилася Турівська земля. Межі земель-князівств періодично зазнавали змін. Так, Болохівщину та Погорину наприкінці ХІІ – на початку ХІІІ ст. було передано від Київщини до Волині, а Посейм'я від середини



XI до середини XII ст. знаходилося поперемінно у володінні Переяславської та Чернігівської земель, а від 2-ї половини XII ст. остаточно увійшло до Чернігівської землі.

Землі-князівства роздроблювалися на **удільні князівства** або **волості** (“волость” – синонім староукраїнського “власть”, тобто “влада”). У подальшому первісні удільні князівства роздроблювалися на ще дрібніші уділи. Однак при цьому продовжувала зберігатися традиційна ієрархія феодальної залежності.

Верв – наступний і найнижчий щабель в ієрархії територіального устрою Києво-Руської держави, найдрібніша територіально-родова одиниця, що відповідала більш пізній – **грумада**. Кілька вервей-груп творили **волость**. Територіально верв складалася з кількох поселень (**весей**) з усіма землями й угіддями, що їм належали. Центром верви було найбільше сільське поселення (**погост**). На верв накладалися князівські податки та поширювалися князівський і церковний суди. Але поруч із весями особисто вільних селян-общинників виникали й розвивалися приватновласницькі поселення – **села**.

Поселення у Київській державі за своїм типом поділялися на міські й сільські. **Містами** називали всі укріплені поселення, включаючи тимчасові польові укріплення. За своїм статусом (політичним, адміністративним та економічним) вони умовно поділялися на “старші” (столиці земель-князівств) і “молодші” міста (“пригороди”, укріплені центри волостей, сторожові міста, фортеці, приватновласницькі укріплення, феодальні садиби-замки).

У кожній землі-князівстві існував один найбільший центр – столиця, який оточували менш значні центри – “пригороди”, до яких входили ще дрібніші волостні центри. Поряд з ними розташовувалися приватновласницькі міста та садиби-замки – центри феодальних вотчин. Далі, ближче до кордонів, знаходилися сторожові фортеці, які окрім оборонної несли й певну адміністративно-господарську функцію.

Абсолютна ж більшість поселень Київської Русі відносилася до категорії неукріплених поселень сільського типу, де мешкала основна маса населення держави. У писемних джерелах ці поселення називаються весями, селами, погостами й слободами. Іноді зустрічаються назви сільце, селище, пізніше – починок.

**Таблиця 1.1. Територіальний устрій
південних земель Київської Русі (1132-1240 рр.)**

<i>Землі-князівства</i>	<i>Удільні князівства (волості)</i>	<i>Столиці (центри уділів)</i>	<i>Примітки</i>
Київська		м. Київ	
	Вишгородське	м. Вишгород	
	Білгородське	м. Білгород	
	Василівське	м. Василів	
	Овруцьке	м. Овруч (Вручий)	
	Брягинське	м. Брягин	
	Торчеське	м. Торчеськ	
	Пороське	м. Михайлів	
	Трипільське	м. Трипіль	
	Канівське	м. Канів	
Чернігівська		м. Чернігів	
	Новгород-Сіверське	м. Новгород-Сіверський	
	Курське	м. Курськ	Перебувало нетривалий час у складі Переяславської землі
	Путивльське	м. Путивль	Перебувало нетривалий час у складі Переяславської землі
	Рильське	м. Рильськ	
	Трубчевське	м. Трубчевськ	
	Стародубське	м. Стародуб	
	Сновське	м. Сновськ	
	Вщизьке	м. Вщиж	
	Ковельське	м. Козельськ	
	Тмутороканське	м. Тмуторокань	
	Клечеське	м. Клечеськ	До серед. XII ст. – у складі Київської землі
	Случеське	м. Случеськ	Існувало нетривалий час
	Ропеське	м. Ропеськ	Існувало нетривалий час
	Радимицьке	м. Гомій	Існувало нетривалий час
	Березійське	м. Березій	Існувало нетривалий час
	Вірівське	м. Вир	Існувало нетривалий час
Любецьке	м. Любеч	Існувало нетривалий час	
Лопаснянське	м. Лопасна	Існувало нетривалий час	
Переяславська		м. Переяслав	
	Городець-Остерське	м. Городець-Остерський	
Волинська		м. Володимир	
	Луцьке	м. Луцьк	



Продовження табл. 1.1

Землі-князівства	Удільні князівства (волості)	Столиці (центри уділів)	Примітки
	Дорогобузьке	м. Дорогобуж	До 2-ї пол. XII ст. – у складі Київської землі
	Пересопницьке	м. Пересопниця	До 2-ї пол. XII ст. – у складі Київської землі
	Шумське	м. Шумськ	До 2-ї пол. XII ст. – у складі Київської землі; існувало нетривалий час
	Берестейське	м. Берестій	
	Дорогичинське	м. Дорогичин	
	Бужеське	м. Бужеськ	Існувало нетривалий час
	Перемильське	м. Перемиль	Існувало нетривалий час
	Болохівське	м. Болохів	До поч. XIII ст. – у складі Київської землі
	Белзьке	м. Белз	
	Червенське	м. Червень	
	Городненське	м. Городно	
	Вовковиське	м. Вовковиськ	
	Вослонимське	м. Вослоним	
	Новгородоцьке	м. Новгородок	
Галицька		м. Галич	
	Перемишльське	м. Перемишль	
	Теребовельське	м. Теребовль	
	Звенигородське	м. Звенигород	
	Берладське	м. Берладь	Існувало нетривалий час
Турівська		м. Турів	Виділилася у середині XII ст. зі складу Київської землі
	Пінське	м. Пінськ	
	Дубровицьке	м. Дубровиця	
	Степанське	м. Степань	

1.2. Адміністративно-територіальний устрій Галицько-Волинської держави

Спадкоємець політичних, культурно-етнічних традицій Київської Русі об'єднане Галицько-Волинське князівство (від 1199 р.) продовжило ранній період існування української державності.

Окрім власне земель Волині й Галичини, Галицько-Волинська держава у різні часи об'єднувала Київську й Турівську землі, а також Люблинщину й частину Закарпаття (Мукачівська волость).

Галицько-Волинська держава поділялася на *землі*, які в свою чергу поділялися на *волості* (малі князівства) (табл. 1.2).

**Таблиця 1.2. Територіальний устрій Галицько-Волинської держави (1199-1340 рр.)**

<i>Землі</i>	<i>Столиці земель</i>	<i>Примітки</i>
Володимирська	м. Володимир	
Луцька	м. Луцьк	*
Дорогобузько-Пересопницька	м. Дорогобуж	
Болохівська	м. Болохів	
Берестейська	м. Берестій	
Холмська	м. Холм	Утворена у 1260-ті роки
Червенська	м. Червень	
Белзька	м. Белз	
Перемишльська	м. Перемишль	
Теребовельська	м. Теребовль	
Звенигородська	м. Звенигород	
Галицька	м. Галич	
Городненська	м. Городно	Захоплена Литвою у 1230-1260-ті роки
Вовковиська	м. Вовковиськ	Захоплена Литвою у 1230-1260-ті роки
Вослонимська	м. Вослоним	Захоплена Литвою у 1230-1260-ті роки
Новгородська	м. Новгородок	Захоплена Литвою у 1230-1260-ті роки
Дорогичинська	м. Дорогичин	Від кін. XII ст. до 1238 р. – у складі Мазовії

В останні десятиліття існування Галицько-Волинської держави, у 1-й пол. XIV ст., почали з'являтися **міста зі самоврядним статусом** у формі магдебурзького права (Сянік у 1334 р., згодом – Львів).

1.3. Українські землі у литовсько-польську добу

Від 2-ї пол. XIV ст. більшість українських земель було загарбано сусідніми державами. Київщина, Східне Поділля, Волинь та Чернігово-Сіверщина відійшли до Литви, яка з приєднанням значної частини українських земель перетворилася на велику феодалну державу. Литовська держава, на яку вплинув високий рівень культури і правових відносин в Русі-Україні, не вдалася до якихось кардинальних змін територіальної організації, залишивши в ужитку більшість норм руського права і систему адміністративної влади.

Більш як 100 років зберігався і адміністративний поділ українських земель на **князівства**, що в свою чергу поділялися на



удільні князівства. Такий фактично автономний статус українських земель у складі Великого князівства Литовського не міг постійно існувати через намагання великих литовських князів до зміцнення своєї влади. З приходом до влади Вітовта було зміщено з посад тих удільних князів, які вели майже незалежницьку політику і ліквідовано князівства в Русі-Україні. Замість удільних князівств запроваджувалися **державні намісництва** з безпосереднім підпорядкуванням їх великокнязівській владі. Щоправда, на поч. 1440-х років Київське та Волинське князівства відновлювалися, але від кінця XV ст. удільний устрій українських земель було повністю ліквідовано й утворено Київське, Волинське та Брацлавське воєводства.

Землі Галичини й Західного Поділля, що від середини XIV ст. були загарбані Польщею, відразу ж були включені до системи польського адміністративного поділу. Так, у 1434 р. було утворено Руське (центр – м. Львів) та Подільське (центр – м. Кам'янець) воєводства, а у 1462 р. – Белзьке. Після укладення між Польщею та Литвою Люблинської унії 1569 р. переважна більшість українських етнічних земель (за винятком Закарпаття, Буковини, Чернігово-Сіверщини та Берестейщини) потрапила під безпосередню владу Польської корони.

У цей період територія, яку формували українські етнічні землі Речі Посполитої, поділялася на **воєводства**: Руське, Белзьке, Подільське, Волинське, Підляське, Брацлавське, Київське й Берестейське (останнє – як складова частина Великого князівства Литовського), а від 1630-х років і Чернігівське (на від'єднаних від Московської держави землях Сіверщини). Воєводства поділялися на **повіти** (лише в Руському воєводстві між повітами та воєводством існували проміжні адміністративні одиниці – *землі*, а Підляське воєводство замість повітів мало у своєму складі тільки землі). Окрім зазначених адміністративних одиниць, на землях, що становили державну власність (так званої “королівщини”), існували **староства** – одночасно адміністративні та господарські одиниці. Вони надавалися у власність найвищим урядовцям Речі Посполитої.

Землі Закарпаття, захоплені Угорщиною, у територіально-адміністративному плані було організовано на угорський зразок. Причому як цілісна територіальна одиниця Закарпатська Русь перестала існувати, бо її територію було поділено між 7-ма угорськими адміністративними одиницями – **жунами** (угорськ. – *megye*,



нім. – komitat), тільки дві з яких (Угочанська та Березька) охоплювали цілком закарпатські землі, решта ж п'ять (Спишська, Земплинська, Шаришська, Ужанська, Мармароська) мали у своєму складі частини й інших етнічних земель – словацьких, угорських, румунських.

Землі Буковини, що від X ст. входили до Київської держави, а у XII – 1-й пол. XIV ст. – до Галицько-Волинської, з середини XIV ст. відійшли до Молдавського князівства (табл. 1.3 та 1.4).

У ці часи Шипинська земля (так до XV ст. називали Буковину) поділялася на 4 **держави** (від “держати”, тобто “тримати”) або **волості** – Цецинську (пізніше – Чернівецька), Хотинську, Хмелівську (до 1457 р.) й Сучавську.

На землях, підвладних Литві, Польщі й Угорщині, як і для всієї тогочасної Європи, набуває розвитку міське самоврядування. У містах ширилося німецьке магдебурзьке право, що надавало їм певну автономію. Протягом XV-XVII ст. магдебурзьке право дістали більшість міст України. Значна частина невеликих міських за характером поселень, тих, де переважало землеробське й торгове населення, називалася **містечками**.

Відбулися зміни й у сільському устрої. Незважаючи на те, що більшість сіл, як і раніше, було організовано на руському (староукраїнському) праві, все ж з приходом іноземних колоністів поширювався сільський устрій, що базувався на інших засадах.

Село руського права творило одну **громаду**, яка обирала старшого (**отамана** або **тивуна**), розв'язувала судові, господарські й адміністративні справи. Декілька громад становили одну **волость**, яку також очолювала виборна особа. Найважливіші справи вирішувалися на волосних зібраннях, що називалися вічем, громадою або копою.

У XIV-XV ст. іноземні колоністи (німці, поляки), заплативши певну суму урядові або поміщикам, почали засновувати села на німецькому праві. Селяни на німецькому праві користувалися самоуправою під керівництвом **війта** (**солтиса**) і мали широку особисту незалежність. Щоправда, у багатьох випадках посада війта (солтиса) викупувалася шляхтою і таким чином формувалося так зване шляхетське право, що несло значне обмеження самоуправи селян.

Велика кількість скотарських поселень була організована на волоському праві. Таке село очолював **сільський князь**, посада якого була спадковою. Усі свої судово-адміністративні повноваження він здійснював за погодженням із громадою.



Таблиця 1.3. Територіальний устрій українських земель у 1-й половині XV ст.

а) Велике князівство Литовське

<i>Князівства, землі-конфедерації удільних князівств</i>	<i>Державні намісництва</i>	<i>Столиці князівств, центри державних намісництв</i>	<i>Примітки</i>
Київське князівство		м. Київ	Ліквідовувалося у 1394 р., відновлене у 1440 р.
	Київське	м. Київ	
	Житомирське	м. Житомир	
	Овруцьке	м. Овруч	
	Чорнобильське	м. Чорнобиль	
	Мозирське	м. Мозир	
	Канівське	м. Канів	
	Черкаське	м. Черкаси	
Волинь			
	Луцьке	м. Луцьк	
	Володимирське	м. Володимир	
	Кременецьке	м. Кременець	
Поділля (Східне)			
	Вінницьке	м. Вінниця	
	Брацлавське	м. Брацлав	
Чернігово-Сіверщина			
	Чернігівське	м. Чернігів	
	Путивльське	м. Путивль	
Турівське князівство		м. Турів	
Городецьке князівство		м. Давид-Городок	
Пинське князівство		м. Пинськ	
Кобринське князівство		м. Кобрин	
Троцьке воеводство (частина)			Утворене у 1413 р.
	Берестейське	м. Берестя	
	Кам'янецьке	м. Кам'янець	
	Більське	м. Більськ	
	Суразьке	м. Сураж	
	Брянське	м. Брянськ	
	Дорогичинське	м. Дорогичин	
	Мельницьке	м. Мельник	



Продовження табл. 1.3

б) Польське королівство

<i>Князівства, воеводства</i>	<i>Землі – складові частини воеводств</i>	<i>Столиці князівств, центри воеводств і земель</i>	<i>Примітки</i>
Белзьке князівство		м. Белз	
Руське воеводство		м. Львів	Утворене у 1434 р.
	Львівська	м. Львів	
	Перемишльська	м. Перемишль	
	Галицька	м. Галич	
	Сяноцька	м. Сянік	
	Холмська	м. Холм	
Подільське воеводство		м. Кам'янець	Утворене у 1434 р.

в) Угорське королівство

<i>Жупи</i>	<i>Центри жуп</i>	<i>Примітки</i>
Угочанська	м. Севлюш	
Березька	м. Берегове	
Ужанська	м. Ужгород	
Мармароська	м. Сигіт	
Земплинська	м. Земплин	
Шаришська	м. Шариш	
Спишська	м. Левоча	

г) Молдавське князівство

<i>Держави (волості)</i>	<i>Центри держав (волостей)</i>	<i>Примітки</i>
Цецинська	м. Цецин	
Хотинська	м. Хотин	
Хмелівська	м. Хмелів	
Сучавська	м. Сучава	

Таблиця 1.4. Територіальний устрій українських земель за Люблінською унією (2-га пол. XVI - 1-ша пол. XVII ст.)**а) Річ Посполита (території під врядуванням Польської корони)**

<i>Воеводства</i>	<i>Землі, повіти</i>	<i>Центри воеводств, земель та повітів</i>	<i>Примітки</i>
Київське воеводство		м. Київ	Утворене у 1471 р.
	Київський повіт	м. Київ	
	Житомирський повіт	м. Житомир	



Продовження табл. 1.4

<i>Воєводства</i>	<i>Землі, повіти</i>	<i>Центри воєводств, земель та повітів</i>	<i>Примітки</i>
	Овруцький повіт	м. Овруч	
	Мозирський повіт	м. Мозир	Передане до Мінського воєводства у 1566 р.
Волинське воєводство		м. Луцьк	Утворене у 1566 р.
	Луцький повіт	м. Луцьк	
	Володимирський повіт	м. Володимир	
	Кременецький повіт	м. Кременець	
Брацлавське воєводство		м. Брацлав	Утворене у 1566 р.; 1598 р. центр воєводства перенесено у Вінницю
	Вінницький повіт	м. Вінниця	
	Брацлавський повіт	м. Брацлав	
Руське воєводство		м. Львів	
	Львівська земля	м. Львів	
	Львівський повіт	м. Львів	
	Жидачівський повіт	м. Жидачів	
	Перемишльська земля	м. Перемишль	
	Галицька земля	м. Галич	
	Галицький повіт	м. Галич	
	Теребовлянський повіт	м. Теребовля	
	Коломийський повіт	м. Коломия	
	Сяноцька земля	м. Сянік	
	Холмська земля	м. Холм	
	Холмський повіт	м. Холм	
	Красноставський повіт	м. Красностав	
Подільське воєводство		м. Кам'янець	
	Кам'янецький повіт	м. Кам'янець	
	Летичівський повіт	м. Летичів	
Белзьке воєводство		м. Белз	Утворене у 1462 р.
	Белзький повіт	м. Белз	
	Грабовецький повіт	м. Грабовець	
	Городельський повіт	м. Городло	
	Любачівський повіт	м. Любачів	
	Буська земля	м. Буськ	
Підляське воєводство		м. Дорогичин	Утворене у 1520 р.
	Дорогичинська земля	м. Дорогичин	



Продовження табл. 1.4

<i>Воєводства</i>	<i>Землі, повіти</i>	<i>Центри воєводств, земель та повітів</i>	<i>Примітки</i>
	Більська земля	м. Більськ	
	Мельницька земля	м. Мельник	
Чернігівське воєводство		м. Чернігів	Утворене у 1635 р. на землях, що відійшли до Речі Посполитої за Деулінським миром
	Чернігівський повіт	м. Чернігів	
	Новгород-Сіверський повіт	м. Новгород-Сіверський	

**б) Річ Посполита
(території під врядуванням Великого князівства Литовського)**

<i>Воєводства</i>	<i>Повіти</i>	<i>Центри воєводств та повітів</i>	<i>Примітки</i>
Берестейське воєводство		м. Берестя	Утворене у 1566 р.
	Берестейський повіт	м. Берестя	
	Пінський повіт	м. Пінськ	
Смоленське воєводство (частина)			
	Стародубський повіт	м. Стародуб	Утворений на землях, що відійшли до Речі Посполитої за Деулінським миром

в) володіння австрійських Габсбургів

<i>Жупи</i>	<i>Центри жуп</i>	<i>Примітки</i>
Угочанська	м. Севлюш	
Березька	м. Берегове	
Ужанська	м. Ужгород	
Земплінська	м. Земплін	
Шаришська	м. Шариш	
Спишська	м. Левоча	

г) Семигородське князівство (васал Османської імперії)

<i>Жупи</i>	<i>Центри жуп</i>	<i>Примітки</i>
Мармароська	м. Сигіт	



Продовження табл. 1.4

г) Молдавське князівство (васал Османської імперії)

Держави (волості)	Центри держав (волостей)	Примітки
Чернівецька	м. Чернівці	
Хотинська	м. Хотин	
Сучавська	м. Сучава	

1.4. Українські землі у козацьку добу

За часів існування козацької держави Богдана Хмельницького територіальний устрій земель, що перебували під гетьманською владою, було організовано таким чином. Польський адміністративно-територіальний устрій на цих землях скасовувався, а на його місці запроваджувався новий устрій, який набував характеру військово-адміністративного.

Вищою одиницею устрою Гетьманської України ставали **полки**, які поділялися на **сотні** (табл. 1.5-1.8).

Реєстр козацьких полків 1649 р. зафіксував 16 наявних полків, хоча їхня кількість періодично змінювалася. Це Чигиринський, Черкаський, Корсунський, Білоцерківський, Канівський, Переяславський, Київський, Брацлавський, Кальницький (з 1663 р. – Вінницький), Кропивнянський, Миргородський, Ніжинський, Полтавський, Чернігівський, Прилуцький та Уманський. Під час походів козацьких військ у Білорусь, на Поділля, Полісся й Волинь існували Чавуський (Білоруський), Подільський, Пінсько-Турівський та Волинський (Зв'ягельський) полки.

Після укладання Андрусівського (1667 р.) і “Вічного” (1686 р.) миру територію Гетьманської України було поділено між Росією та Польщею. На Правобережжі, що знову перейшло до Речі Посполитої, полково-сотенний поділ стали замінювати на старий польський воєводсько-повітовий устрій, хоча за гетьманів П. Дорошенка та І. Мазепи козацький устрій Правобережжя переживав певний ренесанс. Остаточна ліквідація полкового устрою Правобережжя завершилася у 1714 р.

Лівобережжя, що опинилося в руках Московської держави, певний час ще зберігало свою автономію та полково-сотенний устрій. За царювання Петра I, особливо після поразки війська І. Мазепи у Полтавській битві, царський уряд вдався до заходів, що мали на меті повне знищення козацької автономії України.



Першим кроком до цієї мети стало запровадження Петром I у 1708 р. поділу Російської імперії на *губернії*.

З восьми губерній, що їх було утворено, дві (Київська та Азовська) частково включали до своїх територій і українські землі зі збереженням на Лівобережжі полково-сотенного устрою. Так в Україні почали створюватися органи державного управління Російської імперії, що існували паралельно з українськими фактично до остаточної ліквідації козацького устрою у 1782 р. (рік скасування останніх 9-ти лівобережних полків). Загалом же військово-адміністративний устрій Гетьманської України проіснував 134 роки.

У Слобідській Україні, що з середини XVI ст. почала заселятися українськими козаками й селянами, які втікали від польських гнобителів, а з XVII ст. де-факто увійшла до Московської держави, адміністративно-територіальний устрій було організовано подібно до Гетьманщини. Було створено 5 *полків*: Харківський, Охтирський, Сумський, Острогозький та Балаклійський (останній згодом було розформовано, а через певний час утворено Ізюмський полк). Слобідські полки поділялися на *сотні* й підпорядковувалися білгородському воєводі, попри усілякі намагання приєднатися до Гетьманщини.

У 1765 р. російські власті ліквідували слобідські полки, перетворивши їх на *провінції* новоутвореної Слобідсько-Української губернії.

Устрій Запоріжжя, яке у 1649-1659 рр. входило безпосередньо до козацької держави, а потім номінально визнавало зверхність то російського царя, то польського короля, то турецького султана, залишаючись фактично довгий час незалежним, мало осібний від решти українських земель устрій. Військо Запорозьке Низове мало два поділи – військовий і територіальний. У військовому відношенні Запоріжжя поділялося на 38 *куренів*, а у територіальному – на 5 (пізніше 8) *паланок*. Курені існували на території самої Січі включно до моменту її знищення російськими військами у 1775 р. Пізніше, вже у часи запорозької еміграції та переселення на Кубань, курені із чисто військової одиниці перетворилися на одиниці територіальні. При заселенні земель Кубані кожен із куренів засновував своє курінне поселення, залишаючи йому найменування куреня ще часів Запорозької Січі.

Значна частина сучасних кубанських станиць і досі носить імена запорозьких куренів – Канівська, Батурина, Кирилівська, Іркліївська, Полтавська, Уманська, Корсунська, Кальніболотська, Переяславська тощо.



Паланки, на які поділялася територія запорозьких вольностей, вперше згадуються у документах після 1734 р., тобто за існування Нової Січі. Це Бугогардівська, Інгульська, Кодацька, Самарська, Кальміуська, до яких пізніше додалися Орільська, Протовчанська й Прогноївська. У 1775 р. паланки, як і сам устрій Січі, було скасовано.

Таблиця 1.5. Територіальний устрій козацької держави за гетьмана Б. Хмельницького (1648-1657 рр.)

<i>Полки</i>	<i>Полкові міста</i>	<i>Примітки</i>
Київський	м. Київ	
Білоцерківський	м. Біла Церква	
Паволоцький	м. Паволоч	Утворено у 1651 р.
Кальницький	м. Кальник	Від 1653 р. – Вінницький полк (полкове місто – Вінниця)
Брацлавський	м. Брацлав	
Уманський	м. Умань	
Корсунський	м. Корсунь	
Канівський	м. Канів	
Черкаський	м. Черкаси	
Чигиринський	м. Чигирин	
Кропивнянський	м. Кропивна	
Переяславський	м. Переяслав	
Чернігівський	м. Чернігів	
Ніжинський	м. Ніжин	
Прилуцький	м. Прилуки	
Миргородський	м. Миргород	
Полтавський	м. Полтава	
Новгород-Сіверський	м. Новгород-Сіверський	Існував у 1653-1654 рр.
Сосницький	м. Сосниця	Існував у 1648-1649 рр.
Борзнянський	м. Борзна	Існував у 1648-1649 та 1654-1655 рр.
Ічнянський	м. Ічня	Існував у 1648-1649 рр.
Брянський	м. Брянськ	Існував у 1648-1649 рр.
Чорнобильський	м. Чорнобиль	Існував у 1648–1649 рр. та 1651 р.
Овруцький	м. Овруч	Існував у 1648-1649 рр.
Животівський	м. Животів	Існував у 1648-1649 рр.
Чечельницький	м. Чечельник	Існував у 1650 р.
Подільський (Могилівський)	м. Могилів	Існував у 1648-1649 рр.
Волинський (Зв'ягельський)	м. Зв'ягель	Існував у 1648-1649 рр.
Турово-Пінський	м. Турів	Існував у 1648-1649 рр.



Продовження табл. 1.5

<i>Полки</i>	<i>Полкові міста</i>	<i>Примітки</i>
Білоруський (Чавуський)	м. Чавуси	Утворений у 1654 р.
Лисянський	м. Лисянка	Існував у 1648-1649 рр.
Іркліівський	м. Іркліїв	Існував у 1648-1649 рр.
Лубенський	м. Лубни	Існував у 1648-1649 рр.
Гадяцький	м. Гадяч	Існував у 1648-1649 рр.
Мозирський	м. Мозир	Існував у 1652 р.
Запорожжя		Окрема військово-адміністративна одиниця, що була безпосередньо підпорядкована гетьманові

Таблиця 1.6. Територіальний устрій козацької України за гетьманів І. Виговського (1657-1659 рр.), П. Дорошенка (1665-1676 рр.) та І. Мазепи (1687-1709 рр.)

<i>Полки</i>	<i>Полкові міста</i>	<i>Примітки</i>
Київський	м. Київ	Від 1708 р. — полкове місто Козелець
Білоцерківський	м. Біла Церква	Ліквідований у 1674 р.; відновлений у 1680-ті роки як Фастівський полк; від 1702 р. — знову Білоцерківський; існував до 1712 р.
Паволоцький	м. Паволоч	Існував до 1674 р.
Вінницький	м. Вінниця	Від 1667 р. — Кальницький полк (полкове місто — Кальник); існував (з перервою у 1676-1678 рр., коли приєднувався до Брацлавського полку) до 1712 р.
Брацлавський	м. Брацлав	Існував до 1712 р.
Уманський	м. Умань	Існував (з перервою у 1686-1704 рр., коли ліквідовувався) до 1712 р.
Корсунський	м. Корсунь	Існував (з перервою у 1684-1704 рр., коли ліквідовувався) до 1712 р.
Канівський	м. Канів	Існував до 1678 р., у 1685 р. відновлений, але як Богуславський полк, що проіснував до 1712 р.
Черкаський	м. Черкаси	Існував до 1676 р.
Чигиринський	м. Чигирин	Існував до 1712 р.
Кропивнянський	м. Кропивна	Ліквідований 1658 р. з приєднанням його території до відтворених Лубенського й Іркліівського полків
Переяславський	м. Переяслав	
Чернігівський	м. Чернігів	
Ніжинський	м. Ніжин	
Прилуцький	м. Прилуки	
Миргородський	м. Миргород	



Продовження табл. 1.6

Полки	Полкові міста	Примітки
Полтавський	м. Полтава	
Стародубський	м. Стародуб	Утворений у 1663 р.
Новгород-Сіверський	м. Новгород-Сіверський	Існував у 1668 р.
Сосницький	м. Сосниця	Існував у 1663-1668 рр.
Овруцький	м. Овруч	Існував у 1657-1666 рр.
Чечельницький	м. Чечельник	Існував у 1673-1676 рр.
Подністрянський (Могилівський)	м. Могилів	Існував у 1656-1676 рр.; у 1657-1658 рр. полковим містом був Меджибіж
Волинський (Зв'ягельський)	м. Зв'ягель	Існував у 1657-1658 рр.
Турово-Пінський	м. Турів	Існував у 1657-1659 рр.
Білоруський (Чавуський)	м. Чавуси	Існував до 1659 р.
Лисянський	м. Лисянка	Існував у 1657-1659, 1661-1666 та у 1674 рр.
Іркліївський	м. Іркліїв	Існував у 1658-1663 рр.
Лубенський	м. Лубни	Відновлений у 1658 р.
Гадяцький	м. Гадяч	Відновлений у 1672 р.
Зіньківський	м. Зіньків	Існував у 1662-1672 рр.
Кременчуцький	м. Кременчук	Існував у 1661-1663 рр.
Глухівський	м. Глухів	Існував у 1663-1665 рр.
Торговицький	м. Торговиця	Існував у 1664-1676 рр.
Запорожжя		Окрема військово-адміністративна одиниця, що була безпосередньо підпорядкована гетьманові

Таблиця 1.7. Територіальний устрій Гетьманської держави К. Розумовського (1750-1764 рр.) та в останні роки автономного устрою Гетьманщини (до 1782 р.)

Полки, паланки	Полкові міста, центри паланок	Примітки
Київський полк	м. Козелець	Існував до 1782 р.
Переяславський полк	м. Переяслав	Існував до 1782 р.
Чернігівський полк	м. Чернігів	Існував до 1782 р.
Ніжинський полк	м. Ніжин	Існував до 1782 р.
Прилуцький полк	м. Прилуки	Існував до 1782 р.
Миргородський полк	м. Миргород	Існував до 1782 р.
Полтавський полк	м. Полтава	Існував до 1775 р.
Стародубський полк	м. Стародуб	Існував до 1782 р.
Лубенський полк	м. Лубни	Існував до 1782 р.
Гадяцький полк	м. Гадяч	Існував до 1782 р.



Продовження табл. 1.7

<i>Полки, паланки</i>	<i>Полкові міста, центри паланок</i>	<i>Примітки</i>
Запорозжя		Окрема військово-адміністративна одиниця, що була безпосередньо підпорядкована гетьманові; існувала до 1775 р.
Бугогардівська паланка	Гард	
Інгульська паланка	Кам'янка, Перевізка	
Кодацька паланка	Новий Кодак	
Самарська паланка	Нова Самар	
Кальміуська паланка	Домаха	
Орільська паланка	Козирщина	
Протовчанська паланка		Не мала постійного центру
Прогноївська паланка	Прогноївськ	

Таблиця 1.8. Територіальний устрій решти українських земель у 1750-ті – поч. 1760-х років

а) Російська імперія

<i>Губернії, одиниці військових поселенців</i>	<i>Полки, повіти</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Білгородська губернія (частина)			
	Сумський полк	м. Суми	Існував до 1765 р.
	Охтирський полк	м. Охтирка	Існував до 1765 р.
	Харківський полк	м. Харків	Існував до 1765 р.
	Ізюмський полк	м. Ізюм	Існував до 1765 р.
	Острогозький полк	м. Острогозьк	Існував до 1765 р.
	Українська лінія	Бельовська фортеця	Утворена як окрема військово-адміністративна одиниця військових поселенців у 1732 р.
Воронізька губернія (частина)	Бахмутська провінція	м. Бахмут	
Нова Сербія		м. Новомиргород	Утворена як окрема військово-адміністративна одиниця військових поселенців у 1751 р.



Продовження табл. 1.8

<i>Губернії, одиниці військових поселенців</i>	<i>Полки, повіти</i>	<i>Адміністра- тивні центри</i>	<i>Примітки</i>
Новослобідське козацьке поселення		Фортеця Св. Єлизавети	Утворена як окрема військово-адміністра- тивна одиниця військо- вих поселенців у 1754 р.
Слов'яносербія		м. Бахмут	Утворена як окрема військово-адміністра- тивна одиниця військо- вих поселенців у 1753 р.

**б) Річ Посполита
(території під врядуванням Польської корони)**

<i>Воєводства</i>	<i>Землі, повіти</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Київське		м. Житомир	
	Київський повіт		
	Житомирський повіт	м. Житомир	
Волинське	Овруцький повіт	м. Овруч	
		м. Луцьк	
	Луцький повіт	м. Луцьк	
	Володимирський повіт	м. Володимир	
Брацлавське	Кременецький повіт	м. Кременець	
		м. Брацлав	
	Вінницький повіт	м. Вінниця	
	Брацлавський повіт	м. Брацлав	
Руське		м. Львів	
	Львівська земля	м. Львів	
	Львівський повіт	м. Львів	
	Жидачівський повіт	м. Жидачів	
	Перемишльська земля	м. Перемишль	
	Галицька земля	м. Галич	
	Галицький повіт	м. Галич	
	Теребовлянський повіт	м. Теребовля	
	Коломийський повіт	м. Коломия	
	Сяноцька земля	м. Сянік	
Холмська земля	м. Холм		
Подільське	Холмський повіт	м. Холм	
	Красноставський повіт	м. Красностав	
		м. Кам'янець	
	Кам'янецький повіт	м. Кам'янець	
Белзьке	Летичівський повіт	м. Летичів	
		м. Белз	
	Белзький повіт	м. Белз	



Продовження табл. 1.8

Воєводства	Землі, повіти	Адміністративні центри	Примітки
	Грабовецький повіт	м. Грабовець	
	Городельський повіт	м. Городло	
	Любачівський повіт	м. Любачів	
	Буська земля	м. Буськ	
Підляське		м. Дорогичин	
	Дорогичинська земля	м. Дорогичин	
	Більська земля	м. Більськ	
	Мельницька земля	м. Мельник	

в) Річ Посполита (території під врядуванням Великого князівства Литовського)

Воєводства	Повіти	Адміністративні центри	Примітки
Берестейське		м. Берестя	
	Берестейський повіт	м. Берестя	
	Пінський повіт	м. Пінськ	

г) володіння австрійських Габсбургів

Складові частини монархії Габсбургів	Жупи	Адміністративні центри	Примітки
Угорське королівство	Угочанська	м. Севлюш	
	Березька	м. Берегове	
	Ужанська	м. Ужгород	
	Земплинська	м. Шаторойоуйгей	
	Шаришська	м. Пряшів	
	Спишська	м. Левоча	
	Мармароська	м. Сигіт	

г) Молдавське князівство (васал Османської імперії)

Цинуги (округи)	Адміністративні центри	Примітки
Чернівецький	м. Чернівці	
Кимпулунгський	м. Кимпулунг (Довгопілля)	
Сучавська	м. Сучава	
Хотинська райя	м. Хотин	Утворена на місці Хотинського цинугу як окрема військово-адміністративна одиниця, що безпосередньо підпорядковувалася турецьким військовим властям



1.5. Українські землі у складі Російської та Австро-Угорської імперій

Ліквідація Гетьманщини призвела до суттєвих змін в адміністративно-територіальному устрої України. Протягом 2-ї пол. XVIII ст. тривав процес прискореної інкорпорації українських земель і включення їх до загальноімперської системи врядування. З частини запорозьких земель та земель Гетьманщини було створено Новоросійську губернію, з території слобідських полків – Слобідсько-Українську губернію. Згодом частини Новоросійської та Слобідсько-Української губерній було передано до новоствореної Азовської губернії. **Губернії** поділялися на **повіти** (рос. – уезды).

У 1780-1796 рр. замість губерній запроваджено поділ на **намісництва**, що склалися з повітів. У цей же період йшло розширення володінь Російської імперії за рахунок поділів Польщі та приєднання володінь Османської імперії, ліквідації Кримського ханату. У середині 1790-х років територія українських земель, що перебували під юрисдикцією Російської імперії, поділялася на такі намісництва – Катеринославське, Київське, Новгород-Сіверське, Чернігівське, Харківське, Брацлавське, Подільське, Волинське, Вознесенське і Таврійську область, що у свою чергу поділялися на повіти. Межі намісництв і повітів часто змінювалися (табл. 1.9-1.11).

З приходом до влади Павла I 12 грудня 1796 р. було видано Указ “Про новий поділ держави на губернії”, який запровадив у Російській імперії уніфіковану систему адміністративно-територіального устрою. Знову було введено губернії як найвищу категорію адміністративних одиниць замість намісництв. Губернії поділялися на повіти. Усього на основі цього указу було утворено дев'ять губерній, які проіснували до поч. XIX ст.: Київська, Полтавська, Чернігівська, Харківська, Катеринославська, Херсонська, Таврійська, Подільська і Волинська.

5 червня 1806 р. у зв'язку з реформою було затверджено штат посадових осіб губернії приблизно у такому вигляді:

- губернське правління – губернатор, радники, асесор;
- палата кримінальних справ – голова, радник, засідателі від дворян і купецтва;
- палата цивільних справ – голова, радник, засідателі від дворян і купецтва;
- казенна палата – віце губернатор, радники, скарбник, асесор, присяжні з відставних унтер-офіцерів;



- прокурор (при ньому секретарі);
- совісний суд – суддя і засідателі від дворян, купецтва, поселян;
- приказ громадського нагляду (по одному засідателю від дворян, купецтва, поселян); землемір; архітектор;
- медична управа – інспектор (або „штадт-фізик“), оператор, акушер, писар, старша і молодша повитухи.

Посилення в I пол. XIX ст. національно-визвольного та соціального рухів призвело до посилення військової присутності в Україні та створення ще однієї ланки, вже військово-адміністративних одиниць – **генерал-губернаторств**.

В Україні було створено чотири генерал-губернаторства: Київське (Київська, Волинська і Подільська губернії), Малоросійське (Полтавська і Чернігівська), Харківське (Харківська і Воронізька), Новоросійське (Катеринославська, Таврійська, Херсонська губернії та Бессарабська область).

Вся повнота військової і цивільної влади на території адміністративних одиниць належала **генерал-губернатору**.

Після запровадження реформи 1861 р. повіти було поділено на дрібніші адміністративні одиниці – **волості**, хоча в українських землях як базовий рівень устрою продовжували існувати **громади**.

Громадський (рос. „общинный“) устрій існував ще у козацькій Україні, де існували як чисто козацькі громади, так і змішані, у яких разом із козаками рівноправну участь брали і посполиті селяни. Громади були власниками частини земель (звідси й назва – громадські землі). За панування Російської імперії громади в Україні було визнано адміністративними одиницями у формі „сельских обществ“, які у XIX ст. одержали мінімальне самоврядування (голів громад – *старост*, як і інших урядовців громади, обирали на так званих сходах). До 1861 р. до громад відносили тільки державних селян, а після почали включати до них і тих селян, що звільнилися від кріпацтва. Самоуправління громад тоді було дуже обмежене; нагляд над ними мали волосні органи та адміністрація.

Наприкінці XIX - на початку XX ст. корінні українські землі поділялися на 9 губерній: Волинська, Київська, Подільська, Чернігівська, Полтавська, Харківська, Катеринославська, Херсонська і Таврійська. Окрім цього, частково деякі складові суцільної української етнічної території входили до Люблінської, Сідлецької (з яких за етнічним принципом у 1913 р. було виділено Холмську губернію), Гродненської, Мінської, Курської, Воронізької, Бессарабської губерній та областей Донського війська й Кубанської.



Галичина, Буковина й Закарпаття у 2-й пол. XIX ст. відійшли до Австро-Угорської монархії.

Закарпаття, як частина Угорського королівства, інтегрувалося з Австрією, а Галичина й Буковина увійшли до коронного краю – Королівства Галичини й Володимирії. В Закарпатті зберігався угорський поділ на *жупи* (комітати, меде), які у свою чергу поділялися на *округи*.

Галичину було поділено на *округи* і *дистрикти*, кількість яких періодично змінювалася (до 1782 р. – 6 округ та 59 дистриктів, у 1867 р. – відповідно 17 та 176). У 1786-1849 рр. окрему округу в складі Галичини утворювала Буковина, яка з 1849 р. одержала адміністративну автономію (від 1861 р. – *коронний край*).

З утворенням у 1867 р. Австро-Угорської імперії коронні краї одержали статус провінцій і були поділені на повіти (Галичина – 74 повіти, Буковина – 8).

Таблиця 1.9. Територіальний устрій українських земель у 1790-1792 рр.

а) Російська імперія

Намісництва, області	Повіти	Адміністративні центри	Примітки
Київське намісництво		м. Київ	Утворене в 1781 р.
	Київський	м. Київ	
	Остерський	м. Остер	
	Козелець кий	м. Козелець	
	Переяславський	м. Переяслав	
	Пирятинський	м. Пирятин	
	Лубенський	м. Лубни	
	Миргородський	м. Миргород	
	Хорольський	м. Хорол	
	Золотоніський	м. Золотоноша	
Чернігівське намісництво		м. Чернігів	Утворене в 1781 р.
	Чернігівський	м. Чернігів	
	Городнянський	м. Городня	
	Березнянський	м. Березна	
	Борзнянський	м. Борзна	
	Ніжинський	м. Ніжин	



Продовження табл. 1.9

<i>Намісництва, області</i>	<i>Повіти</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
	Прилуцький	м. Прилуки	
	Глинський	м. Глинськ	
	Роменський	м. Ромен	
	Лохвицький	м. Лохвиця	
	Гадяцький	м. Гадяч	
	Зінківський	м. Зіньків	
Новгород-Сіверське намісництво		м. Новгород-Сіверський	Утворене в 1782 р.
	Новгород-Сіверський	м. Новгород-Сіверський	
	Стародубський	м. Стародуб	
	Погарський	м. Погар	
	Мглинський	м. Мглин	
	Глухівський	м. Глухів	
	Кролевецький	м. Кролевець	
	Коропський	м. Короп	
	Сосницький	м. Сосниця	
	Конотопський	м. Конотоп	
	Новоміський	м. Нове Місто	
	Суразький	м. Сураж	
Харківське намісництво		м. Харків	Утворене в 1780 р.
	Харківський	м. Харків	
	Чугуївський	м. Чугуїв	
	Вовчанський	м. Вовчанськ	
	Золочівський	м. Золочів	
	Валківський	м. Валки	
	Охтирський	м. Охтирка	
	Краснокутський	м. Краснокутськ	
	Богодухівський	м. Богодухів	
	Сумський	м. Суми	
	Миропільський	м. Миропілля	
	Білопільський	м. Білопілля	
	Лебединський	м. Лебедин	
	Недригайлівський	м. Недригайлів	
	Хотмизький	м. Хотмизьк	
	Ізюмський	м. Ізюм	



Продовження табл. 1.9

Намісництва, області	Повіти	Адміністративні центри	Примітки
Катеринославське намісництво		м. Катеринослав	Утворене в 1784 р.
	Катеринославський	м. Катеринослав	
	Градизький	м. Градизьк	
	Полтавський	м. Полтава	
	Слов'янський	м. Слов'янськ	
	Маріупольський	м. Маріуполь	
	Херсонський	м. Херсон	
	Бахмутський	м. Бахмут	
	Павлоградський	м. Павлоград	
	Новомиргородський	м. Новомиргород	
	Єлизаветградський	м. Єлизаветград	
	Новомосковський	м. Новомосковськ	
	Костянтиноградський	м. Костянтиноград	
	Олександрійський	м. Олександрія	
	Олександрійський	м. Олександрія	
Таврійська область		м. Сімферополь	Утворена в 1784 р.
	Сімферопольський	м. Сімферополь	
	Феодосійський	м. Феодосія	
	Євпаторійський	м. Євпаторія	
	Перекопський	м. Перекоп	
	Дніпровський	м. Дніпровськ	
	Мелітопольський	м. Мелітополь	
	Фанагорійський	м. Фанагорія	
	Земля Чорномор- ського війська		Утворена в 1792 р.
Воронізьке наміс- ництво (частина)			
	Бирюченський	м. Бирюч	
	Ливенський	м. Ливенськ	
	Калитв'янський	м. Калитва	
	Валуйківський	м. Валуйки	
	Біловодський	м. Біловодськ	
	Куп'янський	м. Куп'янськ	
	Богучарський	м. Богучар	
	Острогозький	м. Острогозьк	



Продовження табл. 1.9

б) володіння австрійських Габсбургів

<i>Складові частини монархії Габсбургів</i>	<i>Округи (Галичина), жути (Закарпаття)</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Галичина і Володимирія (коронний край)		м. Львів	Утворена в 1772 р.
	Мисленицька	м. Мислениці	
	Бохнянська	м. Бохня	
	Сандецька	м. Новий Санч	
	Тарнівська	м. Тарнів	
	Дуклянська	м. Дукля	
	Ряшівська	м. Ряшів	
	Перемишльська	м. Перемишль	
	Сяноцька	м. Сянік	
	Самбірська	м. Самбір	
	Замостська	м. Замостя	
	Жовківська	м. Жовква	
	Львівська	м. Львів	
	Золочівська	м. Золочів	
	Бережанська	м. Бережани	
	Тернопільська	м. Тернопіль	
	Стрийська	м. Стрий	
	Станіславська	м. Станіслав	
	Заліщицька	м. Заліщики	
	Чернівецька	м. Чернівці	
Угорське королівство	Угочанська	м. Севлюш	
	Березька	м. Берегове	
	Ужанська	м. Ужгород	
	Земплинська	м. Шаторойоуйгей	
	Шаришська	м. Пряшів	
	Спишська	м. Левоча	
	Мармароська	м. Сигіт	

в) Річ Посполита

<i>Воєводства</i>	<i>Повіти</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Київське		м. Житомир	
	Київський		
	Житомирський	м. Житомир	
	Овруцький	м. Овруч	
	Надніпрянський		



Продовження табл. 1.9

<i>Воєводства</i>	<i>Повіти</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Волинське		м. Луцьк	
	Луцький	м. Луцьк	
	Володимирський I		
	Володимирський II	м. Володимир	
	Кременецький	м. Кременець	
	Горинський		
	Надслучький		
Брацлавське		м. Брацлав	
	Вінницький	м. Вінниця	
	Брацлавський	м. Брацлав	
	Звенигородський	м. Звенигородка	
	Надбужький	м. Гранів	
Подільське		м. Кам'янець	
	Кам'янецький	м. Дунаївці	
	Летичівський	м. Летичів	
	Червоногородський	м. Городок-Бедрихів	
	Рівський	м. Бар	
Шдлярське		м. Дорогичин	
Берестейське		м. Берестя	
	Берестейський	м. Берестя	
	Пінський	м. Пінськ	
	Кобринський	м. Кобрин	
	Запінський	м. Столин	

г) Молдавське князівство (васал Османської імперії)

<i>Цинуги (округи)</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Хотинський	м. Хотин	

Таблиця 1.10. Територіальний устрій українських земель наприкінці 1860-х років

а) Російська імперія

<i>Губернії, області</i>	<i>Повіти</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Київська губернія		м. Київ	Утворена в 1796 р.
	Київський	м. Київ	
	Бердичівський	м. Бердичів	
	Васильківський	м. Васильків	



Продовження табл. 1.10

<i>Губернії, області</i>	<i>Повіти</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
	Звенигородський	м. Звенигородка	
	Канівський	м. Канів	
	Липовецький	м. Липовець	
	Радомисльський	м. Радомисль	
	Сквирський	м. Сквир	
	Таращанський	м. Тараща	
	Уманський	м. Умань	
	Черкаський	м. Черкаси	
	Чигиринський	м. Чигирин	
Чернігівська губернія		м. Чернігів	Утворена в 1802 р.
	Чернігівський	м. Чернігів	
	Борзнянський	м. Борзна	
	Глухівський	м. Глухів	
	Городнянський	м. Городня	
	Козелецький	м. Козелець	
	Конотопський	м. Конотоп	
	Кролевецький	м. Кролевець	
	Мглинський	м. Мглин	
	Ніжинський	м. Ніжин	
	Новгород- Сіверський	м. Новгород- Сіверський	
	Новозибківський	м. Новозибків	
	Остерський	м. Остер	
	Сосницький	м. Сосниця	
	Стародубський	м. Стародуб	
	Суразький	м. Сураж	
Полтавська губернія		м. Полтава	Утворена в 1802 р.
	Полтавський	м. Полтава	
	Гадяцький	м. Гадяч	
	Зіньківський	м. Зіньків	
	Золотоніський	м. Золотоноша	
	Кобеляцький	м. Кобеляки	
	Костянтино- градський	м. Костянтиноград	
	Кременчуцький	м. Кременчук	
	Лохвицький	м. Лохвиця	
	Лубенський	м. Лубни	
	Миргородський	м. Миргород	
	Переяславський	м. Переяслав	



Продовження табл. 1.10

Губернії, області	Повіти	Адміністративні центри	Примітки
	Пирятинський	м. Пирятин	
	Прилуцький	м. Прилуки	
	Роменський	м. Ромен	
	Хорольський	м. Хорол	
Харківська губернія		м. Харків	Утворена в 1796 р. як Слобідсько-Українська губернія; перейменована у Харківську в 1835 р.
	Харківський	м. Харків	
	Богодухівський	м. Богодухів	
	Валківський	м. Валки	
	Вовчанський	м. Вовчанськ	
	Зміївський	м. Зміїв	
	Ізюмський	м. Ізюм	
	Куп'янський	м. Куп'янськ	
	Лебединський	м. Лебедин	
	Охтирський	м. Охтирка	
	Старобільський	м. Старобільськ	
	Сумський	м. Суми	
Катеринославська губернія		м. Катеринослав	Утворена в 1802 р.
	Катеринославський	м. Катеринослав	
	Бахмутський	м. Бахмут	
	Верхньодніпровський	м. Верхньодніпровськ	
	Маріупольський	м. Маріуполь	
	Новомосковський	м. Новомосковськ	
	Олександрівський	м. Олександрівськ	
	Павлоградський	м. Павлоград	
	Ростовський	м. Ростов	
	Слов'яносербський	м. Слов'яносербськ	
Таганрозьке градоначальство		м. Таганрог	Міська округа, що не входила до складу губернії чи повіту
Херсонська губернія		м. Херсон	Утворена в 1802 р. як Миколаївська губернія; 1803 р. перейменована у Херсонську
	Херсонський	м. Херсон	
	Ананьївський	м. Ананьїв	



Продовження табл. 1.10

<i>Губернії, області</i>	<i>Повіти</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
	Єлизаветградський	м. Єлизаветград	
	Одеський	м. Одеса	
	Олександрійський	м. Олександрія	
	Тираспольський	м. Тирасполь	
Миколаївське військове губернаторство		м. Миколаїв	Міська округа, що не входила до складу губернії чи повіту
Одеське градона- чальство		м. Одеса	Міська округа, що не входила до складу губернії чи повіту
Таврійська губернія		м. Сімферополь	Утворена 1802 р.
	Сімферопольський	м. Сімферополь	
	Бердянський	м. Бердянськ	
	Дніпровський	м. Олешки	
	Євпаторійський	м. Євпаторія	
	Мелітопольський	м. Мелітополь	
	Перекопський	м. Перекоп	
	Феодосійський	м. Феодосія	
	Ялтинський	м. Ялта	
Керченсько- Єнікальське градона- чальство		м. Керч	Міська округа, що не входила до складу губернії чи повіту
Севастопольське військове губернаторство		м. Севастополь	Міська округа, що не входила до складу губернії чи повіту
Подільська губернія		м. Кам'янець- Подільський	Утворена в 1796 р.
	Кам'янецький	м. Кам'янець- Подільський	
	Балтський	м. Балта	
	Брацлавський	м. Брацлав	
	Вінницький	м. Вінниця	
	Гайсинський	м. Гайсин	
	Летичівський	м. Летичів	
	Літинський	м. Літин	
	Могилівський	м. Могилів	
	Ольгопільський	м. Ольгопіль	
	Проскурівський	м. Проскурів	
	Ушицький	м. Нова Ушиця	
	Ямпільський	м. Ямпіль	



Продовження табл. 1.10

<i>Губернії, області</i>	<i>Повіти</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Волинська губернія		м. Житомир	Утворена в 1796 р.
	Житомирський	м. Житомир	
	Володимирський	м. Володимир-Волинський	
	Дубнівський	м. Дубно	
	Заславський	м. Заслав	
	Ковельський	м. Ковель	
	Кременецький	м. Кременець	
	Луцький	м. Луцьк	
	Новоград-Волинський	м. Новоград-Волинський	
	Овруцький	м. Овруч	
	Острозький	м. Острог	
	Рівненський	м. Рівне	
	Старокостянтинівський	м. Старокостянтинів	
Бессарабська область (частина)			
	Хотинський	м. Хотин	
	Аккерманський	м. Аккерман	
Люблінська губернія (частина)			
	Грубешівський	м. Грубешів	
	Красноставський	м. Красностав	
	Радинський	м. Радинь	
	Білівський	м. Біла	
	Янівський	м. Янів	
Гродненська губернія (частина)			
	Берестейський	м. Берестя (Брест-Литовськ)	
	Більський	м. Більськ	
	Кобринський	м. Кобринь	
	Пружанський	м. Пружани	
Мінська губернія (частина)			
	Пінський	м. Пінськ	
	Мозирський (частина)		



Продовження табл. 1.10

<i>Губернії, області</i>	<i>Повіти</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Воронізька губернія (частина)			
	Бирюченський	м. Бирюч	
	Богучарський	м. Богучар	
	Валуйківський	м. Валуйки	
	Острогозький	м. Острогозьк	
	Грайворонський	м. Грайворон	
	Судженський	м. Суджа	
	Путивльський	м. Путивль	
	Рильський (частина)		
	Белгородський (частина)		
	Корочанський (частина)		
	Новооскольський (частина)		
Земля Донського війська (частина)			
	Міуська округа		
	Донецька округа (частина)		
	Черкаська округа (частина)		
Кубанська область (частина)		м. Катеринодар	Утворена в 1860 р.
	Катеринодарська округа	м. Катеринодар	
	Єйська округа	м. Єйськ	
	Таманська округа	м. Темрюк	

б) Австро-Угорщина

<i>Складові частини Австро-Угорщини</i>	<i>Повіти (Галичина), жупи (Закарпаття)</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Коронний край Галичина (українська частина)		м. Львів	
	Бережанський	м. Бережани	
	Бібрський	м. Бібрка	
	Богородчанський	м. Богородчани	
	Борщівський	м. Борщів	



Продовження табл. 1.10

<i>Складові частини Австро-Угорщини</i>	<i>Повіти (Галичина), жупи (Закарпаття)</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
	Бродівський	м. Броди	
	Бучацький	м. Бучач	
	Городенківський	м. Городенка	
	Городоцький	м. Городок	
	Гусятинський	м. Гусятин	
	Добромільський	м. Доброміль	
	Долинський	м. Долина	
	Дрогобицький	м. Дрогобич	
	Жидачівський	м. Жидачів	
	Жовківський	м. Жовква	
	Заліщицький	м. Заліщики	
	Збараський	м. Збараж	
	Золочівський	м. Золочів	
	Калуський	м. Калуш	
	Кам'янсько- Струмилівський	м. Кам'янка- Струмилова	
	Коломийський	м. Коломия	
	Косівський	м. Косів	
	Ліськівський	м. Лісько	
	Любачівський	м. Любачів	
	Львівський	м. Львів	
	Мостиський	м. Мостиська	
	Надвірнянський	м. Надвірна	
	Перемишльський	м. Перемишль	
	Перемишлянський	м. Перемишляни	
	Підгаєцький	м. Підгайці	
	Рава-Руський	м. Рава-Руська	
	Рогатинський	м. Рогатин	
	Рудківський	м. Рудка	
	Самбірський	м. Самбір	
	Скалатський	м. Скалат	
	Снятинський	м. Снятин	
	Сокальський	м. Сокаль	
	Станіславський	м. Станіслав	
	Старосамбірський	м. Старий Самбір	
	Стрийський	м. Стрий	
	Сяноцький	м. Сянік	



Продовження табл. 1.10

<i>Складові частини Австро-Угорщини</i>	<i>Повіти (Галичина), жупи (Закарпаття)</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
	Теребовлянський	м. Теребовля	
	Тернопільський	м. Тернопіль	
	Тлумацький	м. Тлумач	
	Турківський	м. Турка	
	Чортківський	м. Чортків	
	Яворівський	м. Яворів	
	Ярославський (частина)	м. Ярослав	
	Переворський (частина)	м. Переворськ	
	Березівський (частина)	м. Березів	
	Коросненський (частина)	м. Коросно	
	Ясельський (частина)	м. Ясло	
	Горлицький (частина)	м. Горлиці	
	Грибівський (частина)	м. Грибів	
	Новосанецький (частина)	м. Новий Санч	
Герцогство Буковина		м. Чернівці	
	Чернівецький	м. Чернівці	
	Заставнівський	м. Заставна	
	Сторожинецький	м. Сторожинець	
	Вашковецький	м. Вашківці	
	Радівецький	м. Радівці	
	Серетський	м. Серет	
	Кимполунзький	м. Кимполунг	
	Сучавський	м. Сучава	
Угорське королівство			
	Угочанська	м. Севлюш	
	Березка	м. Берегове	
	Ужанська	м. Ужгород	
	Земплинська	м. Шаторойоуйгей	
	Шаришська	м. Пряшів	
	Спишська	м. Левоча	
	Мармароська	м. Сигіт	



Таблиця 1.11. Параметри губерній на українській території у межах Росії на початок ХХ ст.

Губернії	Кількість повітів	Площа, тис. км ²	Кількість населення, млн осіб	Індекси параметрів	
				площа	кількість населення
Волинська	12	71,87	4,19	1,14	1,25
Катеринославська	8	63,50	3,46	0,94	1,11
Київська	12	51,00	4,79	1,30	0,89
Подільська	12	42,09	4,57	1,24	0,73
Полтавська	15	49,98	3,79	1,03	0,87
Таврійська	8	60,47	2,06	0,56	1,05
Харківська	11	54,58	3,41	0,93	0,95
Херсонська	6	70,92	3,74	1,02	1,23
Чернігівська	15	52,49	3,13	0,85	0,91

1.6. Адміністративно-територіальний поділ України у 1917-1921 рр.

Події 1917 р. внесли свої корективи у розвиток адміністративно-територіального устрою українських територій, причому незалежно від того, під чією юрисдикцією вони перебували. Перша світова війна, потім революція в Росії, розпад Російської, Австро-Угорської імперій, відновлення Польської держави, проголошення Української Народної Республіки та утворення Радянської України призвели до того, що ідентифікувати, як діяла територіальна організація влади в Україні протягом 1917-1921 рр., фактично неможливо, адже сама влада була дуже нестабільною.

У березні 1917 р. була утворена Центральна Рада. Її головою обрали видатного українського вченого Михайла Грушевського. 20 листопада 1917 р. Третім Універсалом Центральної Ради було проголошено Українську Народну Республіку.

До 1918 р. в Україні зберігався старий устрій: **губернії – повіти – волості**. У часи існування самостійної Української Народної Республіки її керівництво, незважаючи на складність військово-політичної ситуації в державі, значну увагу приділяло державному будівництву. Особисто М. Грушевський розробив концепцію нового адміністративного устрою, яка передбачала ліквідацію старого губернсько-повітового поділу та запровадження земель. Землі, за М. Грушевським, мали бути меншими за губернії, але більшими за повіти. Новий устрій мав нести ідею універсальності,



тобто одночасно він мав бути пристосованим як до судової мережі, так і до мережі виборчих округів. Але головною ідеєю було те, що в рамках земельного устрою мало розвиватися широке громадське самоврядування з побудовою нової України на засадах децентралізації й полишаючи центральній виконавчій владі (Раді Народних Міністрів) тільки “справи, які зістаються поза межами діяльності установ місцевої і національної самоуправи або дотикають цілої республіки”.

6 березня 1918 р. “Закон про поділ України на землі” було ухвалено Малою Радою, законодавчим органом, що діяв між сесіями Центральної Ради. Згідно з цим законом територію УНР було поділено на 32 землі, визначено їхні межі, адміністративні центри, назви. Цим законом передбачалося також імовірно збільшення кількості земель за рахунок можливого приєднання частини українських етнічних земель, а також доручалося Раді Народних Міністрів провести детальне розмежування нових земель.

Предбачалося, що середня чисельність населення однієї землі мала б складати у середньому 1 млн мешканців, а територія дорівнювала б території 3-4-х колишніх повітів.

Цей поділ не було впроваджено в життя, бо вже через 1,5 місяця, 29 квітня 1918 р., влада в Україні перейшла до гетьмана П. Скоропадського, який повернув старий устрій, додавши лише до існуючих губерній новоутворені Поліську і Таврійську округи та укрупнивши Холмську губернію.

У Західноукраїнській Народній Республіці увесь період її існування зберігався старий австрійський поділ на округи.

Таблиця 1.12. Адміністративно-територіальний устрій Української Народної Республіки згідно з “Законом про поділ України на землі” від 6 березня 1918 р. (не було реалізовано)

<i>Землі</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Азовська	м. Маріуполь	
Болохівська	м. Житомир	
Брацлавщина	м. Вінниця	
Волинь	м. Луцьк	
Деревська	м. Коростень	
Донеччина	м. Слов'янськ	
Дреговицька	м. Мозир	
Запоріжжя	м. Бердянськ	
Київ (з околицею)	м. Київ	
Низ	м. Єлизаветград	



Продовження табл. 1.12

<i>Землі</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Нове Запоріжжя	м. Херсон	
Одеса (з околицею)	м. Одеса	
Переяславщина	м. Прилуки	
Підляшшя	м. Берестя	
Побожжя	м. Умань	
Погориння	м. Рівне	
Поділля	м. Кам'янець-Подільський	
Подністров'я	м. Могилів	
Подоння	м. Острогозьк	
Половецька	м. Бахмут	
Полтавщина	м. Полтава	
Помор'я	м. Миколаїв	
Поросся	м. Біла Церква	
Посейм'я	м. Конотоп	
Посулля	м. Ромен	
Самара	м. Кременчук	
Сіверщина	м. Стародуб	
Січ	м. Катеринослав	
Слобідщина	м. Суми	
Харків (з околицею)	м. Харків	
Черкащина	м. Черкаси	
Чернігівщина	м. Чернігів	

У січні 1919 р. в Києві відбувся Трудовий Конгрес України, який затвердив Акт злуки ЗУНР і УНР, проголошений 22.01.1919 р. на Софійському майдані Києва, і тимчасово передав законодавчі повноваження Директорії УНР. Адміністративно-територіальний устрій територій, які контролювала Директорія, визначався законом „Про організацію адміністративної влади УНР“. Згідно з цим законом територія республіки поділялася на Західну і Східну області. Східна область складалася з Київської, Харківської, Полтавської, Чернігівської, Катеринославської, Херсонської, Житомирської, Кам'янецької і Холмської губерній. Столицею УНР вважався Київ, хоча фактично головним містом у різні часи ставали Вінниця і Кам'янець-Подільський.

Влада на місцях мала належати органам місцевого самоврядування – Трудовим радам. Однак нормальне функціонування цих органів за умов воєнного стану не могло бути забезпечене, і фактично адміністративні функції здійснювали військові отамани і комісари Директорії на тих територіях, які перебували під контролем військ УНР.



1.7. Адміністративно-територіальний поділ України у 1921-1941 рр.

З установаження більшовицької влади в Україні почалася докорінна зміна адміністративно-територіального устрою. Початок змінам було покладено зі створенням, починаючи з весни 1919 р., у відповідності з положенням Уряду Радянської України про організацію місцевих органів радянської влади і управління від 30.11.1918 р. та 05.02.1919 р. сільських рад. Сільради створювалися навіть у найменших селах і за станом на початок 1920 р. їхня кількість в Українській Соціалістичній Радянській Республіці (УСРР) досягла майже 15 000. Зрозуміло, що мотиви до утворення таких органів влади, навіть у найвіддаленіших місцях, були перш за все політичними. Завданням нової влади було завоювання прихильності широких мас населення та втілення в життя політики більшовицької партії. Інші шаблі адміністративного устрою у перші роки великих змін не зазнали. Залишалися, як і за царського режиму, *губернії, повіти та волості*.

Найпомітнішими змінами у ці часи було утворення Донецької губернії з центром у Бахмуті, яка об'єднала в одному господарсько-адміністративному комплексі фактично усю вугільно-металургійну індустрію Донбасу, та розукрупнення Херсонської губернії шляхом виділення з її складу Одеської. Було утворено також Кременчуцьку та Олександрівську (Запорізьку) губернії, які, проте, проіснували зовсім недовго (до 1922 р.), та Кримську АСРР. Також було утворено низку нових повітів (Полонський, Коростенський, Криворізький, Нікопольський, Первомайський, Жмеринський, Чугуївський, Миколаївський, Шосткинський, Вознесенський, Генічеський, Великотокмацький) та розукрупнено чимало волостей.

Наприкінці 1922 р. Всеукраїнський центральний виконавчий комітет (ВУЦВК) прийняв постанову щодо принципів нового адміністративно-територіального поділу Української СРР, а вже 12 квітня 1923 р. іншою своєю постановою скасував повіти й волості, запровадивши новий устрій за схемою: *губернія – округа – район – сільрада*. Замість 102-х повітів було утворено 53 округи, а замість 1989-ти волостей – 706 районів. Кількість сільрад було зменшено до 9307-ми. Це був перший етап адміністративно-територіальної реформи, що дозволив значною мірою скоротити апарат місцевих органів влади.

У період з 1923 по 1925 р. тривало подальше удосконалення устрою – зазнавала змін мережа районів і сільрад, змінювалися



межі губерній та округ. Почали створюватися адміністративні одиниці для національних меншин, що компактно заселяли окремі території – сільські й селищні ради та райони. У складі Української СРР було також утворено Молдавську АСРР. В цей же період проводилися зміни у мережі міських поселень. Багато міст і містечок стали селами, а частина робітничих селищ Донбасу й Придніпров'я дістали статус міст.

Спеціальною постановою ВУЦВК від 28.10.1925 р. було скасовано таке означення для найнижчої категорії міських поселень, як містечко. Цю назву було замінено на “селище міського типу” (рос. “поселок городского типа”) – уніфікований термін для території усього Союзу РСР. З одного боку, цей словотвір занадто громіздкий, а з іншого, він не враховує національних особливостей таких республік, як, наприклад, Україна чи Білорусь, де, як і в інших слов'янських землях (Польща, Чехія, Словаччина), містечка існували з середньовіччя.

19.02.1925 р. на сесії ВУЦВК прийняв рішення про ліквідацію губерній та перехід на систему врядування **центр – округа – район – сільрада**. Ліквідацію губерній було завершено у 2-й пол. 1925 р. і з цього моменту в УСРР найвищою адміністративно-територіальною одиницею стала округа. За станом на 1.08.1925 р. територія Української СРР складалася з автономної республіки та 41-ї округи, що поділялися на 680 районів, 10 314 сільрад, 70 міських та 155 селищних рад.

У тому ж році більшу частину Таганрозької і Шахтинської округ від УСРР було передано до РСФРР, натомість Україні передано декілька прикордонних з Росією волостей та частину Пугівського повіту.

Прийнята у 1925 р. система устрою була для тогочасної України майже оптимальною. Компактні за територією округи, переважна більшість яких виявилася економічно досить самодостатньою, пройшли перевірку життям.

У середині та наприкінці 1920-х років більшовицькою партією було взято курс на індустріалізацію СРСР та колективізацію сільського господарства. Це вимагало нової перебудови управлінського апарату на місцях, про що й було заявлено у квітні 1929 р. на XVI партконференції. Було відзначено, що нове районування вступає у завершальну фазу і в цих умовах важливе місце посідає проблема укріплення районів як вузлових пунктів, де здійснюються директиви партії і радянської влади.



Округова система устрою проіснувала до вересня 1930 р., коли на виконання постанови Президії ЦВК та РНК СРСР ВУЦВК разом із РНК УСРР ліквідував округи, зафіксувавши таким чином перехід на систему **центр – район – сільрада** (міська, селищна).

З 15.09.1930 р. в УСРР запроваджувався такий поділ: 1 автономна республіка, 18 міст, що їх було виділено в окремі адміністративні одиниці, які безпосередньо підпорядковувалися центрові, та 484 райони. Протягом 1931 р. 119 районів, як економічно маломіцні, було ліквідовано. Таким чином, в УСРР залишилося 365 районів, які напряду підпорядковувалися центрові.

Життя дуже швидко показало недієвість районів як найвищої ланки адміністративного поділу, тому вже наступного 1932 р. сесія ВУЦВК постановила утворити на території УСРР, крім існуючої автономної Молдавської СРР, 5 областей – Харківську, Київську, Вінницьку, Дніпропетровську та Одеську. **Область** ставала найвищою ланкою чинного адміністративного поділу. До складу областей увійшли 16 міст, що безпосередньо підпорядковувалися областям, та 431 район. 4 міста та 13 районів Донбасу напряду підпорядковувалися центрові. Згодом, у цьому ж році, було утворено Донецьку та Чернігівську області. Протягом наступних років йшло поступове укрупнення районів та утворення нових міст, що безпосередньо підпорядковувалися обласним органам. У 1937-1939 рр. було утворено нові області – Полтавську, Житомирську, Кам'янець-Подільську, Миколаївську, Ворошиловградську (з перейменуванням Донецької області на Сталінську), Сумську, Кіровоградську та Запорізьку.

Після приєднання до УРСР Західної України, Північної Буковини та частини Бессарабії було утворено також Волинську, Рівненську, Львівську, Тернопільську, Станіславську, Дрогобицьку, Чернівецьку та Акерманську (пізніше – Ізмаїльську) області. У 1938 р. було переглянуто мережу міських поселень. Чимало сіл та селищ міського типу стали містами, статусу селищ міського типу набули окремі села та робітничі селища.

Західноукраїнські землі, що входили у період між двома світовими війнами до Польщі, поділялися на **воєводства** (Львівське, Станіславівське, Тернопільське, Волинське, частково Поліське, Люблінське й Білостоцьке), **повіти** й **збірні волості (гміни)**. Землі, що були під Румунією (Буковина й частина Бессарабії) – на **повіти** й **громади (волості)**, Закарпаття в кордонах Чехословаччини обіймало так звану Підкарпатську Русь і поділялося на **округи**



та *громади (общини)*. 15.03.1939 р. було проголошено незалежність Карпатської України, що проіснувала нетривалий період, до захоплення її хортистською Угорщиною. Карпатська Україна поділялася на 11 *округ*, округи у свою чергу на *громади*.

Таблиця 1.13. Адміністративно-територіальний устрій Української СРР наприкінці 1921 р.

<i>Губернії</i>	<i>Повіти</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Волинська губернія		м. Житомир	
	Житомирський	м. Житомир	
	Ізяславський	м. Шепетівка	
	Коростенський	м. Коростень	
	Новоград-Волинський	м. Новоград Волинський	
	Овруцький	м. Овруч	
	Полонський	м. Полонне	
	Старокостянтинівський	м. Старокостянтинів	
Донецька губернія		м. Бахмут	Утворена в 1920 р.
	Бахмутський	м. Бахмут	
	Гришинський	м. Гришине	
	Дебальцівський	м. Дебальцеве	
	Луганський	м. Луганськ	
	Маріупольський	м. Маріуполь	
	Слов'янський	м. Слов'янськ	
	Старобільський	м. Старобільськ	
	Таганрозький	м. Таганрог	
	Шахтинський	м. Олександрівськ-Грушівський	
Юзівський	м. Юзівка		
Катеринославська губернія		м. Катеринослав	
	Катеринославський	м. Катеринослав	
	Верхньодніпровський	м. Верхньодніпровськ	
	Криворізький	м. Кривий Ріг	
	Нікопольський	м. Нікополь	
	Новомосковський	м. Новомосковськ	
	Павлоградський	м. Павлоград	
Запорізька губернія		м. Запоріжжя	Утворена в 1920 р.
	Запорізький	м. Запоріжжя	
	Бердянський	м. Бердянськ	



Продовження табл. 1.13

<i>Губернії</i>	<i>Повіти</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>	
Київська губернія	Великотокмацький	м. Великий Токмак		
	Генічеський	м. Генічеськ		
	Гуляйпільський	м. Гуляйполе		
	Мелітопольський	м. Мелітополь		
			м. Київ	
		Київський	м. Київ	
		Білоцерківський	м. Біла Церква	
		Бердичівський	м. Бердичів	
		Звенигородський	м. Звенигородка	
		Богуславський	м. Богуслав	
		Липовецький	м. Липовець	
		Переяславський	м. Переяслав	
		Радомисльський	м. Радомисль	
		Сквирський	м. Сквир	
		Таращанський	м. Тараща	
	Уманський	м. Умань		
	Чорнобильський	м. Чорнобиль		
Кременчуцька губернія		м. Кременчук	Утворена в 1920 р.	
	Кременчуцький	м. Кременчук		
	Золотоніський	м. Золотоноша		
	Олександрійський	м. Олександрія		
	Хорольський	м. Хорол		
	Черкаський	м. Черкаси		
Миколаївська губернія		м. Миколаїв	Херсонську губернію перейменовано на Миколаївську в 1921р.	
	Миколаївський	м. Миколаїв		
	Дніпровський	м. Олешки		
	Єлизаветградський	м. Єлизаветград		
	Херсонський	м. Херсон		
	Одеська губернія		м. Одеса	Утворена в 1920 р.
Одеський		м. Одеса		
Балтський		м. Балта		
Вознесенський		м. Вознесенськ		
Первомайський		м. Первомайськ		
	Тираспольський	м. Тирасполь		



Продовження табл. 1.13

<i>Губернії</i>	<i>Повіти</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Подільська губернія		м. Вінниця	
	Вінницький	м. Вінниця	
	Брацлавський	м. Брацлав	
	Гайсинський	м. Гайсин	
	Жмеринський	м. Жмеринка	
	Кам'янецький	м. Кам'янець-Подільський	
	Летичівський	м. Летичів	
	Літинський	м. Хмільник	
	Могилівський	м. Могилів	
	Ольгопільський	м-ко Бершадь	
	Проскурівський	м. Проскурів	
	Ушицький	м. Нова Ушиця	
	Ямпільський	м. Ямпіль	
Полтавська губернія		м. Полтава	
	Полтавський	м. Полтава	
	Гадяцький	м. Гадяч	
	Зінківський	м. Зіньків	
	Кобеляцький	м. Кобеляки	
	Костянтиноградський	м. Костянтиноград	
	Лохвицький	м. Лохвиця	
	Лубенський	м. Лубни	
	Миргородський	м. Миргород	
	Пирятинський	м. Пирятин	
	Прилуцький	м. Прилуки	
	Роменський	м. Ромен	
Харківська губернія		м. Харків	
	Харківський	м. Харків	
	Богодухівський	м. Богодухів	
	Валківський	м. Валки	
	Вовчанський	м. Вовчанськ	
	Зміївський	м. Зміїв	
	Ізюмський	м. Ізюм	
	Куп'янський	м. Куп'янськ	
	Лебединський	м. Лебедин	
	Охтирський	м. Охтирка	
	Сумський	м. Суми	
	Чугуївський	м. Чугуїв	



Продовження табл. 1.13

<i>Губернії</i>	<i>Повіти</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Чернігівська губернія		м. Чернігів	
	Чернігівський	м. Чернігів	
	Борзнянський	м. Борзна	
	Глухівський	м. Глухів	
	Городянський	м. Городня	
	Козелецький	м. Козелець	
	Конотопський	м. Конотоп	
	Кролевецький	м. Кролевець	
	Ніжинський	м. Ніжин	
	Новгород-Сіверський	м. Новгород-Сіверський	
	Остерський	м. Остер	
	Сосницький	м. Сосниця	
	Шосткинський	м. Шостка	

Таблиця 1.14. Адміністративно-територіальний устрій Української СРР у 1923 р.

<i>Губернії</i>	<i>Округи</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Волинська губернія		м. Житомир	
	Житомирська	м. Житомир	
	Коростенська	м. Коростень	
	Шепетівська	м. Шепетівка	
Донецька губернія		м. Бахмут	
	Бахмутська	м. Бахмут	
	Луганська	м. Луганськ	
	Маріупольська	м. Маріуполь	
	Старобільська	м. Старобільськ	
	Таганрозька	м. Таганрог	
	Шахтинська	м. Олександрівськ-Грушівський	
	Юзівська	м. Юзівка	
Катеринославська губернія		м. Катеринослав	
	Катеринославська	м. Катеринослав	
	Бердянська	м. Бердянськ	
	Запорізька	м. Запоріжжя	
	Криворізька	м. Кривий Ріг	



Продовження табл. 1.14

<i>Губернії</i>	<i>Округи</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
	Мелітопольська	м. Мелітополь	
	Олександрійська	м. Олександрія	
	Павлоградська	м. Павлоград	
Київська губернія		м. Київ	
	Київська	м. Київ	
	Малинська	м. Малин	
	Білоцерківська	м. Біла Церква	
	Бердичівська	м. Бердичів	
	Корсунська	м. Корсунь	
	Уманська	м. Умань	
	Черкаська	м. Черкаси	
Одеська губернія		м. Одеса	
	Одеська	м. Одеса	
	Балтська	м. Балта	
	Єлизаветградська	м. Єлизаветград	
	Миколаївська	м. Миколаїв	
	Первомайська	м. Первомайськ	
	Херсонська	м. Херсон	
Подільська губернія		м. Вінниця	
	Вінницька	м. Вінниця	
	Гайсинська	м. Гайсин	
	Кам'янецька	м. Кам'янець-Подільський	
	Могилівська	м. Могилів	
	Проскурівська	м. Проскурів	
	Тульчинська	м. Тульчин	
Полтавська губернія		м. Полтава	
	Полтавська	м. Полтава	
	Золотоніська	м. Золотоноша	
	Красноградська	м. Красноград	
	Кременчуцька	м. Кременчук	
	Лубенська	м. Лубни	
	Прилуцька	м. Прилуки	
	Роменська	м. Ромен	
Харківська губернія		м. Харків	
	Харківська	м. Харків	
	Богодухівська	м. Богодухів	



Продовження табл. 1.14

<i>Губернії</i>	<i>Округи</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
	Ізюмська	м. Ізюм	
	Куп'янська	м. Куп'янськ	
	Сумська	м. Суми	
Чернігівська губернія		м. Чернігів	
	Чернігівська	м. Чернігів	
	Конотопська	м. Конотоп	
	Ніжинська	м. Ніжин	
	Новгород-Сіверська	м. Новгород-Сіверський	
	Сновська	м. Сновськ	

Таблиця 1.15. Адміністративно-територіальний устрій Української СРР у 1929 р.

<i>Округи</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Артемівська	м. Артемівськ	
Бердичівська	м. Бердичів	
Білоцерківська	м. Біла Церква	
Вінницька	м. Вінниця	
Волинська	м. Житомир	
Глухівська	м. Глухів	
Дніпропетровська	м. Дніпропетровськ	
Запорізька	м. Запоріжжя	
Зінов'євська	м. Зінов'євськ	
Ізюмська	м. Ізюм	
Кам'янецька	м. Кам'янець-Подільськ	
Київська	м. Київ	
Конотопська	м. Конотоп	
Коростенська	м. Коростень	
Кременчуцька	м. Кременчук	
Криворізька	м. Кривий Ріг	
Куп'янська	м. Куп'янськ	
Лубенська	м. Лубни	
Луганська	м. Луганськ	
Маріупольська	м. Маріуполь	
Мелітопольська	м. Мелітополь	
Миколаївська	м. Миколаїв	
Могилівська	м. Могилів	
Ніжинська	м. Ніжин	
Одеська	м. Одеса	
Первомайська	м. Первомайськ	



Продовження табл. 1.15

Округи	Адміністративні центри	Примітки
Полтавська	м. Полтава	
Прилуцька	м. Прилуки	
Проскурівська	м. Проскурів	
Роменська	м. Ромен	
Сталінська	м. Сталіне	
Старобільська	м. Старобільськ	
Сумська	м. Суми	
Тульчинська	м. Тульчин	
Уманська	м. Умань	
Харківська	м. Харків	
Херсонська	м. Херсон	
Чернігівська	м. Чернігів	
Шевченківська	м. Черкаси	
Шепетівська	м. Шепетівка	
Молдавська АСРР	м. Тирасполь	

Таблиця 1.16. Параметри адміністративно-територіальних одиниць на українських землях у складі Польщі (на 1931 р.)

Адміністративно-територіальні одиниці	Кількість АТО за воєводствами	Кратність АТО за воєводствами	Площа, тис. км ²	Кількість населення, тис. осіб	Індекси параметрів	
					площа	кількість населення
Подільське воєводство:			36,668	1131,7	1,29	0,36
повіти	9	1	4,07	125,7	3,88	1,09
гміни	79	9	0,46	14,32	4,18	1,15
Волинське воєводство:			35,734	2084,8	1,26	0,67
повіти	11	1	3,25	189,5	3,10	1,64
гміни	103	9	0,35	20,2	3,18	1,63
Львівське воєводство:			28,408	3127,4	1	1
повіти	27	1	1,05	115,8	1	1
гміни	252	9	0,11	12,4	1	1
Тернопільське воєводство:			16,533	1604	1	1
повіти	17	1	0,97	94,35	0,92	0,81
гміни	169	10	0,097	9,49	0,88	0,76
Станіславське воєводство:			16,894	1476,5	0,59	0,47
повіти	12	1	1,4	123	1,33	1,06
гміни	119	10	0,14	12,4	1,27	1

**Таблиця 1.17. Адміністративно-територіальний устрій українських земель наприкінці 1937 р.****а) Українська РСР**

<i>Області</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Вінницька	м. Вінниця	
Дніпропетровська	м. Дніпропетровськ	
Донецька	м. Сталіне	
Житомирська	м. Житомир	
Кам'янець-Подільська	м. Кам'янець-Подільський	
Київська	м. Київ	
Миколаївська	м. Миколаїв	
Одеська	м. Одеса	
Полтавська	м. Полтава	
Харківська	м. Харків	
Чернігівська	м. Чернігів	
Молдавська АРСР	м. Тирасполь	

б) Польща

<i>Воеводства</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Волинське	м. Луцьк	
Львівське	м. Львів	
Тернопільське	м. Тернопіль	
Станіславське	м. Станіслав	
Поліське (частина)	м. Берестя (Брест-над-Бугом)	
Люблінське (частина)		
Білостоцьке (частина)		

в) Румунія

<i>Повіти</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Чернівецький	м. Чернівці	
Хотинський	м. Хотин	
Сторожинецький	м. Сторожинець	
Радівецький (частина)		
Аккерманський	м. Аккерман	
Ізмаїльський	м. Ізмаїл	

г) Чехословаччина

<i>Краї</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Підкарпатська Русь	м. Ужгород	



1.8. Адміністративно-територіальний поділ Української РСР у 1944 -1991 рр.

У перші повоєнні роки обласний поділ УРСР зазнав певних змін. Було створено Херсонську область, а на возз'єднаних з Україною землях Закарпаття – Закарпатську область.

У 1945-1946 рр. проведено кампанію з перейменування назв населених пунктів. Мета цього заходу, як зазначалося в указах Президії Верховної Ради Української РСР, – “збереження історичних найменувань та уточнення і впорядкування існуючих назв сільрад і населених пунктів” (“Відомості Верховної Ради Української РСР”, 1946 р., №№ 1-12; 1947 р., №№ 1-12; “Українська РСР. Адміністративно-територіальний поділ на 1 вересня 1946 року”, Київ, 1947, с. 880-958). Практично в один момент було перейменовано близько 4000 поселень, сільрад, районів. Так щезло з карт більш як 5 % усіх назв (4000 із 70 000 усіх існуючих на той період назв), причому поряд із перейменуванням назв іншомовного походження (німецьких, польських, чеських, тюркських тощо) не меншою мірою постраждали давні староукраїнські назви, утворення яких сягало ще княжих часів. Культурно-історичний ландшафт немалої за європейськими мірками країни було спотворено навіть без формальної згоди на те населення за дуже короткий час.

На 1.09.1946 р. кількість адміністративних одиниць в Українській РСР була такою: 25 областей, 81 місто республіканського й обласного підпорядкування, 750 районів, 13 округ (у Закарпатті), 16 435 сільрад, 451 селищна й 177 міських рад.

У 1954 р. Українській РСР було передано Кримську область. Цього ж року було ліквідовано Ізмаїльську область та утворено Черкаську.

Паралельно зі змінами в мережі областей у 1954-1960 рр. відбулося укрупнення сільрад, що було викликане укрупненням колгоспів. Загальна кількість сільрад у цей період скоротилася вдвічі, а динаміка цього процесу була такою: 1954 р. – існувало 6 654 сільрад, 1958 р. – 11 418, 1960 р. – 8 741. Почалося також скорочення кількості районів. За 1954-1960 рр. ліквідовано 175 районів (1954 р. – існувало 786 районів, 1958 р. – 746, 1960 р. – 611), а також Дрогобицьку область (1959 р.).

За станом на 01.04.1960 р. в УРСР було: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 611 районів, 84 міста обласного підпорядкування, 8 741 сільська, 781 селищна та 250 міських рад.



На початку 1960-х років для радянського керівництва постало питання пошуку нових, більш ефективних способів управління економікою держави, а відтак і способів організації та територіального розміщення органів влади.

Дрібні райони, особливо ті, в яких переважало сільське населення, потребували значної кількості державних службовців для існування всіх, передбачених для району державних установ, але їх економічний потенціал був дуже незначний, і утримання у цих районах державних органів та бюджетних установ було дуже накладним для держави. З іншого боку, дрібні райони створювали додаткові труднощі навіть у плановій економіці щодо концентрації виробництв та розвитку кооперації.

У 1962-1963 рр. з ініціативи М. Хрущова було проведено реорганізацію радянських органів за виробничим принципом. У листопаді 1962 р. ухвалюється рішення Пленуму ЦК КПРС „Про розвиток економіки СРСР і перебудову партійного керівництва народним господарством“. Грудневий Пленум ЦК КПУ розвинув це рішення Пленуму КПРС і фактично дав доручення Президії Верховної Ради УРСР на проведення укрупнення районів, що й було зроблено відповідно до її Указу від 30 грудня 1962 р. „Про укрупнення сільських районів Української РСР“.

У цей період суттєво змінювались підходи до організації влади на територіях. Чи не вперше в історії державного управління влада стала поділятися за новим принципом розподілу не на законодавчу, виконавчу та судову, а на „промислову“ та „сільську“.

У 19-ти з 25-ти областей України створюється по дві (промислова та сільська) обласні ради депутатів трудящих. Райони було укрупнено, як правило, до меж виробничих колгоспно-радгоспних управлінь (запроваджених ще у 1961 р.). Загальна кількість районів скоротилася ще на 460. Було утворено 2 промислових райони, які разом із містами обласного підпорядкування віднесено до компетенції обласних (промислових) рад, сільські ж райони підпорядковувалися обласним (сільським) радам. У Волинській, Закарпатській, Івано-Франківській, Ровенській, Тернопільській та Чернівецькій областях було збережено єдині обласні ради.

За станом на 1 квітня 1963 р. в Українській РСР стало: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 251 сільський район, 2 промислових райони, 157 міст обласного підпорядкування, 8 578 сільських, 822 селищних та 196 міських рад.

Відставка М. Хрущова в листопаді 1964 р. викликала нові зміни адміністративно-територіального устрою. Так, було поновлено



єдині обласні ради, ліквідовано поділ територій на промислові та сільські зони, ліквідовано промислові райони, переглянуто адміністративну підпорядкованість багатьох міських поселень. Великі зміни проведено в районному поділі. Частину ліквідованих у 1962-1963 рр. районів відновлено, інші були розукрупнені.

Але навіть попри відновлення значної кількості районів їх загальна кількість все-таки залишилась меншою від тієї кількості, що існувала на початку „хрущовських“ реформ. Як наслідок, мережа адміністративно-територіальних одиниць станом на 1.07.1967 р. набула такого вигляду: 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 475 районів, 111 міст обласного підпорядкування, 8 555 сільських, 762 селищних, 273 міських ради.

Таблиця 1.18. Адміністративно-територіальний устрій Української РСР станом на 01.01.1944 р.

<i>Області</i>	<i>Адміністративні центри</i>	<i>Примітки</i>
Вінницька	м. Вінниця	
Волинська	м. Луцьк	
Ворошиловградська	м. Ворошиловград	
Дніпропетровська	м. Дніпропетровськ	
Дрогобицька	м. Дрогобич	
Житомирська	м. Житомир	
Запорізька	м. Запоріжжя	
Ізмаїльська	м. Ізмаїл	
Кам'янець-Подільська	м. Проскурів	
Київська	м. Київ	
Кіровоградська	м. Кіровоград	
Львівська	м. Львів	
Миколаївська	м. Миколаїв	
Одеська	м. Одеса	
Полтавська	м. Полтава	
Ровенська	м. Рівне	
Сталінська	м. Сталіне	
Станіславська	м. Станіслав	
Сумська	м. Суми	
Тернопільська	м. Тернопіль	
Харківська	м. Харків	
Чернігівська	м. Чернігів	
Чернівецька	м. Чернівці	

**Таблиця 1.19. Зміни в адміністративно-територіальному поділі УРСР (довоєнний і повоєнний періоди)**

Адміністративні одиниці	Кількість адміністративних одиниць за роками							
	1922	1935	1941	1951	1954	1956	1960	1964
Області	—	7	23	25	25	26	25	25
Губернії	12	—	—	—	—	—	—	—
Округи		7	—			—		
Повіти	101	—	—	—	—	—	—	—
Волості	1 847	—	—	—	—	—	—	—
Міські ради	—	97	255	261	268	284		
Райони сільські	—	481	746	749	762	786	611	253
Селищні ради, після 1936 р. — селища		324	459	478	480	497	769	826
Сільські ради	—	11 050	16 357	16 357	16 280	11 686	9 083	8 565
Райони в містах							74	94

Таблиця 1.20. Групування регіональних центрів України за їхньою віддаленістю від геометричних центрів

Відстані	Регіональні центри
Понад 65 км	Ужгород, Херсон, Запоріжжя, Одеса, Миколаїв, Луцьк, Черкаси
51-60 км	Чернігів, Суми, Харків, Сімферополь, Полтава, Луганськ
36-50 км	Рівне, Вінниця, Житомир
20-35 км	Донецьк, Дніпропетровськ, Івано-Франківськ, Тернопіль, Київ
Менше 20 км	Хмельницький, Львів, Кіровоград, Чернівці

Таблиця 1.21. Пропорційність параметрів обласного поділу України

Області, автономія	Територія, тис. км ²	Кількість населення, тис. осіб	Індекси параметрів	
			територія	кількість населення
Україна	603,7	46 143,7		
АРК	27,0	1 967,3	1,12	1,14
Вінницька	26,5	1 660,0	1,10	0,97
Волинська	20,2	1 036,2	0,84	0,60
Дніпропетровська	31,9	3 374,2	1,32	1,96
Донецька	26,5	4 500,5	1,10	2,62
Житомирська	29,9	1 294,2	1,24	0,75
Закарпатська	12,8	1 243,4	0,53	0,72



Продовження табл. 1.21

Області, автономія	Територія, тис. км ²	Кількість населення, тис. осіб	Індекси параметрів	
			територія	кількість населення
Запорізька	27,2	1 821,3	1,13	1,06
Івано- Франківська	13,9	1 381,1	0,58	0,80
Київська	28,9	1 727,8	1,20	1,00
Кіровоградська	24,6	1 027,0	1,02	0,60
Луганська	26,7	2 331,8	1,11	1,36
Львівська	21,8	2 552,9	0,90	1,48
Миколаївська	24,6	1 195,8	1,02	0,70
Одеська	33,3	2 392,2	1,38	1,39
Полтавська	28,8	1 511,4	1,19	0,88
Рівненська	20,1	1 151,0	0,83	0,67
Сумська	23,8	1 184,0	0,99	0,69
Тернопільська	13,8	1 093,3	0,57	0,64
Харківська	31,4	2 782,4	1,30	1,62
Херсонська	28,5	1 099,2	1,18	0,64
Хмельницька	20,6	1 341,4	0,85	0,78
Черкаська	20,9	1 304,3	0,87	0,76
Чернівецька	8,1	940,1	0,34	0,53
Чернігівська	31,9	1 121,3	1,32	0,65

Таблиця 1.22. Кратність поділу територіальних адміністративних одиниць України

Регіони	Кратність поділу: область (автономія) – район – сільрада
Україна	1:25:20:21
АР Крим	1:14:18
Вінницька	1:27:24
Волинська	1:15:25
Дніпропетровська	1:22:12
Донецька	1:18:14
Житомирська	1:23:25
Закарпатська	1:13:21
Запорізька	1:20:13
Івано-Франківська	1:14:32
Київська (без м. Києва)	1:25:24
Кіровоградська	1:21:18



Продовження табл. 1.22

<i>Регіони</i>	<i>Кратність поділу: область (автономія) – район – сільрада</i>
Луганська	1:18:11
Львівська	1:20:27
Миколаївська	1:19:15
Одеська	1:26:16
Полтавська	1:25:17
Рівненська	1:15:22
Сумська	1:18:20
Тернопільська	1:17:31
Харківська	1:26:15
Херсонська	1:18:14
Хмельницька	1:20:27
Черкаська	1:20:26
Чернівецька	1:11:22
Чернігівська	1:22:23

Україна на момент проголошення незалежності мала сформований територіальний устрій. До її складу входили Кримська АРСР, 24 області, 2 міста республіканського підпорядкування (Київ та Севастополь), 605 районів (з них 485 сільських), 435 міст (з яких 151-не – міста обласного підпорядкування), понад 9,5 тис. сільських і понад 800 селищних рад, близько 29 тис. сільських і близько 1360 міських населених пунктів. Усього в державі було 30,2 тис. населених пунктів.

Адміністративно-територіальний устрій України, що сформувався під дією різних історичних, політичних, соціально-економічних умов, не є сталим. Адаптуючись до нових умов і потреб держави, він невідворотно буде змінюватися.

Проголошення незалежності України, формування власних державних інститутів, перехід від планової економіки до ринкових відносин, глибока економічна і соціальна трансформація українського суспільства – це ті історичні чинники, які активно ініціюють зміни в існуючому територіальному устрої.

Затримка з вирішенням зазначених проблем призводить до накопичення та зростання проблем в інших сферах (місцевого самоврядування, регулювання земельних відносин, оподаткування, міжбюджетних відносин тощо).

РОЗДІЛ 2

Територіальна організація влади в Україні: конституційне становлення



Адміністративно-територіальний устрій – це, умовно кажучи, система територіальної локалізації (закріплення на території) управлінських функцій держави, виражених у державній регіональній політиці засобами державного, регіонального і місцевого управління, структурами самоврядування та закріплених у відповідних законодавчих актах з чітким розподілом управлінських функцій і повноважень. Саме тому адміністративно-територіальний устрій завжди встановлюється відповідно до прийнятої у державі моделі управління.

Наявний адміністративно-територіальний устрій дістався Україні у спадок від системи партійно-господарського управління. Зміни, які протягом 1991-2001 рр. відбувалися у системі державного управління взагалі й територіальної організації влади зокрема, поки що не знайшли свого адекватного втілення у відповідних змінах адміністративно-територіального устрою. Взаємопов'язаність цих змін зумовлює необхідність аналізу процесу державотворення в Україні, особливо у частині територіальної організації влади.

2.1. Конституційний процес становлення територіальної організації влади

Упродовж майже вісімнадцяти років, що минули з дня проголошення незалежності, Україна зробила тверді кроки на шляху до повного демонтажу тоталітарної політичної системи та командно-адміністративної економіки, властивих радянській епосі. Увесь цей період був позначений активним пошуком адекватної моделі територіальної організації влади в цілому та організації місцевого самоврядування зокрема.

На момент здобуття Україною незалежності у політико-територіальному аспекті вона характеризувалася уніфікованістю адміністративного поділу, єдністю системи господарювання. У процесі пошуку та уточнення форми правління, інституціоналізації влади як у центрі, так і в регіонах пошук адекватної моделі політико-територіальної організації влади значно активізувався. Наприклад, свого часу жваво обговорювалися проблеми організації влади у Донецькому регіоні, на Закарпатті, Галичині.

Особливо активним цей процес був у період підготовки Конституції незалежної України (1991-1996 рр.).



Нагадаємо деякі факти. Надто резонансним тоді було питання щодо запровадження в Україні федерального устрою. Аргументувалося це історичним досвідом існування земель та потребами децентралізації влади.

Кілька варіантів Конституції України на початковій стадії її розробки передбачали саме такий децентралізований устрій. Таким, наприклад, був проект нової Конституції у редакції від 29 січня 1992 р., що з невеликими змінами, внесеними Конституційною комісією, виносився на всенародне обговорення у другій половині того ж року.

Зазначеним проектом передбачалося запровадження на рівні областей (земель) і Республіки Крим адміністративної автономії (тобто формування державно-територіальних одиниць) на засадах розмежування нормотворчих, установчих, контрольних і виконавчих функцій, що мали здійснюватися відповідно радами і виконавчими комітетами областей (земель).

А проект конституції від 27 травня 1993 р. передбачав не лише земельний поділ, а й прямо вказував на суб'єкта відображення регіональних інтересів, територіального представництва – Раду територій Верховної Ради України.

В умовах гострої необхідності закріплення здобутої Україною незалежності, послідовного завершення початкового етапу інституціоналізації державної влади у той момент об'єктивно перемогла точка зору прихильників централізованої держави.

За конституцією 1996 р. Україна зберегла унітарний характер з автономним утворенням у її складі – Автономною Республікою Крим.

Реформу адміністративно-територіального устрою України, спроби проведення якої теж робилися у минулому, на жаль, не було завершено.

Прийнятий Верховною Радою у 1997 р. Закон “Про адміністративно-територіальний устрій України” не вирішував кардинально питання децентралізації влади на рівень регіонів і не змінював у цілому усталений адміністративно-територіальний устрій країни. Він містив певні недоліки, а також суперечив Конституції України, у зв'язку з чим Президент України застосував щодо нього право вето.

Другій складовій територіальної організації влади, якою є місцеве самоврядування, починаючи з часу здобуття Україною незалежності, теж приділялася значна увага. І хоча реформа муніципального самоврядування протягом 1991-2008 рр. так і не набула розмаху, цей період необхідно вважати достатньо важливим для розвитку вказаної сфери.



Вже за перші роки незалежності значно поглибилось усвідомлення потреби зміцнення фінансової, організаційної, матеріальної та кадрової незалежності місцевого самоврядування. Ці ідеї було закладено в основу нової Конституції України 1996 р., інших актів законодавства. Статтею 7 Основного закону було гарантовано місце самоврядування. Конституція досить детально визначила суть і особливості місцевого самоврядування з частковим урахуванням досвіду існування в державі цього інституту і вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. Вона продовжила реформування рад на основі самоврядування, яке почалося після 1991 р.

Нова конституція не тільки закріпила модель місцевого самоврядування, майже аналогічну моделі 1992 (1995) років, посиливши роль територіальної громади і водночас послабивши роль сільських, селищних і міських рад. Вона ліквідувала подвійне підпорядкування виконавчих комітетів рад, їх управлінь і відділів, місцеві ради було звільнено від опіки їх виконавчих комітетів.

Територіальні громади сіл, селищ, міст набули прав безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляти майном, що перебуває у комунальній власності, затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку, затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їх виконання, встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону, вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції (стаття 143 Конституції України).

Однак, якщо орієнтуватися на вимоги (рекомендації) Європейської хартії місцевого самоврядування, реформа місцевого самоврядування в Україні на цьому не завершується. Потребують свого вирішення питання оптимізації кількості сільських територіальних громад, реальної їх фінансової, матеріальної та організаційної спроможності (й, відповідно, незалежності).

Сучасний адміністративно-територіальний поділ України та організація власне місцевого самоврядування за Конституцією України створюють підґрунтя до подрібнення місцевого самоврядування: замість існуючих сільських рад, які об'єднують жителів, як правило, кількох сіл, нова конституція визнала за мешканцями кожного села право на створення власних органів місцевого самоврядування.

Цим дано поштовх до активізації процесів децентралізації на рівні місцевих громад (і, відповідно, до подрібнення місцевого самоврядування), що суперечить тенденції до укрупнення



територіальних громад, яка спостерігається протягом останнього часу в країнах Європейського Союзу.

Узагалі децентралізація влади є не лише привабливим, а й безальтернативним шляхом розвитку України. Саме такої думки дотримується більшість політиків у центральних органах державної влади й особливо місцева політична еліта. Саме у децентралізації влади вони вбачають можливості збалансування соціально-економічного розвитку територій, оптимального врахування їх культурних, етнічних, історичних, демографічних, екологічних та інших особливостей розвитку.

Децентралізація влади, як свідчить світовий досвід реформування влади та загальні тенденції, що спостерігаються у даній сфері, є наступним і неминучим етапом розвитку після періоду “командно-адміністративного управління та урядування”, котрий супроводжує становлення держав, вихід їх із соціально-економічної та політичної кризи.

Не викликає сумніву, що децентралізована влада є ефективнішою в умовах стабільного розвитку. В Україні наразі гостро відчувається необхідність наближення влади до населення, широкого розвитку місцевої ініціативи, участі населення в управлінні економічним і соціальним розвитком територій – осередків його проживання.

Разом з тим не треба забувати, що період існування України як незалежної держави є не настільки значним, щоб можна було говорити про остаточну сформованість стійких національно зорієнтованих тенденцій управління розвитком держави. Саме тому децентралізація влади має здійснюватися дуже обережно з тим, аби зберегти цілісність Української держави, керованість розвитку регіонів з огляду на загальнодержавні інтереси, забезпечивши можливість прийняття і впровадження ефективних управлінських рішень, але з максимальним урахуванням потреб (інтересів) регіонів.

У яких же формах може бути здійснена децентралізація влади в Україні?

На нашу думку, таких форм може бути дві – децентралізація влади шляхом федералізації або регіоналізація влади в умовах збереження унітарності України.

Коротко охарактеризуємо кожен з них.

Певно, **федералізація** на сьогодні не актуальна для України з огляду на саму природу федералізму, яка полягає в тому, що поштовх до таких процесів відбувається знизу. Федерація створюється там і тоді, де і коли існують значні відмінності у національно-етнічному складі населення країни, історичних,



культурних і територіальних особливостях. Крім того, вона не призводить автоматично до децентралізації, оскільки федерації можуть бути як централізованими, так і децентралізованими.

З огляду на короткий період існування України як самостійної держави, а відтак відсутності стійкого державницького імунітету та неконсолідованості української нації країна ще не готова до запровадження федерального устрою. На наш погляд, для цього немає необхідних об'єктивних причин. У разі запровадження такого устрою він не зміг би кардинально вирішити питання децентралізації влади, а лише призвів би до посиленого варіанту федералізації з ілюзорною децентралізацією влади.

Поняття **“регіоналізація”**, з огляду на відповідний досвід інших країн світу, звично у нашій свідомості асоціюється зі створенням нового типу територіального утворення – запровадження укрупнених адміністративно-територіальних одиниць.

Саме у такому напрямі відбувалися дискусії під час обговорення проекту Конституції України впродовж 1991-1996 рр. Спектр ідей стосовно адміністративно-територіального поділу на рівні найбільших адміністративно-територіальних одиниць був досить широким – від збільшення кількості областей, як одного з варіантів оптимізації адміністративно-територіального поділу (це сприяло б, на думку тих, хто дотримується даної точки зору, децентралізації управління, вирішенню економічних, соціальних і політичних проблем), до укрупнення регіонів і доведення їх до 9-13 одиниць.

Не може бути остаточно відкинута і вірогідність прагнень до автономізації України. Особливо важливими чинниками в цьому прагненні називають економічний та етнокультурний, що спричинятимуть відцентрові тенденції найближчим часом. Саме цьому, на наш погляд, сприятимуть подальше роздержавлення економіки, розширення сфери економічної компетенції регіонів, зміцнення позицій регіональних еліт та об'єктивне зміцнення економіки регіонів.

Не виключається також посилення тенденції до політичної самоідентифікації численних українських субетнічних груп (лемків, бойків, русинів та інших), що у цілому відповідає загальноєвропейській тенденції у цій сфері (приклад досвіду Франції, Іспанії, Італії, Бельгії та інших країн). Віднедавна прагнення до децентралізації влади, особливо у сфері економічного і соціального розвитку регіонів, набули організованого виразу. Були, наприклад, створені Асоціація міст України, Асоціація сільських, селищних і міських рад, Українська асоціація місцевих



і регіональних влад, Спілка лідерів місцевих та регіональних влад, інші відповідні об'єднання, орієнтовані на вирішення широкого кола питань у сфері державної регіональної політики взагалі та місцевого самоврядування зокрема.

Зазначені об'єднання активно включилися у процес формування державної регіональної політики. Так, приміром, Спілка лідерів місцевих та регіональних влад у 2003 р. запропонувала власне бачення концепції державної регіональної політики, в якій з метою подолання структурної кризи загальної системи влади, що значною мірою перешкоджає проведенню реформ, передбачено здійснити такі заходи:

- визнати населення області територіальною громадою (обласними співтовариствами) з наділенням її власністю, самостійним бюджетом, власними джерелами доходу;

- створити двопалатний парламент, друга палата якого (Рада регіонів) була б органом територіального представництва і формувалась обласними радами шляхом кооптації по три представники від кожної обласної ради;

- надати більшій самостійності уряду у здійсненні виконавчих повноважень, відмовитися від посад голів державних адміністрацій в областях і запровадити інститут префектів, які мали б контрольню-наглядові повноваження;

- створити адміністративні суди й надати їм право розгляду справ про перевищення повноважень обласними радами, місцевими органами або окремими посадовими особами і припинення повноважень цих органів та посадових осіб;

- сформувані на рівні області обласні ради на основі мажоритарної системи виборів або від територіальних громад;

- обирати голів і керівників виконавчого органу ради й покласти на них державні повноваження та функції контролю і координації з обласними управліннями центральних органів виконавчої влади.

Аналіз запропонованого підходу свідчить про кілька цікавих обставин.

По-перше, йдеться, по суті, про визнання за обласними співтовариствами усіх прав на самоврядування та формування на рівні області повноцінних органів місцевого самоврядування. Це передбачає майнову, фінансово-економічну, організаційну і кадрову самостійність на рівні, який задовольняє вимоги щодо правового статусу та повноважень органів місцевого самоврядування, передбачених Європейською хартією місцевого самоврядування.

По-друге, передача державних повноважень від голів місцевих



державних адміністрацій до обраних населенням керівників виконавчих органів рад, запровадження замість голів місцевих державних адміністрацій префектів і наділення останніх виключно контрольно-наглядовими повноваженнями є формою децентралізації влади у формі самоврядування.

По-третє, реалізація запропонованої моделі організації влади свідчатиме, що у питанні форми державного устрою відбуватиметься зміна орієнтації від використання механізмів та інструментів чисто унітарної форми управління до запровадження елементів федеративної форми державного устрою.

Особливої уваги заслуговує той факт, що така модель організації влади з невеликими відмінностями пропонувалася за проектом Конституції України від 27 травня 1993 року. Відмінності полягали лише у тому, що на рівні областей замість органів місцевого самоврядування пропонувалось утворити органи державної влади, які діяли б за принципом поділу влади.

Повернення до подібної моделі організації влади є досить симптоматичним. Воно свідчить про поступовий відхід від форми жорсткої, централізованої влади і впровадження ідеї більш децентралізованих форм державного управління в регіонах.

Однак неточне визначення авторами даної концепції ключових понять державної регіональної політики призвело до звуженого тлумачення основних її завдань. Запропонована схема реформування державної регіональної політики передбачала істотне обмеження повноважень державних адміністрацій, залишаючи за ними тільки функцію адміністративного контролю, що автоматично спричинило б значне ослаблення виконавчої вертикалі влади.

Зі змісту концепції можна зробити однозначний висновок, що Україні пропонувалось (на відміну від інших країн світу) запровадження концептуально нових, відмінних від передбачених чинною конституцією засад функціонування та взаємовідносин органів державної влади і місцевого самоврядування. Система місцевого самоврядування стала б однією з ланок державного управління, продовженням її вертикалі. Такий підхід був неприйнятним, оскільки органи місцевого самоврядування не є частиною системи органів держави; це передусім форма залучення громадян до управління, один із проявів демократії на місцевому рівні.

Неприйнятність розбудови державної регіональної політики за концепцією Спілки лідерів місцевих та регіональних влад зумовила гостру необхідність пошуку інших рішень щодо запровадження нових підходів до регіоналізації державного управління.



І такі підходи були знайдені центральними органами виконавчої влади та втілені у відповідну концепцію державної регіональної політики.

2.2. Нові підходи до регіоналізації державного управління у період 2001-2003 рр.

Концентрований вираз нових підходів до регіоналізації державного управління знайшов відображення в Концепції державної регіональної політики, затвердженій Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341. У ній зазначається, що “державна регіональна політика є складовою частиною національної стратегії соціально-економічного розвитку України, тісно пов’язаною з проведенням адміністративної реформи та впорядкуванням адміністративно-територіального устрою, і реалізується шляхом здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування системи заходів для забезпечення ефективного комплексного управління економічним та соціальним розвитком України та її регіонів – Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя”.

Система заходів щодо реалізації **Концепції державної регіональної політики, яка була затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 р. № 437**, орієнтувалася на підвищення рівня регіоналізації державного управління.

На *першому етапі її здійснення (2001-2003 рр.)* цього передбачалося досягти за рахунок:

- удосконалення механізмів стратегічного державного планування регіонального розвитку, системи загальнодержавного і регіонального прогнозування та планування соціально-економічного розвитку;
- проведення аналізу законодавства, розроблення програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування, спрямованої на зміцнення його організаційно-правових і фінансових основ;
- розроблення і вдосконалення законодавства з питань регіональної політики та місцевого самоврядування, зокрема, щодо: розмежування функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, обґрунтування засад державного стимулювання регіонального розвитку територій, у т. ч. депресивних, законодавчого врегулювання проходження служби в органах місцевого самоврядування, визначення центрального органу виконавчої влади з питань



регіональної політики і підтримки місцевого самоврядування, формування мережі агентств регіонального розвитку тощо;

- доведення до відома населення України положень Концепції державної регіональної політики, широкої підтримки державними і комунальними засобами масової інформації її реалізації в регіонах.

На *другому етапі реалізації (з 2003 р.)* підвищення рівня регіоналізації державного управління передбачалося досягти завдяки:

- запровадженню конкурсних засад розміщення у регіонах державних інвестиційних коштів;

- розробленню Генеральної схеми економічного районування України та Національної програми охорони земель;

- підготовці міжрегіональних соціальних проектів та їх фінансовому забезпеченню;

- створенню економічних, організаційних та нормативно-правових передумов для реалізації основних принципів сталого і збалансованого розвитку регіонів;

- заснуванню регіональних центрів передачі та розповсюдженню високих технологій;

- формуванню державних і регіональних інформаційних баз даних про регіони, їх потенціал і потреби, а також про територіальні громади;

- створенню економічних умов та формуванню нормативно-правової бази для участі України у відповідних заходах з реалізації регіональної політики у рамках Європейського Союзу.

2.3. Здійснення державної регіональної політики у період 2001-2003 рр.

Інтегрування України в європейські структури потребує вироблення і реалізації такої моделі взаємовідносин з регіонами й управління ними, яка б відповідала принципам регіональної політики ЄС, сприяла б становленню нових форм співпраці у форматі “центр – регіони”, загальновизнаній практиці внутрішнього між-регіонального співробітництва і міжнародної співпраці територій.

Метою державної регіональної політики як складової стратегії економічного та соціального розвитку України є формування умов для динамічного, збалансованого розвитку територій, усунення основних регіональних диспропорцій.

Державна регіональна політика у 2002-2011 рр. повинна була забезпечити:



- формування оптимальної високоефективної структури господарства регіонів, що забезпечувала б їх комплексний розвиток на основі природно-, виробничо-ресурсного, науково-технічного і людського потенціалу, наявної інженерної та соціальної інфраструктури;

- запровадження системи стратегічного бюджетного планування і фінансового вирівнювання із застосуванням об'єктивних критеріїв, гарантованих державою соціальних стандартів, нормативів бюджетної забезпеченості, законодавчо визначеного переліку завдань місцевого значення;

- застосування договірних засад при визначенні спільних дій центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у стимулюванні регіонального розвитку;

- вирішення спільних регіональних і міжрегіональних проблем розвитку шляхом об'єднання фінансових ресурсів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- комплексний розвиток територій зі спеціальним економічним статусом завдяки залученню інвестицій у пріоритетні галузі виробництва для збереження наявних і створення нових робочих місць, запровадження нових технологій тощо;

- підвищення ролі регіонів у зовнішньоекономічному співробітництві, активне входження регіонів до міжнародних організацій та формувань, активізація міжрегіонального і транскордонного співробітництва;

- удосконалення системи державного стратегічного програмування регіонального розвитку, обґрунтування стратегії розвитку окремих регіонів;

- децентралізацію влади, розмежування функцій та повноважень центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з розширенням повноважень останніх;

- формування інфраструктури для підтримки регіонального розвитку через створення спеціальних інститутів і зокрема агентств регіонального розвитку;

- підвищення ролі регіонів у реалізації екологічної політики держави;

- адаптацію національного законодавства з питань регіональної політики до норм і стандартів Євросоюзу.

Державна регіональна політика здійснюється у тісному взаємозв'язку з адміністративною реформою та реформуванням адміністративно-територіального устрою, інституту місцевого самоврядування.



2.4. Пошук оптимальної територіальної організації влади у період 2001-2003 рр.

Цілком зрозуміло, що Уряд не міг стояти осторонь під час вирішення такої проблеми, як трансформація адміністративно-територіального устрою держави. Тому на виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2002 р. № 478 “Про Міжвідомчу робочу групу з підготовки проекту Концепції вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою України” було розроблено два проекти основоположних нормативно-правових актів, прийняття яких дозволило б вирішити більшість проблем адміністративно-територіального устрою. Це проект Указу Президента України “Про Концепцію удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України” та проект Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”.

Обидва проекти розроблено Міжвідомчою робочою групою. Вони спрямовані на реалізацію потреби вирішення основних проблемних питань адміністративно-територіального устрою та його удосконалення. Запропонований цією групою проект Концепції не передбачав кардинальних змін в адміністративно-територіальному устрої нашої держави, а мав на меті удосконалення існуючої його моделі. Документ створювався з неухильним дотриманням положень Конституції та законів України.

Основними завданнями удосконалення системи адміністративно-територіального устрою проект передбачав аналіз актуальних проблем у цій сфері, а також правових, організаційних, фінансових та інших засад їх вирішення на основі положень Конституції України та створення умов для вдосконалення цієї системи у подальшому.

На жаль, далі нормопроекування робота не пішла через об'єктивні причини та суспільно-політичну ситуацію в державі. Але в ході розроблення проектів було виявлено та проаналізовано істотні проблеми у сфері існуючого адміністративно-територіального устрою.

Проблеми, про які йдеться, негативно впливають на вирішення питань державного управління, надання відповідно до Конституції та законів України гарантій місцевому самоврядуванню, виконання передбачених законодавством повноважень органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, забезпечення наповнення відповідних місцевих бюджетів, фінансове



забезпечення процесу надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування повноцінних послуг населенню, реалізацію прав власності, вирішення земельних питань, задоволення на належному рівні потреб населення, проведення виборів та розв'язання багатьох інших завдань. Тому й виникають суперечки щодо компетенції, насамперед між органами місцевого самоврядування.

У ході дослідження існуючої ситуації у сфері адміністративно-територіального устрою та чинного законодавства було виявлено істотні його проблеми, які не вирішено і досі. Детальну їхню характеристику буде наведено далі.

Основною, особливо нагальною та актуальною в умовах сьогодні, була і залишається проблема відсутності законодавчого унормування питань адміністративно-територіального устрою держави. Проектом концепції 2002 р. пропонувалося вирішити цю проблему шляхом розроблення та прийняття низки законодавчих актів, насамперед Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій”, що визначав би порядок вирішення питань у цій сфері – статус та основні ознаки відповідних адміністративно-територіальних одиниць, порядок їх формування та ліквідації, визначення та зміни меж, найменування та перейменування, статус відокремлених поселень (поселення фермерів, дачні та садові поселення, місця дислокації військових частин тощо), врахування регіональних особливостей.

У результаті проведених досліджень з урахуванням історичних, політичних, економічних, соціальних, екологічних, географічних та демографічних особливостей окремих територій України, етнічних та культурних традицій, можливостей фінансово-економічної самодостатності зроблено висновок про доцільність збереження триланкової системи. Отже, законопроектом було передбачено закріплення трирівневої системи адміністративно-територіального устрою в Україні, яку складала б:

Автономна Республіка Крим, області та міста зі спеціальним статусом (Київ і Севастополь) – *перший рівень*;

райони – *другий рівень*;

міста, райони у містах, селища, села – *третій рівень*, низова ланка адміністративно-територіального устрою.

Реалізація проекту концепції, на думку її розробників, була спрямована на такі результати:

– система адміністративно-територіального устрою повинна бути приведена у відповідність з Конституцією України, узгоджена із законодавством Європейського Союзу, що сприятиме



створенню необхідних умов для забезпечення сталого людського розвитку в державі;

– створення необхідних правових засад для вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою, узгодження положень законодавства з цих питань із законодавством про місцеве самоврядування, бюджетним, податковим, земельним, виборчим законодавством та із законодавством в інших сферах;

– підвищення керованості територіальним розвитком держави, поліпшення умов для повного розкриття потенціалу місцевого самоврядування, сформування правових, організаційних, наукових засад вирішення питань організації територіальних громад та відповідних органів місцевого самоврядування, спроможних забезпечувати реалізацію на рівні загальнодержавних соціальних стандартів, скорочення витрат на утримання державних органів та органів місцевого самоврядування.

На основі цього проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України було напрацьовано проект Закону України „Про адміністративно-територіальний устрій України”. Зазначений законопроект відповідно до Конституції України визначав систему адміністративно-територіального устрою України, встановлював правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою.

Коротко зупинимося на основних засадах законопроекту. У розділі I сформульовано поняття адміністративно-територіального устрою України як визначену відповідно до конституції та законів України внутрішню територіальну організацію держави, встановлену з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних, демографічних, соціальних та інших особливостей, етнічних і культурних традицій її регіонів, відповідно до якої формується система державних органів та органів місцевого самоврядування. У цьому ж розділі окреслювалися основні засади державної політики у сфері адміністративно-територіального устрою, перелік нормативно-правових актів у цій сфері, органи, до повноважень яких належить вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою.

Даним законопроектом відповідно до згаданої вище концепції передбачалося існування трьох рівнів системи адміністративно-територіального устрою держави:

перший рівень – Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом (Київ та Севастополь);



другий рівень – райони;

третій рівень – міста та райони в містах, селища, села.

Тут же пропонувалося тлумачення поняття адміністративно-територіальної одиниці як цілісної частини території України, визначеної відповідно до Конституції України, цього та інших законів з метою формування просторової основи для утворення і діяльності системи державних органів та органів місцевого самоврядування. Згідно з цим проектом закону адміністративно-територіальні одиниці третього рівня поділялися на міські (міста, райони у містах та селища) та сільські (села).

Розділ II проекту закону містив характеристики статусу та визначав структуру одиниць адміністративно-територіального устрою. Зокрема, в цьому розділі запропоновано визначення кожної категорії адміністративно-територіальних одиниць, вказано їх характерні ознаки та критерії утворення. У відповідних статтях розділу даються тлумачення інших понять: території міст, селищ, сіл та меж адміністративно-територіальних одиниць.

Щодо градації міст (тобто поділу їх на міста районного, обласного та республіканського, коли йдеться про Автономну Республіку Крим, значення) запропоновано альтернативний варіант – надання деяким містам, що є найбільшими за кількістю жителів (як правило, не менше ніж 1 млн осіб), багатогалузевими адміністративними, промисловими, науковими, фінансовими центрами України і які забезпечують надання високоякісних соціальних послуг населенню кількох областей, статусу міст загальнодержавного значення.

Розділом III проекту закону окреслювалися повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою. До речі, відповідно до цього проекту закону вирішення питань у даній сфері не є виключною компетенцією лише органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, а має здійснюватися з урахуванням місцевих та державних інтересів, характеризуватися узгодженістю спільних дій.

У розділі IV проекту йшлося про порядок вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою, зокрема про порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни їх меж, найменування і перейменування, зміни статусу, включення невеликих поселень до складу адміністративно-територіальних одиниць. Окремою статтею цього розділу запроваджується поняття Державного акта про встановлення межі адміністративно-територіальної одиниці – норма-



тивно-правового акта, що видається спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань адміністративно-територіального устрою відповідним органам виконавчої влади й органам місцевого самоврядування та офіційно засвідчує встановлення межі адміністративно-територіальної одиниці.

У розділі V проекту закону пропонувалося врегулювати функціонування державного кадастру адміністративно-територіальних одиниць України – державної геоінформаційної системи, що містила б офіційні відомості про адміністративно-територіальні одиниці країни. До зазначеного державного кадастру передбачалося включати відомості про історію утворення адміністративно-територіальних одиниць, місце розташування, площу, кількість населення, природні, соціально-економічні, демографічні, екологічні, історико-культурні, містобудівні та інші особливості, а також відповідні геопросторові дані. Ведення державного кадастру покладалося на спеціально уповноважений на те центральний орган виконавчої влади у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Цей орган повинен був один раз на п'ять років видавати офіційний довідник з питань адміністративно-територіального устрою України.

Прикінцевими положеннями проекту закону (розділ VI) пропонувалося врегулювати окремі питання адміністративно-територіального устрою та передбачити низку завдань, виконання яких повинно сприяти впровадженню даного проекту в разі його прийняття. Так, зокрема, передбачалося, що з дня набрання чинності цим законом міста обласного підпорядкування на території Автономної Республіки Крим набувають статусу міст республіканського (Автономної Республіки Крим) значення, інші міста обласного підпорядкування – міст обласного значення, міста районного підпорядкування – міст районного значення, селища міського типу, які є районними центрами, – міст районного значення, інші селища міського типу – статусу селищ, а селища набували б статусу сіл. Також з дня набрання чинності цим законом втрачало б силу Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. (Відомості Верховної Ради УРСР, 1981 р., № 12, ст. 179).

Прийняття цього закону не вимагало перегляду рішень територіальних громад сусідніх сіл про об'єднання в одну територіальну громаду і створення єдиних органів місцевого самоврядування та обрання єдиного сільського голови. Такі територіальні



громади могли продовжувати діяти відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Щоб уникнути можливих ускладнень у разі одномоментного скасування всіх уже встановлених адміністративно-територіальних меж, передбачалося, що до визначення та винесення в натуру (на місцевості) меж адміністративно-територіальних одиниць відповідно до вимог цього закону повноваження відповідних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування здійснюються у раніше встановлених межах.

Окремо слід виділити тезу про те, що Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським радам за поданням Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій пропонувалося переглянути у шестимісячний строк мережу міст, селищ та сіл, провести відповідно до вимог цього закону укрупнення їх шляхом злиття відповідних адміністративно-територіальних одиниць та, в разі потреби:

- вирішити питання щодо віднесення сіл, що відповідають вимогам, встановленим цим законом, до категорії селищ та включення невеликих поселень, визначених цим законом, як правило, до складу якнайближчих міст чи селищ і сіл;

- розробити і затвердити програму проведення протягом 2003-2008 рр. розмежування сіл та селищ;

- внести до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо віднесення селищ, які відповідають вимогам, встановленим цим законом, до категорії міст районного значення.

Такими є основні положення проектів нормативно-правових актів, якими передбачалося у 2002-2003 рр. врегулювати проблемні питання у сфері адміністративно-територіального устрою. У процесі їх розроблення враховувалися всі точки зору та проаналізовані запропоновані шляхи вирішення наявних проблем, узагальнено зарубіжну практику та вітчизняний досвід, здобутий за роки незалежності. Робота над проектами нерідко змушувала шукати компроміси, врегульовувати протиріччя з тих чи інших питань. На той час це був реальний шанс вирішити одну із найнагальніших проблем нашої держави. Проте через суспільно-політичну ситуацію в нашій державі цю роботу на невизначений час було призупинено. Проведено лише великомасштабне обстеження соціально-економічного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів, результати якого детально розглянуто у наступному розділі.

РОЗДІЛ 3

Основні проблеми існуючого адміністративно- територіального устрою



З часу першої за період незалежності України спроби (2002 р.) законодавчого унормування питань адміністративно-територіального устрою (аналіз законопроекту наводився вище) наявні у цій сфері проблеми так і не було врегульовано. Детально проаналізуємо деякі з них, а також причини, що їх породжують.

Існуючі системи державного управління і територіальної організації влади в Україні надмірно централізовані, внутрішньо суперечливі та не дозволяють оперативно й ефективно розв'язувати завдання економічного і соціального розвитку регіонів.

Як уже зазначалося, відповідно до статті 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

Виділимо та розглянемо основні проблеми наявного адміністративно-територіального устрою.

1. Існуюча схема адміністративно-територіального устрою України являє собою складну та невпорядковану чотириступеневу ієрархічну структуру.

Проблема пошуку і впровадження ефективної управлінської моделі, яка б гармонійно поєднувалася з територіальним устроєм держави, оптимально враховуючи ресурсний потенціал території, має тривалу історію. Але особливо актуальною вона є сьогодні, коли ми в результаті історичних обставин змінили радянську модель управління, за якої всі питання місцевого розвитку вирішувалися в центрі, та за майже 18 років так і не змінили соціально-економічні, а тим більше – соціально-психологічні установки, що місцевий розвиток – це передусім активна самостійна участь кожного у вирішенні питань місцевого значення.

То ж на сьогодні ми маємо складну, 4-ступеневу, а головне – невпорядковану систему адміністративно-територіального устрою.

Невпорядкованість системи адміністративно-територіального устрою проявляється в декількох аспектах. Так, зараз одні й ті ж адміністративно-територіальні одиниці належать до різних рівнів ієрархії. Наприклад, місто районного значення Артемово (Донецька область) має належати до III ступеня адміністративно-територіальної ієрархії, але фактично належить до IV, оскільки



входить до складу міста обласного значення Держинськ (II рівень ієрархії). І це – лише один з проявів невпорядкованості системи (мал. 3.1).

Особливої актуальності ця проблема набуває для специфічних міських адміністративно-територіальних утворень, на території яких розташовані кілька інших адміністративно-територіальних одиниць, але які не утворюють єдиної територіальної громади. Це передусім стосується 64-х міст обласного значення, на території яких містяться ще 202-ві інші адміністративно-територіальні одиниці, в яких діють органи місцевого самоврядування (мал. 3.2 і 3.3).

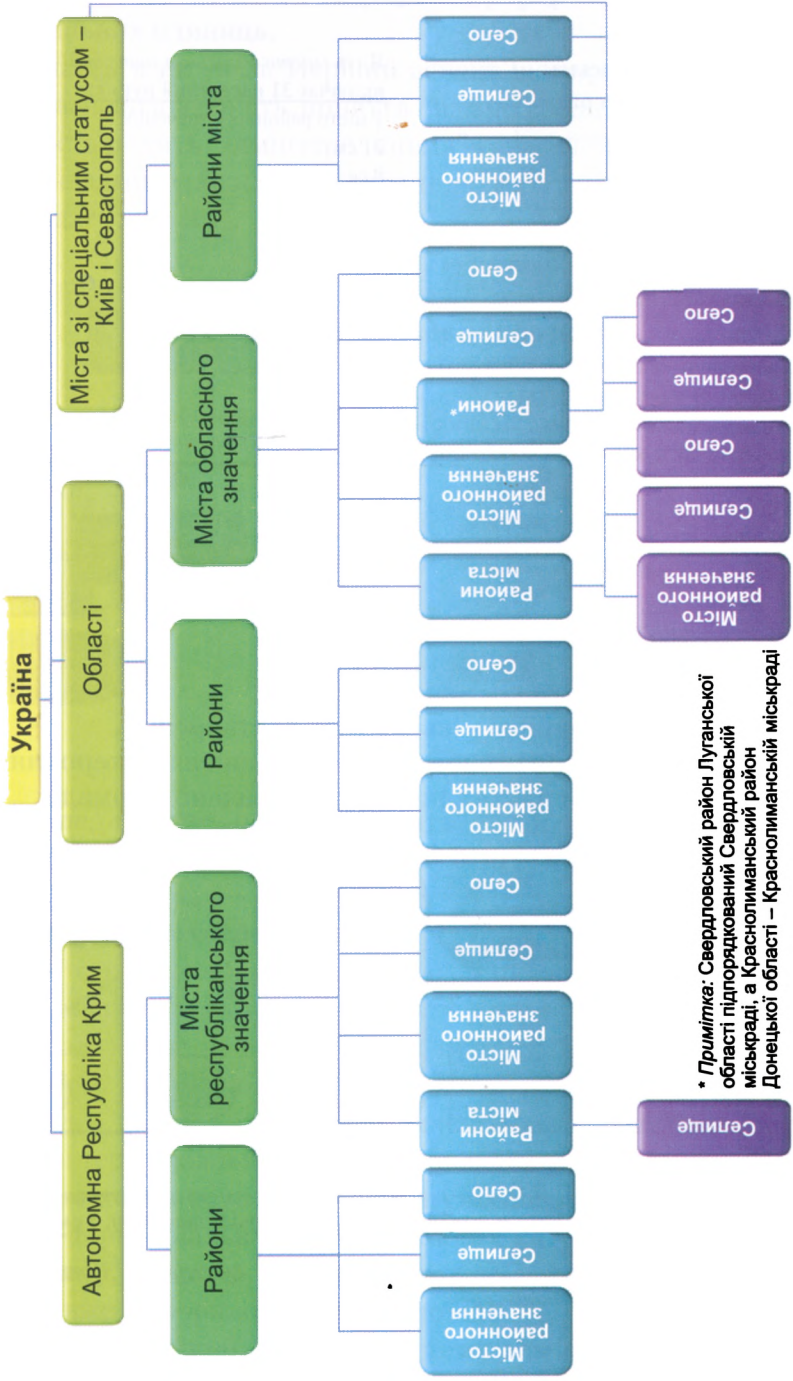
Це так звані “матрьошки” – специфічні адміністративно-територіальні утворення, на території яких розташовані інші адміністративно-територіальні одиниці, але які не складають єдиної територіальної громади. Наприклад, територія м. Ялти включає в себе 31 населений пункт, з яких – 1 місто районного значення, 21 селище міського типу, 8 селищ та 1 село. Систему місцевого самоврядування цього міського утворення складають: Ялтинська міськрада (місто обласного значення), Алупкинська міськрада (місто районного значення) та 7 селищних рад. Всі ці органи місцевого самоврядування мають відповідно до законодавства майже однакові повноваження і одну територію для їх реалізації. І часто-густо із земельних питань, питань комунального господарства на одній і тій же території, але різними радами, наприклад, Ялтинською та Алупкинською міськрадами, приймаються рішення, що суперечать одне одному. *Приклади: місто Олександрія Кіровоградської області включає 4 села; місто Єнакієве Донецької області – 14 населених пунктів, у т. ч. 3 селища та 11 сіл.*

Усього майже 350 сіл входять до складу міських громад, у т. ч. в Донецькій області – 92 (зокрема, до міської громади Макіївки – 15), в Автономній Республіці Крим – 62 (Алушти – 24, Судака – 14), в Луганській області – 53 села.

Це пояснюється тим, що незалежній Україні дістався у спадок адміністративно-територіальний устрій, що формувався майже 70 років за часів радянської влади та функціонування централізованої моделі управління економікою, а ще тим, що недостатньо враховуються соціальні критерії для утворення адміністративно-територіальних одиниць.



Невпорядкованість структури адміністративно-територіального устрою України

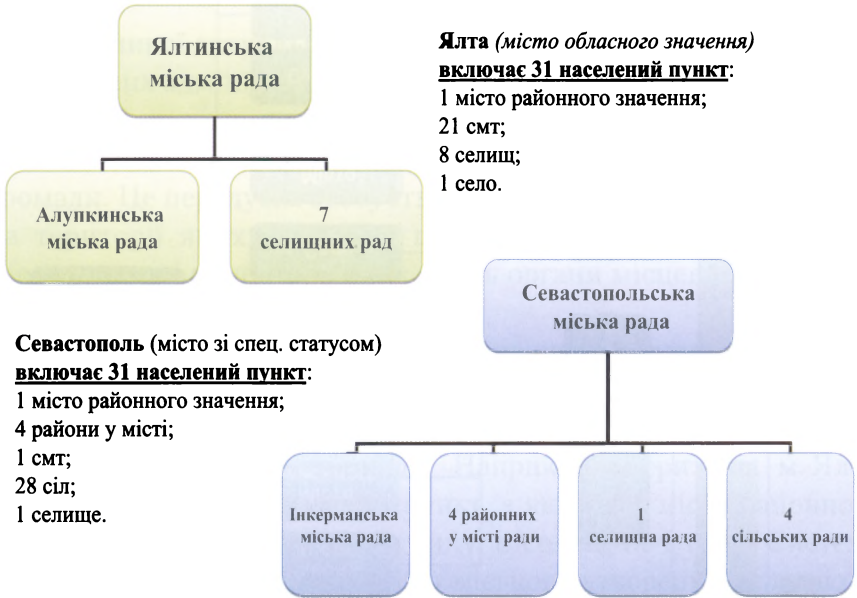


* Примітка: Свердловський район Луганської області підпорядкований Свердловській міськраді, а Краснолиманський район Донецької області – Краснолиманській міськраді

Мал. 3. 1.

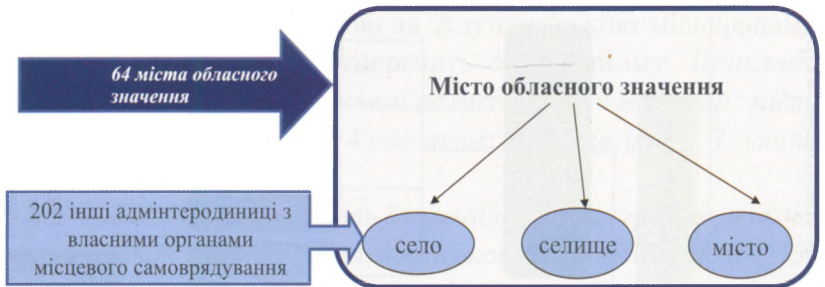


Невпорядкованість структури адміністративно-територіального устрою



Мал. 3.2

Специфічні міські адмінтерутворення, на території яких розташовані кілька інших адмінтеродиноць, що не становлять єдиної територіальної громади



1. Система населених пунктів: м. Єнакієве включає в себе 29 населених пунктів, у т. ч. м. Вуглегірськ та м. Юнокомунарськ (районного значення), 8 смт, 11 селищ та 8 сіл.
2. Система місцевого самоврядування: Єнакіївська, Вуглегірська, Юнокомунарська міськради та 4 селищних ради.

Мал. 3.3



2. Недосконалість понятійного апарату. Відсутність узагальненої назви для кожного з рівнів ієрархії адміністративно-територіальних одиниць.

Що мається на увазі. Перший аспект цієї проблеми – це законодавча невизначеність поняття “адмінтеродинація” та нерозмежованість понять “адмінтеродинація” і “населений пункт”. Скажімо, що є адмінтеродинацією первинного, базового, рівня – село чи сільрада? (мал. 3.4).

Недосконалість понятійного апарату Спричинено нерозмежованістю понять



Мал. 3.4

І перше, і друге поняття носять ознаки адміністративно-територіальної одиниці, але село одночасно є і населеним пунктом, а сільрада – одночасно органом місцевого самоврядування. Так, за сучасного стану справ адміністративно-територіальна одиниця одночасно є і населеним пунктом (наприклад, село Василівка) і органом місцевого самоврядування – (наприклад, Василівська сільська рада). Але ці поняття різні як за своєю природою, так і за змістом. Чітке законодавче визначення і розмежування цих понять – одне з першочергових завдань при формуванні ефективної територіальної організації влади.

3. Збереження всупереч Конституції України серед адміністративно-територіальних одиниць таких категорій, як селище міського типу, сільрада, а також селищна та міська ради.

Вище вже говорилося, що відповідно до частини третьої статті 132 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища і села.



Проте фактично на сьогодні функціонують такі адміністративно-територіальні одиниці, як міськрада, районна у місті рада, селище міського типу і селищна рада, сільська рада (мал. 3.5). Найбільша проблема із селищем міського типу (мал. 3.6), оскільки його визначення немає в Конституції.

**Наявність адмінтеродиниць,
не передбачених у Конституції України**
Існують категорії адмінтеродиниць, що не передбачені
Конституцією України, як складові адмінтерустрою

Передбачено Конституцією	Фактично існують – кількість
Автономна Республіка Крим	Автономна Республіка Крим
Області – 24	Області – 24
Райони – 490	Райони – 488 (Свердловський район Луганської області підпорядкований Свердловській міськраді, а Краснолиманський район Донецької області – Краснолиманській міськраді)
Міста – 458	міська рада – 456 (міста Прип'ять та Чорнобиль не мають рад)
Райони у містах – 118	районна в місті рада – 118
	селище міського типу – 886, функціонують селищні ради або вони входять до складу інших рад
Селища – 1 341	селищна рада – 783
Села – 27 156	сільська рада – 10 278

Мал. 3.5

**Наявність адмінтеродиниць,
не передбачених у Конституції України**



Мал. 3.6

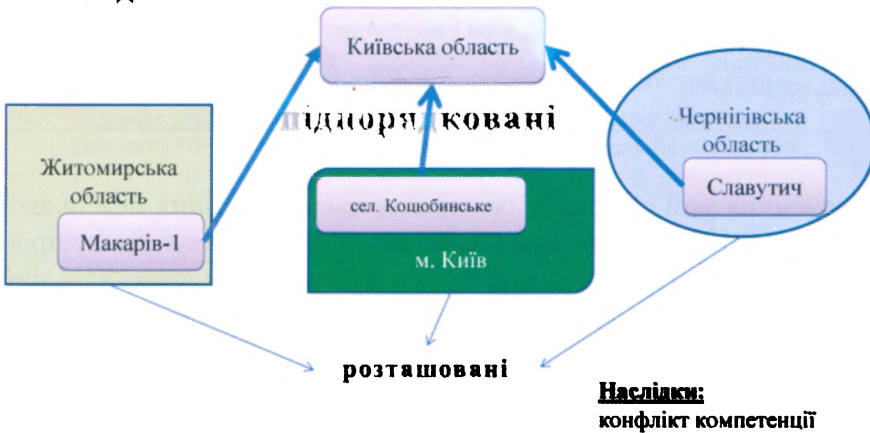


4. Існування населених пунктів, територія яких відокремлена від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці, тобто порушено принцип її компактності.

Існують населені пункти, що розташовані на території однієї області, а адміністративно підпорядковані іншій. Так, Макарів-1 розташоване у Житомирській області, смт Коцюбинське – у м. Києві, м. Славутич – у Чернігівській області, проте всі вони адміністративно підпорядковані Київській області (мал. 3.7).

Порушення принципу компактності адмінтеродиниць призвело до існування населених пунктів, територія яких відокремлена від основної (титульної) території адмінтеродиниці

ПРИКЛАД:



Мал. 3.7

У даному випадку спостерігаємо конфлікт компетенції рад: Київської міської та Коцюбинської селищної щодо території селища Коцюбинське. Оскільки і Київська міська, і Коцюбинська селищна ради відповідно до законодавства здійснюють однакові функції і повноваження, приймаючи відповідні рішення на відповідній території, але територія селища Коцюбинське входить у межі м. Києва. І може бути, що рішення, прийняте Київською міською радою і обов'язкове до виконання на території м. Києва, включаючи і територію селища Коцюбинське, суперечитиме рішенню Коцюбинської селищної ради, рішення якої теж обов'язкове на території селища Коцюбинське.

На мал. 3.8 чітко простежується порушення вищезазначеного принципу компактності. Зокрема, лише на території одного району, наприклад, Драбівського Черкаської області, існують черезсмужні анклави Рецюківщинської, Безбородьківської та



Невизначеність у натурі меж адмінтеродиниць

Встановлення меж адмінтеродиниць
без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів
спричинює формування анклавів



Мал. 3.8

Шевченківської сільських рад, що не мають спільних меж зі своїми титульними територіями. Така ситуація породжує низку проблем для органів місцевого самоврядування, до яких належать зазначені землі, особливо щодо адміністрування податку на землю. Проблеми існують і в жителів цих віддалених земель через недоступність адмінпослуг в адміністративному центрі відповідної ради, і в мешканців Безпальчівської сільської ради, що мають земельні ділянки на віддалених територіях.

5. Недосконалість процедури та застарілість критеріїв для формування районів, віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ та міст.

На сьогоднішній день питання віднесення населених пунктів до відповідних адмінтеродиниць, зміни їх меж і перенесення адміністративних центрів, віднесення населених пунктів до відповідних категорій адміністративно-територіального підпорядкування регулюються Положенням про порядок розв'язання питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. (див. додаток 1). Відповідно до зазначеного указу рішення щодо адміністративно-територіального устрою приймаються уже неіснуючими сьогодні суб'єктами, наприклад, Президією Верховної Ради Української РСР, виконавчими комітетами відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування)



рад народних депутатів. Крім того, діє норма стосовно віднесення населених пунктів до категорії селищ міського типу, існування якої не передбачено Конституцією України.

До адміністративно-територіальних одиниць належать такі категорії: місто республіканського, обласного, районного підпорядкування, селище міського типу (не передбачене Конституцією України), а в Бюджетному кодексі серед суб'єктів бюджетного процесу значаться міста обласного (республіканського) та районного значення (у вищезазначеному указі – підпорядкування). Це спричинює невідповідність норм законодавства щодо одних і тих самих суб'єктів адмінтерустрою.

Однією з проблем, породжених вищезгаданим указом 1981 р., є питання віднесення міст з населенням понад 1 млн жителів до категорії міст обласного значення (мал. 3.9).

Недосконалість критеріїв формування адмінтерустрою

З 1981 р. питання адмінтерустрою визначає Указ Президії Верховної Ради Української РСР "Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР".

Встановлює порядок:

- 1) віднесення населених пунктів до адмінтеродиниць відповідних категорій;

Категорії адмінтеродиниць (відповідно до указу)	Вимоги щодо чисельності населення
місто республіканського підпорядкування	понад 1 млн осіб
місто обласного підпорядкування	понад 50 тис. осіб
місто районного підпорядкування	понад 10 тис. осіб
селище міського типу	понад 2 тис. осіб, з яких 2/3 – робітники, службовці та члени їх сімей

- 2) зміни меж і підпорядкованості населених пунктів;
3) найменування і перейменування адмінтеродиниць і населених пунктів;
4) обліку і реєстрації адмінтеродиниць і населених пунктів.

Мал. 3.9

Так, відповідно до указу, такі міста повинні відноситися до міст республіканського підпорядкування, тобто сьогодні мати всеукраїнський статус. Але наразі до категорії республіканських належать міста, що територіально розташовані в Автономній Республіці Крим і прирівнюються до обласного значення відповідно до критеріїв віднесення. Це породжує ситуацію, коли в державі існують міста обласного значення з населенням 10 тис. та міста з населенням понад 1 млн жителів (мал. 3.10).

До чого це призводить. Наприклад, у м. Теплодар Одеської області мешкає 9 тис. жителів. Населений пункт має статус міста обласного значення. Чи можна його порівняти з іншим

**Порушення вимог призвело**

м. Івано-Франківськ – 215 тис. жителів
 м. Болехів – 10,59 тис. жителів
 м. Яремче – 7,543 тис. жителів

} міста обласного значення

Призводить до зростання диспропорцій у рівнях бюджетної забезпеченості

Фінансова забезпеченість одного жителя

м. Івано-Франківськ – 887 грн, м. Болехів – 1 926 грн, м. Яремча – 3 302 грн

Назва міста	Чис. населення (осіб)	Область, регіон
Судак	14 943	АРК
Вугледар	15 785	Донецька
Жданівка	12 723	Донецька
Новгородівка	16 168	Донецька
Чоп	8 776	Закарпатська
Яремче	7 543	Івано-Франківська
Ржищів	8 436	Київська
Березань	16 634	Київська
Моршин	6 225	Львівська
Очаків	15 047	Миколаївська
Теплодар	9 808	Одеська
Острог	15 379	Рівненська
Ватутіне	18 400	Черкаська
Новодністрівськ	10 344	Чернівецька

Мал. 3.10

містом обласного значення – Одесою, що налічує 1 млн жителів? Зазначена ситуація під час формування міжбюджетних відносин спричинює диспропорції у фінансовій забезпеченості в розрахунку на 1 жителя адміністративної одиниці однієї категорії. Так, при формуванні міжбюджетних відносин і до м. Одеси і до м. Теплодар застосовується один критерій – кількість жителів та єдиний показник обрахунку – фінансовий норматив бюджетної забезпеченості. Та навіть при застосуванні додаткового коригуючого коефіцієнта, що має враховувати відмінність адміністративних одиниць, забезпеченість одного жителя Одеси становить 23, 6 грн, тобто менша, ніж одного жителя Теплодара – 189 грн.

Аналогічна ситуація спостерігається і з містами районного значення (мал. 3.11). Зазначене породжує диспропорції в адміністративно-територіальному устрої, ускладнює можливості керування територіями, прогнозування та встановлення стратегічних завдань їх розвитку.

За кількістю міст обласного та республіканського значення на першому місці стоять промислові регіони: Донецька область (28 міст), Луганська (14), Дніпропетровська (13), а також регіони, що концентрують управлінські функції: Київська область (12), Автономна Республіка Крим (11) (мал. 3.12).



Порушення вимог призвело

Існування міст районного значення
з населенням < 8 тис. жителів (26 міст)
та селищ міського типу з населенням >10 тис. жителів

ПРИКЛАД

м. Устилуг Володимир-Волинський район Волинської області	2 815 жителів	смт Нова Водолага Нововодолазький район Харківської області	13 000 жителів
м. Болехів Івано-Франківської області	10 590 жителів	смт Перегінське Рожнятівський район Івано-Франківської області	12 272 жителів
м. Яремча Івано-Франківської області	7 573 жителів		

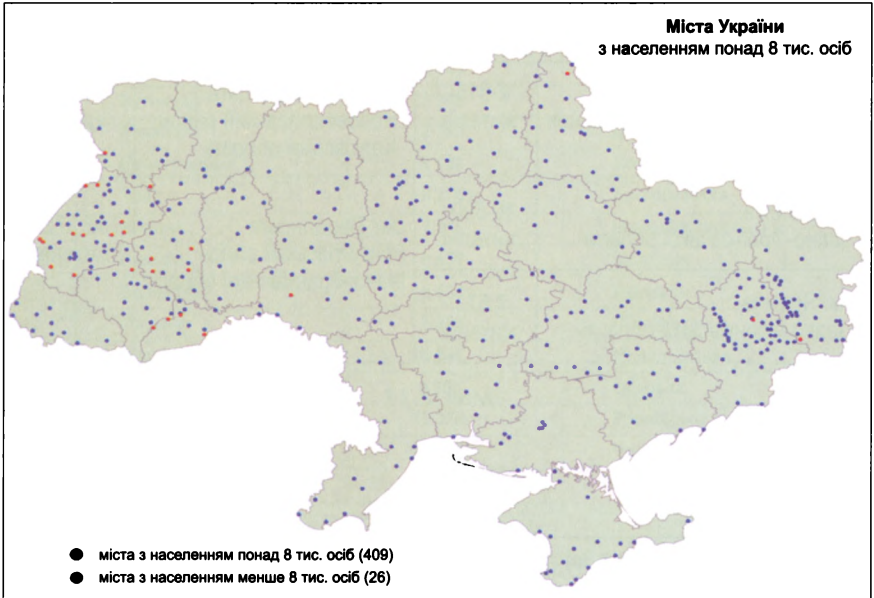
Мал. 3.11



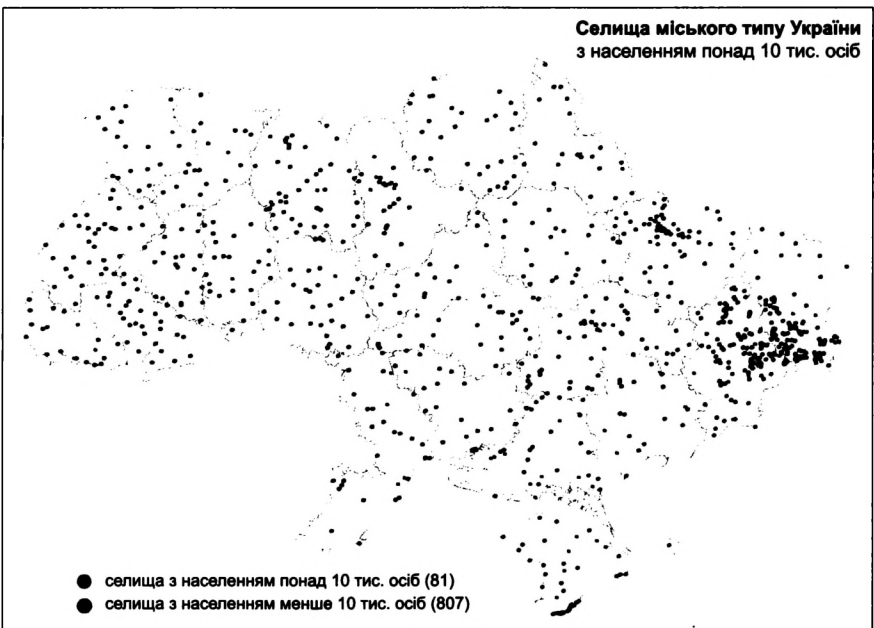
Мал. 3.12



За критерієм “кількість населення” в існуючій системі адміністративно-територіального устрою країни 26 міст (або 8 % від їх загальної кількості) мають населення менше 8 тис. жителів, тоді як 81-не селище міського типу (або 10 %) мають населення понад 10 тис. жителів (мал. 3.13, 3.14).



Мал. 3.13



Мал. 3.14



6. Надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні.

Наразі спостерігається тенденція до збільшення кількості сільських рад при зменшенні наявної чисельності сільського населення та кількості сіл (табл. 3.1, 3.2):

Таблиця 3.1

Рік	Сільські населені пункти	Сільські ради	Середня чисельність населення сільради, осіб	Чисельність сільського населення України, тис. осіб
1991	28 804	9 211	1800	16 809,8
2001	28 651	10 263	1500	15 754,0
2003	28 615	10 273	1500	15 675,1
2005	28 574	10 281	1500	15 308,4
2007	28 540	10 279	1450	14 868,6
01.09.2008	28 498	10 278	1448	14 667,5

Таблиця 3.2

Категорія адміністративно-територіальних одиниць	Кількість населених пунктів відносно кількості рад (од.) та чисельності населення (тис. осіб) за роками				
	1990 р.	2000 р.	(+)(-)	2008 р. (01.10)	(+)(-)
Міста, у т. ч. зі спеціальним статусом	436 міст/ 436 рад/ 34 869,9 тис. осіб = 1 місто на 1 раду / 78,0 тис. осіб	451 міст/ 449 рад/ 33 338,6 тис. осіб = 1,01 міст на 1 раду/ 73,9 тис. осіб на 1 місто та 74,3 тис. осіб на 1 раду	+15 міст/ +13 рад/ -1 531,3 тис. осіб	459 міст/ 456 рад/ 31 569,8 тис. осіб = 1,01 місто на 1 раду/ 68,8 тис. осіб на 1 місто та 69,2 тис. осіб на 1 раду	+8 міст/ +7 рад/ -1 768,8 тис. осіб
Сільські населені пункти (у т. ч. селища міського типу, селища, села)	29 735 нас. пунктів / 9 869 рад/ 16 969,9 тис. осіб = 3 нас. пункти на 1 раду / 0,6 тис. осіб на 1 нас. пункт та 1,7 тис. осіб на 1 раду	29 530 нас. пунктів/ 11 061 рад/ 16 091,2 тис. осіб = 2,6 нас. пункти на 1 раду/ 0,54 тис. осіб на 1 нас. пункт та 1,5 тис. осіб на 1 раду	-205 нас. пунктів/ +1 192 ради -878,7 тис. осіб	29 382 нас. пункти/ 11 062 рад/ 14 631,1 тис. осіб = 2,7 нас. пункти на 1 раду/ 0,49 тис. осіб на 1 нас. пункт та 1,32 тис. осіб на 1 раду	-148 нас. пунктів/ +1 рада/ -1 460,1 тис. осіб

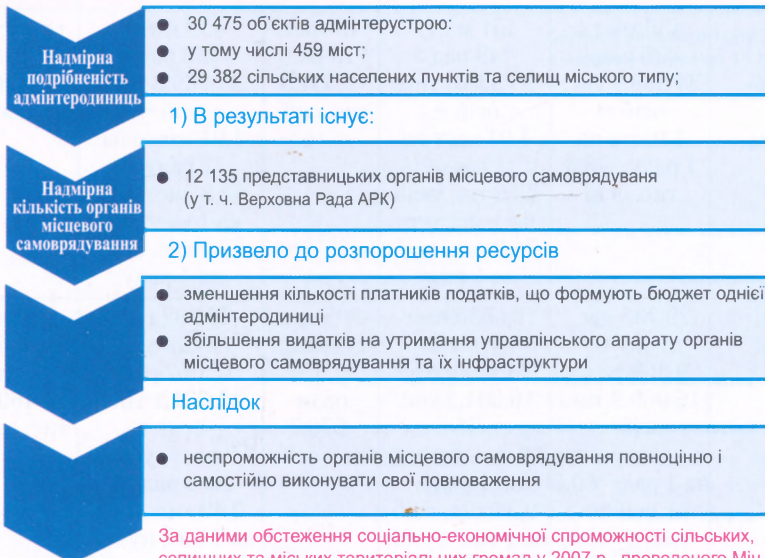


Продовження табл. 3.2

Категорія адміністративно-територіальних одиниць	Кількість населених пунктів відносно кількості рад (од.) та чисельності населення (тис. осіб) за роками				
	1990 р.	2000 р.	(+)(-)	2008 р. (01.10)	(+)(-)
Всього по Україні	30 795 нас. пунктів/ 10 925 рад / 51 838,5 тис. осіб = 2,8 нас. пункти на 1 раду/ 1,7 тис. осіб на 1 нас. пункт та 4,7 тис. осіб на 1 раду	30 474 нас. пункти / 12 109 рад / 49 429,8 тис. осіб = 2,5 нас. пункти на 1 раду/ 1,6 тис. осіб на 1 нас. пункт та 4,1 тис. осіб на 1 раду	-177 нас. пунктів/ +1 184 рад/ -2 408,7 тис. осіб	30 474 нас. пункти / 12 068 рад / 46 200,9 тис. осіб = 2,5 нас. пункти на 1 раду/ 1,52 тис. осіб на 1 нас. пункт та 3,83 тис. осіб на 1 раду	+144 нас. пункти/ -23 рад/ -3 228,9 тис. осіб

З мал. 3.15 видно, що сьогодні в Україні налічується 30 475 суб'єктів адміністративно-територіального устрою, з яких 29 382 – це сільські населені пункти та селища міського типу, в яких функціонують 12 135 представницьких органів місцевого самоврядування, включаючи Верховну Раду Автономної Республіки Крим. Таке подрібнення спричинює розпорошеність ресурсів:

Надмірна подрібненість адмінтеродиниць



За даними обстеження соціально-економічної спроможності сільських, селищних та міських територіальних громад у 2007 р., проведеного Мін-економіки, понад 9 тис. адмінтеродиниць фактично не мають бюджету розвитку, з них 85 % – ті адмінтеродиниці, що мають чисельність населення менше 3 тис. осіб.

Мал. 3.15



зменшення платників податків, що формують місцевий бюджет, збільшення видатків на утримання управлінського апарату місцевого самоврядування. У свою чергу це призводить до неспроможності органів місцевого самоврядування на базовому рівні самостійно і повноцінно виконувати свої повноваження.

Раніше вже йшлося про те, що у цілому протягом останніх 18-ти років кількість сільських рад збільшилася на 1193 одиниці, а чисельність сільського населення скоротилася майже на 2,5 млн осіб (див. додатки 6, 7, 10). При цьому кількість сільських населених пунктів зменшилася на 353 села, без урахування 282-х сіл і селищ, які не мають населення і не зняті з адміністративного обліку (мал. 3.16).

Порівняльна динаміка кількості населених пунктів, які не мають населення і не зняті з обліку



Мал. 3.16

Отже, в середньому станом на 2001 р. сільська громада об'єднувала 1500 жителів, а в її адміністративних межах розташовувалося 2,8 села. Така тенденція зберігається і нині.

Майже всі такі територіальні громади перебувають на дотації держави, оскільки не мають необхідних фінансових та економічних ресурсів для надання повноцінних громадських, державних, комунально-побутових і соціально-культурних послуг. На жаль, обсяги таких дотацій не дають змоги надавати населенню послуги на рівні гарантованих державою соціальних стандартів. Для переважної більшості сільських рад обсяг дотацій з державного бюджету становить 70-90 % від видатків місцевих бюджетів.



Тенденція до збільшення кількості селищних та сільських рад особливо помітна в західних областях: Івано-Франківська – 29,2 % приросту, Львівська – 28,3 %, Тернопільська – 28,8 %. Найнижчий рівень приросту в Сумській області – 1,1 % та Автономній Республіці Крим – 2,6 % (мал. 3.17).

Надмірна подрібненість адмінтеродиниць



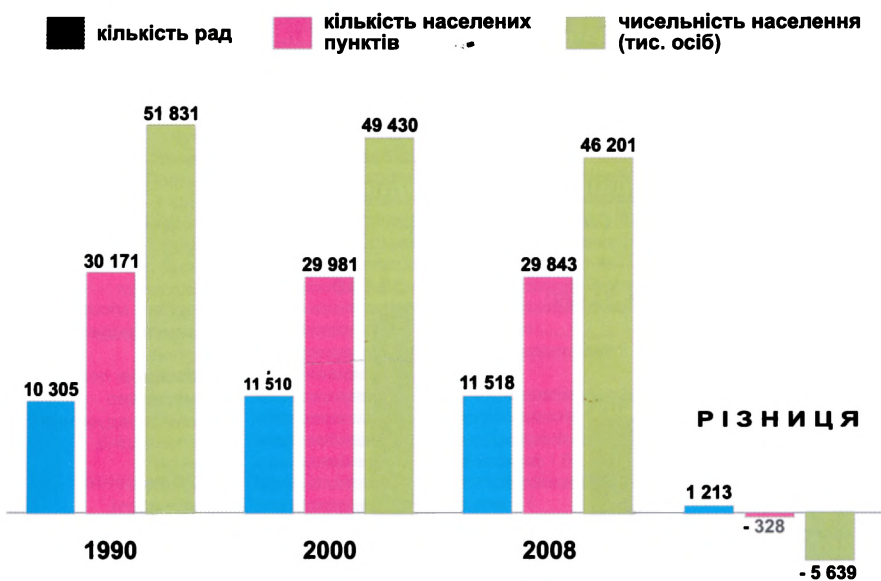
Мал. 3.17

На мал. 3.18 і 3.19 відображено відповідність кількості сіл кількості сільських рад: у 2000 р. в країні нараховувалося 29 530 сіл, а сільрад – тільки 11 061. У 2008 р. дані показники дещо інші – відповідно 29 384 та 11 062. Тобто кількість сіл зменшилася на 146, а рад збільшилася на 1.

Фактично на одну сільську раду в середньому припадає три населених пункти. Звичайно, кожен регіон має свої особливості. Так, якщо взяти південні й східні регіони, то ця величина сягає 6-ти, а іноді й 8-ми населених пунктів. У центрі й на заході країни вона знижується, як правило, до одного населеного пункту. І тому всі розмови з приводу того, що немає сільради – немає села, не мають підґрунтя. Після реформи в кожному селі повинен бути виборний або староста, або голова, або інша особа – в принципі, як він називатиметься, не має значення, але не може бути села, населеного пункту без влади. У кожному населеному пункті повинен бути представник органу місцевого самоврядування.



Порівняльна динаміка кількості рад, населених пунктів і чисельності населення



Мал. 3.18

Надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць

Збільшення за період з 1990 по 2008 рік кількості сільських, селищних рад (+1193) при зменшенні наявної чисельності населення (-2338,8 тис. осіб) і кількості населених пунктів (-282 та враховуючи 282 нас. пункти, що не мають населення, але не зняті з адмін. обліку)

Роки	Кількість рад (одиниць)		Кількість населених пунктів (одиниць)		Чисельність населення (тис. осіб)	
	сільських, селищних	міських	сільських, селищних	міських	сільського	міського
1990	9 869	436	29 735	436	16 969,9	34 869,9
2000	11 061	449	29 530	451	16 091,2	33 338,6
2008	11 062	456	29 384	459	14 631,1	31 569,8
За період з 1990 по 2008 рр.	+1 193	+20	-351	+23	-2 338,8	-3 300,1

Мал. 3.19



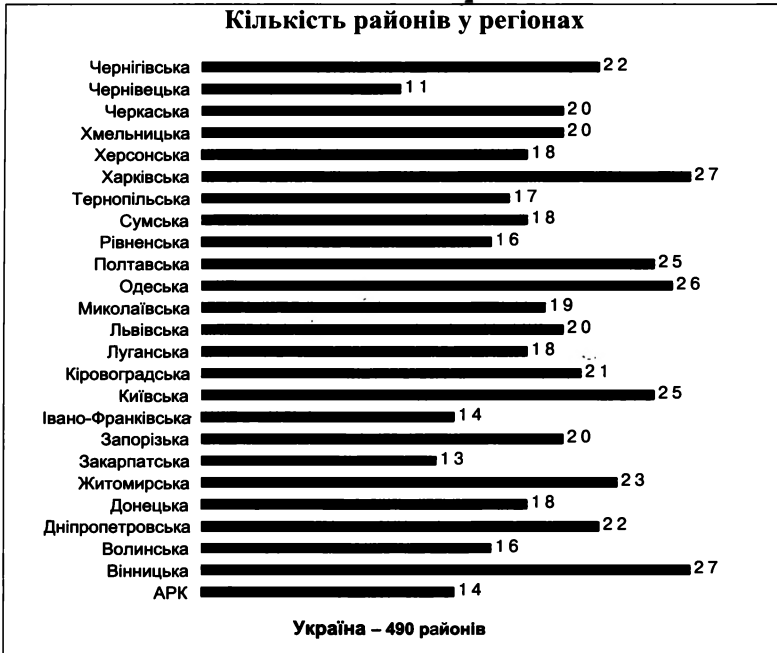
Варто наголосити і на такій закономірності. При наявному зменшенні у період з 1990 по 2008 рр. кількості населених пунктів, зменшенні чисельності самого населення в державі спостерігається стала тенденція до значного збільшення кількості посадових осіб місцевого самоврядування при незначному збільшенні кількості самих рад (мал. 3.20).



Мал. 3.20

Наочним прикладом неефективності надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні є співвідношення кількості рад до кількості посадових осіб місцевого самоврядування у період з 2000 по 2008 рр. Так, у 2000 р. в країні нараховувалося 12 109 місцевих рад, на яких припадало 67 468 посадових осіб місцевого самоврядування. Станом на 1 січня 2008 р. при майже тій самій кількості місцевих рад – 12 135 (збільшення на 26 рад) ми вже налічуємо 98 948 посадових осіб місцевого самоврядування, тобто збільшення становить на 31 480 одиниць. А це означає велике зростання видатків на утримання управлінського апарату.

Спостерігаються суттєві відмінності і в кількості безпосередньо адміністративно-територіальних одиниць у регіонах. Кратність (співвідношення кількості) сягає кількох разів. Так, кількість сільських районів у Вінницькій і Харківській областях більша, ніж у Чернівецькій та Івано-Франківській у 2,1 раза (мал. 3.21).



Мал. 3.21

Нерівномірність проявляється також і у коефіцієнті співвідношення кількості районів в області до середнього показника по країні. Різниця між максимальними та мінімальними значеннями становить 2,5 раза.

Ще однією проблемою сучасного адміністративно-територіального устрою країни є **наявність адміністративно-територіальних одиниць, які не зняті з адміністративного обліку**. Станом на 1 січня 2007 р. таких адміністративно-територіальних одиниць налічувалося 282 (див. мал. 3.16). За 18 років незалежності знято з обліку в зв'язку з переселенням жителів 407 населених пунктів.

Отже, об'єктивно постає проблема унормування процесу об'єднання територіальних громад. Таким правом, наприклад, у 2002 р. скористалися територіальні громади 20 697 сіл, що об'єдналися у 6 262 територіальні громади, але назва цих об'єднань, їх статус і досі не визначені. Крім того, існує ще кілька типів об'єднань: сіл і селищ – 716; сіл і селищ міського типу – 457; міст і сіл – 123; міст і селищ міського типу – 30; міст, селищ міського типу, селищ і сіл – 47; декількох міст – 2 (Лисичанськ і Дрогобич). Загалом це 5 811 населених пунктів. Майже всі територіальні громади цих адміністративно-територіальних одиниць перебувають на дотації з державного бюджету, обсяги якої, на жаль, не дають змоги



надавати населенню послуги на рівні гарантованих державою соціальних стандартів.

Укрупнення міст, селищ, сіл і відповідних територіальних громад може здійснюватися насамперед у процесі злиття зазначених адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, необхідно враховувати, що відповідно до статті 140 Конституції України жителі кількох сіл можуть добровільно об'єднуватись у сільську громаду, обирати спільний орган місцевого самоврядування і сільського голову.

Разом з тим, незважаючи на конституційне право на об'єднання громади, актуальним завданням є удосконалення законодавства з відповідних питань місцевого самоврядування, власності, земельного і бюджетного законодавства та норм інших, пов'язаних із цією сферою, галузей права. Передусім потребує визначення єдиних загальнодержавних соціальних стандартів та вимог щодо надання населенню послуг державними органами й органами місцевого самоврядування, створення правових умов і стимулів для укрупнення та прискорення формування економічно і фінансово спроможних сільських територіальних громад, розвитку співробітництва між органами місцевого самоврядування, їх добровільного об'єднання в асоціації, союзи та інші формування для вирішення питань, що становлять для них спільний інтерес (розвиток транспорту, зв'язку, водопостачання, водовідведення, утилізації відходів, розвитку рекреаційних зон, вирішення завдань охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, охорони здоров'я тощо).

У разі створення добровільного об'єднання варто передбачати можливість делегування органами місцевого самоврядування відповідним органам таких об'єднань визначених повноважень та передачу матеріальних і фінансових засобів, необхідних для їх виконання. У подальшому такі об'єднання можуть стати базою для створення укрупнених адміністративно-територіальних одиниць.

Виходом із такого становища є формування самодостатньої територіальної громади, фінансово та матеріально спроможної виконувати як свої, так і делеговані державою функції. Утворення такої територіальної громади у поєднанні з удосконаленням бюджетних, земельних відносин, податкової системи прямо пов'язане з процесом укрупнення.

Укрупнення територіальних громад сіл, селищ, міст відповідно до статті 140 Конституції України та Рішення Конституційного Суду України від 18.06.02 р. № 12 (див. додаток 9),



яким розтлумачено положення частини першої цієї статті, має відбуватися виключно на добровільних засадах. При цьому повинні бути враховані історичні, географічні, соціально-економічні, екологічні, демографічні, етнокультурні та інші особливості територій. Обов'язково повинен бути врахований критерій сусідства (тобто між адміністративно-територіальними одиницями, територіальні громади яких вирішили об'єднатися, не може бути розташована інша адміністративно-територіальна одиниця, територіальна громада якої не має наміру і бажання входити до такого об'єднання).

Ідея укрупнення територіальних громад сама собою породжує ідею укрупнення відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Результат такого укрупнення, тобто створення чи нестворення адміністративно-територіальних одиниць, на наш погляд, повинен залежати від тих засад, на яких здійснюватиметься об'єднання територіальних громад. Таке об'єднання на принципі муніципального унітаризму може викликати необхідність утворення нової адміністративно-територіальної одиниці, а ще формування на цих територіях єдиних органів самоврядування (до речі, аналогами таких органів сьогодні є сільські та міські ради).

Механізм укрупнення (об'єднання) адміністративно-територіальних одиниць дозволить вирішити питання існування специфічних адміністративно-територіальних утворень, на територіях яких розташовані декілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, але жителі яких не складають єдиної територіальної громади, а також питання існування населених пунктів, територія яких відірвана від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці (анклавів).

Названі вище проблеми адміністративно-територіального устрою на цьому не вичерпуються. Їх вирішення досить непросте і потребує вироблення виваженої державної політики, але насамперед законодавчої бази.

7. Великі диспропорції між регіонами та між районами в межах регіону, між сільськими, селищними радами, рівнями їх ресурсного забезпечення та показниками соціально-культурного розвитку.

Усе вищесказане ускладнюється існуванням значних диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку територій і, як наслідок, позначається на якості надання послуг населенню та їх доступності, що й демонструють мал. 3.22, 3.23.



Диспропорції спричинюють		
різну якість послуг та їх доступність для населення	нерівномірність фінансової забезпеченості на 1 жителя в залежності від місця його проживання	регіональні відмінності у рівні соціально-економічного розвитку

Мал. 3.22

Приклад диспропорцій за показниками чисельності населення та кількості сільських рад в областях з однаковою кількістю районів

Області	Кількість районів	Чисельність населення районів, тис. осіб	Середня чисельність населення району, тис. осіб	Кількість селищних рад	Кількість сільських рад
Запорізька	20	687,9	34,4	23	263
Львівська	20	1446,9	72,3	34	632
Хмельницька	20	840,7	42	24	568
Черкаська	20	816,6	40,8	15	525

Мал. 3.23

Ці диспропорції проявляються в:

- різній якості надання управлінських послуг та їх доступності для населення;
- нерівномірній фінансовій забезпеченості одного жителя в залежності від місця його проживання;
- регіональних відмінностях у рівнях соціально-економічного розвитку територій.

Так, різниця у чисельності жителів в окремих адміністративно-територіальних одиницях становить 25 разів, як це у Вінницькій області (мал. 3.24), або й більше – у 73 рази в Одеській. І все це незважаючи на однакову кількість повноважень та функцій, наданих адміністративно-територіальним одиницям цього рівня



Диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня

Різниця між найбільшою і найменшою сільськими радами

Найбільші сільські ради та чисельність їх населення	Найменші сільські ради та чисельність їх населення	Різниця між max і min
Вінницька область		
Кинашівська – 7 635 осіб Якушинська – 6 140 осіб	Богданівська – 306 осіб Скрицька – 333 особи	25 разів
Івано-Франківська область		
Пнівська – 6 420 осіб Космацька – 6 054 осіб	Добровлянська – 214 осіб Курівська – 294 особи	30 разів
Луганська область		
Валуцька – 8 997 осіб Розкішненська – 6 482 особи	Микитівська – 445 осіб Шуліківська – 401 особа	22 рази
Одеська область		
Нерубайська – 10 980 осіб Шабівська – 8 631 особа	Юрківська – 151 особа Гербинська – 540 осіб	73 рази

Мал. 3.24

відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування”. А тому й виникають диспропорції і в фінансовій забезпеченості одного жителя, і в доступності йому адміністративних послуг, що надаються місцевими радами.

Найкращою ілюстрацією даної характеристики (диспропорцій) є мал. 3.25.

Диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня

Приклад диспропорцій між двома сільськими радами Івано-Франківської області: фінансове забезпечення, навантаження на посадових осіб, доступність їх послуг

Показники	Пнівська сільська рада, Надвірнянський район	Різниця, разів	Добровлянська сільська рада, Тисменицький район
Чисельність населення	6 420 осіб	30	214 осіб
Штатна чисельність апарату ради	14 одиниць	4	3,5 одиниці
Навантаження на одну посадову особу	459 жителів	7,5	61 житель
Видатки на утримання	462,9 тис. грн	5,7	81,8 тис. грн
Посадовий оклад голови	1 668 грн	1,1	1 552 грн
Повноваження	Відповідно до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” – однакові		

Мал. 3.25



На прикладі Пнівської та Добровлянської сільрад Івано-Франківської області, різниця у кількості населення між якими становить 30 разів, спостерігаємо рівень доступності населенню управлінських послуг, що надаються посадовими особами відповідних органів місцевого самоврядування. Так, навантаження на 1 посадову особу у Пнівській сільраді становить 459 жителів, а в Добровлянській – 61. Отже, робимо логічний висновок, що впливає з цього: житель Пнівської сільради отримує якусь послугу від сільради пізніше, ніж житель Добровлянської сільради. Інша характеристика диспропорцій, яку теж відображує цей малюнок, – нерівномірність видатків на утримання штату посадових осіб органів місцевого самоврядування, які обслуговують свої сільради. При такій різниці у навантаженні на 1 посадову особу – у 7,5 рази, видатки на утримання посадовців у цих радах різняться у 5,7 рази, а оклади сільських голів – усього на 116 гривень. Приклад промовистий.

Наступна ілюстрація (мал. 3.26) – існуючі диспропорції між сільрадами щодо спроможності формувати свій бюджет розвитку.



Мал. 3.26

Як відомо, самодостатньою вважається громада, що здатна формувати свій бюджет розвитку, тобто акумулювати кошти “доходів власного місцевого бюджету” та спрямовувати їх на розвиток інфраструктури, соціально-культурної сфери громади тощо за рішенням ради.

На графіку видно пряму залежність здатності громади формувати власний бюджет розвитку від наявної чисельності її жите-



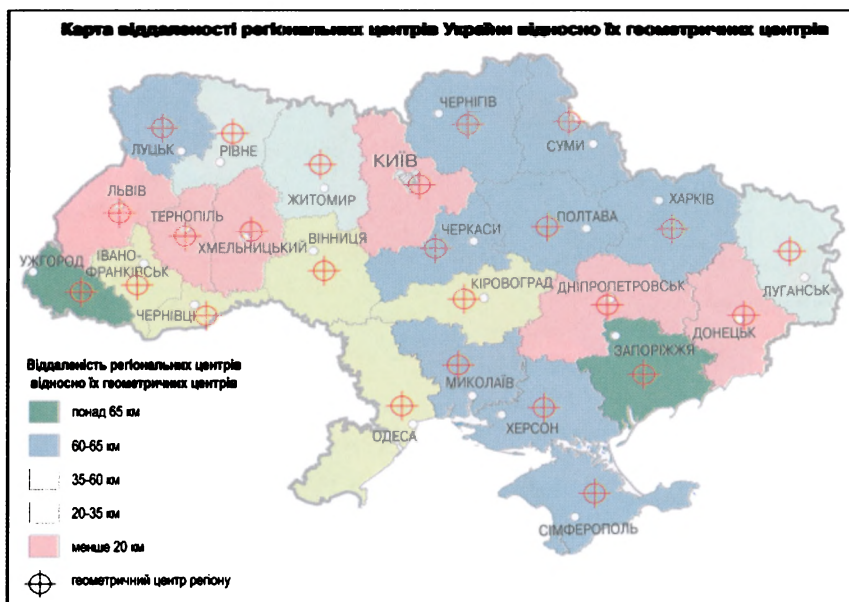
лів. Для прикладу: лише близько 10 % рад з чисельністю населення до 1 тис. мають можливість формувати бюджет розвитку. Разом з тим понад 60 % рад з населенням понад 3 тис. вже повноцінно формують бюджет розвитку, оскільки зі збільшенням кількості населення зростає доходна база громади – зростають надходження від податку на землю, на садиби тощо.

8. Нерівномірна доступність та віддаленість до адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці.

Ще одна проблема, породжена недосконалим адміністративно-територіальним устроєм держави, – нерівномірна доступність громадян до центрів надання суспільних послуг. Так, відомий факт, що найбільший спектр суспільних послуг та висока їх якість надається обласним центром, але центри областей не у всіх регіонах збігаються з їх географічними центрами. Це породжує нерівну доступність до цих послуг для жителів у залежності від місця їх проживання. Проаналізуємо карту віддаленості регіональних центрів України від їх географічних центрів (мал. 3.27).

Так, жовтогарячим кольором на карті відмічено області – їх 6 (Львівська, Тернопільська, Хмельницька, Київська, Дніпропетровська та Донецька), в яких адміністративний центр фактично збігається з географічним центром. Це дозволяє практично всім

Диспропорції між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня



Мал. 3.27



жителям області, які проживають у різних її куточках, мати рівний доступ до послуг, що надаються на обласному рівні.

Салатовим кольором позначено 5 областей, що мають відстань між адміністративним та географічним центрами від 20 до 35 км. У цих регіонах уже не всі жителі мають рівновіддалений доступ до обласних послуг. Це стосується Івано-Франківської, Чернівецької, Вінницької, Одеської та Кіровоградської областей.

У Рівненській, Житомирській та Луганській (на карті їх позначено світло-коричневим кольором) незбіг адміністративного та географічного центрів становить від 35 до 50 км.

Найгірша ситуація в Запорізькій та Закарпатській областях – на карті вони позначені сіро-зеленим кольором. У цих регіонах диспропорція відстаней між адміністративним та географічним центрами становить понад 65 км. Це означає, що жителям Рахівщини потрібно проїхати майже всю територію області, щоб дістатися до її адміністративного центру.

Такою самою несприятливою обставиною для функціонування адміністративних районів є їх віддаленість від регіонального центру. Близько 25 % усіх адміністративних районів віддалені від регіонального центру на відстань понад 100 км. Найбільш наочно це виражено в Одеській, Херсонській, Полтавській, Чернігівській, Луганській та Сумській областях (мал. 3.28).



Мал. 3.28



9. Відсутність у багатьох випадках точно визначених у натурі меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів та населених пунктів.

Інша проблема – формування адмінтеродиниць без урахування місцевих природних, історичних, географічних, інших факторів, що в результаті породжує зниження якості надання послуги, або взагалі утруднює доступ до послуг в залежності від місця проживання громадян.

Так, з мал. 3.29 видно, що жителям населених пунктів Покровське, Покровка, Василівка Очаківського району Миколаївської області отримання послуг районного рівня у м. Очаків утруднене їх місцем проживання. Адміністративно зазначені населені пункти відносяться до Очаківського району Миколаївської області. Проте доступ до районного центру ускладнюється водною перешкодою – Дніпровським лиманом, а по суші потрібно перетнути значну частину територій Херсонської та Миколаївської областей, щоб дістатися до районного центру. З мал. 3.30 видно, що для жителів зазначених населених пунктів зручніше і логічніше було б, якби їх поселення належали до Голопристанського району Херсонської області.



Мал. 3.29



Мал. 3.30

Отже, коротко проаналізувавши деякі з проблем адміністративно-територіального устрою держави, доходимо висновку, що **існуючий адміністративно-територіальний устрій держави:**

- стримує подальший розвиток ефективного і самодостатнього місцевого самоврядування;
- унеможливує проведення бюджетної реформи, зокрема вдосконалення міжбюджетних відносин;
- призводить до зростання диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку територій;
- знижує ефективність державної політики, спрямованої на вирівнювання показників розвитку регіонів.

Подальше неререформування адміністративно-територіального устрою поглибить проблеми:

- рівномірного представлення органів влади в адміністративно-територіальних одиницях базового рівня;
- нерівномірного фінансового забезпечення у розрахунку на 1 жителя однорівневих категорій адміністративно-територіальних одиниць;
- визначення критеріїв оптимальності управління;
- фінансового та інституційного забезпечення органів місцевого самоврядування;
- нереалізації повноцінного місцевого самоврядування на всіх рівнях адмінтерустрою, крім рівня міст обласного значення;



- диспропорції у рівнях соціально-економічного розвитку територій;
- взаємин між суб'єктами влади на районному та обласному рівнях;
- якості та доступності послуг населенню.

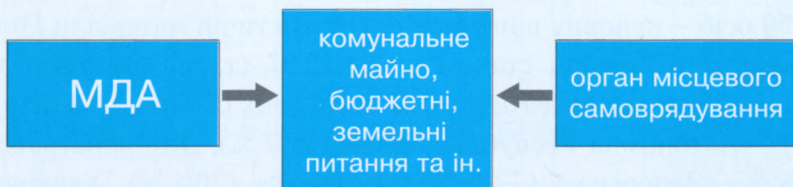
Охарактеризовані проблеми існуючого адміністративно-територіального устрою спричиняють такі недоліки у місцевому самоврядуванні (мал. 3.31):

Наявність двох центрів публічної влади в області та районі – обласна (районна) держадміністрація та обласна (районна) рада, обумовлює конкуренцію функцій і компетенції цих органів та спричинює конфліктні ситуації під час вирішення питань соціально-економічного та культурного розвитку територій.

Відсутність чіткого розподілу повноважень між органами самоврядування та місцевими держадміністраціями, між їх рівнями, органами і посадовими особами:

- відсутність відповідальності за виконання;
- неналежний рівень їх здійснення.

На сьогодні відповідно до законодавства **дублюються майже 80 повноважень** зазначених органів:



Мал. 3.31

- наявність двох центрів публічної влади в області та районі – обласна (районна) державна адміністрація та обласна (районна) рада, що породжує нездорову конкуренцію компетенції цих органів, і, як наслідок, об'єктивно зумовлює виникнення конфліктних ситуацій при вирішенні питань соціально-економічного та культурного розвитку територій;
- відсутність необхідної правової бази стосовно розмежування сфер компетенції органів виконавчої влади та місцевого самоврядування і розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, що має наслідком дублювання функцій, а відтак – недостатню відповідальність за їх виконання;
- відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, між їх рівнями, органами і посадовими особами. [На сьогодні майже 80 повноважень зазначених органів дублюються];



- відсутність фінансових і матеріальних ресурсів, необхідних для повноцінного виконання завдань та повноважень органами місцевого самоврядування, наявність значних диспропорцій у рівнях соціально-економічного й культурного розвитку, а також ресурсного забезпечення територіальних громад;
- відсутність організаційно-правових механізмів забезпечення участі населення в процесах прийняття рішень у системі місцевого самоврядування; закритість від територіальної громади органів місцевого самоврядування;
- проблеми якісного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

Останній недолік особливо гостро проявився у період після 2006 р., після проведення чергових виборів до місцевих рад, оскільки освітній рівень посадових осіб органів місцевого самоврядування та підготовка депутатів місцевих рад у багатьох випадках не дає їм змоги кваліфіковано виконувати покладені на них повноваження та обов'язки. Так, з майже 99 тис. посадовців місцевих органів самоврядування лише 181-на особа має науковий ступінь, 33 250 осіб – неповну вищу освіту (статистичні матеріали Голодержслужби України станом на 31.12.07 (табл. 3.6). Найбільш “освічені” регіони (від 70 до 90 % посадових осіб мають вищу освіту) – Автономна Республіка Крим (77,7 %), Дніпропетровська (72,6 %), Запорізька (73,1 %), Луганська (70,4 %), Харківська (74,6 %) області, м. Київ (87,9 %) та м. Севастополь (81,9 %). Менш “освічені” (50-60 % посадових осіб мають вищу освіту) – Вінницька (55,5 %), Житомирська (52,1 %), Київська (53,1 %), Кіровоградська (56,1 %), Тернопільська (57,2 %), Хмельницька (57,5 %), Чернігівська (56,3 %) області (табл. 3.7).

Близько 40 % сільських, селищних та міських голів на кожних чергових виборах обираються вперше, що свідчить про відсутність у них досвіду та відповідної підготовки для виконання своїх повноважень.

З більш як 230 тис. депутатів місцевих рад на кожних чергових виборах 40-60 % обираються вперше. Отже, в основній своїй масі вони не мають відповідної підготовки та досвіду для здійснення депутатських повноважень. При цьому існуюча система навчання чи підготовки новообраних депутатів є недостатньою для провадження ними кваліфікованої депутатської діяльності, система



Таблиця 3.6. Кількість посадових осіб місцевого самоврядування за рівнем освіти (за категоріями, станом на 31.12.2007 р.)

Показники	Усього посадових осіб		Облікова кількість працівників, які мають освіту						Кількість працівників, які здобули вищу освіту у звітному році, осіб		
	неповну базову вищу		повну вищу		мають науковий ступінь		мають вчене звання		всього осіб	з них в інших НАДУ	
	осіб	%	осіб	%	всього осіб	з них докторів наук	всього осіб	з них професорів			
Усього по Україні	98 948	33,6	63 979	64,7	181	21	37	9	1 079	124	242
Керівники, з них мають категорії посад:	39 533	26,1	28 515	72,1	153	21	35	9	373	82	75
першу	27	0	27	100	8	2	2	2	0	0	0
другу	82	2,4	80	97,6	18	0	6	0	2	1	0
третю	946	1,8	928	98,1	31	5	4	1	25	11	4
четверту	12 246	27,2	8 614	70,3	37	6	11	4	75	28	6
п'яту	21 424	28,8	14 863	69,4	51	7	10	1	190	36	37
шосту	4 808	16,4	4 003	83,3	8	1	2	1	81	6	28
Спеціалісти, з них мають категорії посад:	59 415	38,6	35 464	59,7	28	0	2	0	706	42	167
другу	3	33,3	2	66,7	0	0	0	0	0	0	0
третю	6	0	6	100	0	0	0	0	0	0	0
четверту	76	13,2	64	84,2	0	0	0	0	1	1	0
п'яту	2 926	27	2 075	70,9	6	0	1	0	32	7	13
шосту	25 173	5 965	19 050	75,7	12	0	1	0	390	24	85
сьому	31 231	16 165	14 267	64,7	10	0	0	0	283	10	69



Таблиця 3.7. Кількість посадових осіб місцевого самоврядування за рівнем освіти (за регіонами, станом на 31.12.2007 р.)

Область (region)	Усього посадових осіб		Облікова кількість працівників, які мають освіту						Кількість працівників, які здобули вищу освіту у звітному році, осіб		
	неповну базову вищу		повну вищу		мають науковий ступінь, осіб		мають вчене звання, осіб		всього	з них рівень магістра за напрямом "Державне управління"	
	осіб	%	осіб	%	всього	з них докторів наук	всього	з них професорів			
Усього в Україні	98 948	33,6	63 979	64,7	181	21	37	9	1 079	124	242
Автономна Республіка Крим	4 058	21,3	3 153	77,7	6	1	2	0	59	7	12
Вінницька	4 167	43,2	2 311	55,5	3	2	2	1	22	4	8
Волинська	2 502	40,5	1 437	57,4	0	0	0	0	7	1	0
Дніпропетровська	7 135	26,1	5 177	72,6	12	2	5	1	91	15	18
Донецька	9 277	30,2	6 437	69,4	18	1	4	1	159	5	34
Житомирська	3 491	45,5	1 819	52,1	1	0	0	0	14	1	5
Закарпатська	2 202	38,1	1 290	58,6	7	1	0	0	52	1	6
Запорізька	3 863	25,8	2 822	73,1	2	0	0	0	62	8	8
Івано-Франківська	2 958	38,9	1 768	59,8	3	0	1	0	22	0	11
Київська	4 441	42,6	2 356	53,1	11	4	2	1	33	9	9
Кіровоградська	2 958	42,2	1 659	56,1	4	0	0	0	27	1	11



Продовження табл. 3.7

Область (регіон)	Усього посадових осіб		Облікова кількість працівників, які мають освіту						Кількість працівників, які здобули вищу освіту у звітному році, осіб з них рівень магістра за напрямом "Державне управління" в НАДУ в інших закладах		
			неповну базову вищу		повну вищу		мають науковий ступінь, осіб				мають вчене звання, осіб
	осіб	%	осіб	%	всього	з них докторів наук	всього	з них професорів	всього	з них магістра за напрямом "Державне управління"	
Луганська	5 755	28,4	4 050	70,4	10	0	1	0	107	5	17
Львівська	5 453	33,4	3 542	65,0	12	2	3	1	15	6	3
Миколаївська	2 543	31,1	1 742	68,5	2	0	1	0	22	0	10
Одеська	4 937	28,7	3 435	69,6	27	4	2	2	37	11	4
Полтавська	3 966	36,3	2 476	62,4	4	2	2	1	29	5	3
Рівненська	2 508	38,4	1 498	59,7	1	0	1	0	13	0	0
Сумська	3 375	32,8	2 173	64,4	2	0	0	0	42	11	2
Тернопільська	2 624	39,6	1 502	57,2	4	0	2	0	14	0	3
Харківська	5 695	23,4	4 261	74,8	28	2	6	1	87	16	49
Херсонська	2 474	34,0	1 605	64,9	2	0	1	0	31	1	7
Хмельницька	3 247	40,2	1 867	57,5	2	0	0	0	28	5	1
Черкаська	3 890	39,0	2 300	59,1	4	0	0	0	27	4	4
Чернівецька	1 874	36,3	1 150	61,4	1	0	0	0	39	2	0
Чернігівська	3 055	40,5	1 720	56,3	5	0	1	0	20	2	6
м. Київ	323	10,5	284	87,9	8	0	1	0	16	3	11
м. Севастополь	177	17,5	145	81,9	2	0	0	0	4	1	0



надання інформаційно-консультативних послуг депутатам місцевих рад взагалі відсутня.

При щорічному оновленні корпусу службовців органів місцевого самоврядування на 20 % необхідні програми навчання проходять лише 11-12 % з них, тобто кількість осіб, які мають відповідну підготовку, досвід роботи чи закінчили курси підвищення кваліфікації за відповідними програмами, лише зменшується. Так, протягом 2007 р. здобули вищу освіту лише 1079 посадових осіб місцевого самоврядування (табл. 3.8).

Увесь вищеперахований комплекс проблемних питань існуючого адміністративно-територіального устрою держави породжує неефективне функціонування інституту місцевого самоврядування, яке проявляється у неспроможності місцевих органів влади самотійно і в повному обсязі та на належному рівні вирішувати питання місцевого значення, що обумовлюється:

1) недостатньою фінансовою забезпеченістю органів місцевого самоврядування (неналежна фінансово-ресурсна спроможність відповідних рад для виконання власних та делегованих державою повноважень);

2) інституційною незабезпеченістю місцевих органів влади (відсутність відповідних інституцій, наприклад, виконавчих органів районних, обласних рад);

3) відсутністю ефективного впливу населення на процедуру прийняття рішень місцевими органами виконавчої влади;

4) низьким фаховим рівнем посадових осіб органів місцевого самоврядування;

5) низьким рівнем надання адміністративних послуг населенню:
– із майже 60-ти можливих адміністративних послуг надається лише близько 10-ти;

– для отримання більшості послуг громадянину необхідно звертатися до відповідних органів районного рівня;

– для відкриття власної справи необхідно отримати понад 60 дозволів з районного, обласного, і навіть центрального рівнів.

Невирішення цих питань дуже швидко призведе до поширення такого явища, як міжрайонна внутрішня відомча субрегіоналізація, сутність якої розкривається у наступному розділі.


Таблиця 3.8. Кількість посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію (за регіонами станом на 31.12.2007 р.)

Область (регіон)	Усього посадових осіб			Усього навчено працівників		Зокрема: в Україні				за кордоном
	видано направлень, од.	осіб	у % до загальної кількості працівників	всього	у т. ч. пройшли навчання за напрямом "Державне управління"			всього		
					за професійними програмами	за програмами тематичних семінарів	за програмами стажування			
									всього	
Усього в Україні*	98 948	13 720	13,9	13 629	12 584	5 548	6 976	160	91	36
Автономна Республіка Крим	4 058	738	18,2	730	727	352	368	7	8	2
Вінницька	4 167	348	8,4	347	321	145	173	3	1	1
Волинська	2 502	874	34,9	873	870	428	441	1	1	1
Дніпропетровська	7 135	774	10,8	766	753	444	308	1	8	2
Донецька	9 277	1 202	12,1	1 117	724	339	367	18	3	3
Житомирська	3 491	364	10,4	354	344	126	216	2	10	0
Закарпатська	2 202	230	10,4	228	220	106	91	23	2	0
Запорізька	3 863	725	17,2	660	580	344	225	11	3	1
Івано-Франківська	2 958	415	13,7	401	378	183	192	3	5	3
Київська	4 441	517	11,6	508	445	142	296	7	9	5
Кіровоградська	2 958	435	14,4	414	352	112	231	9	12	2
Луганська	5 755	1 000	15,8	899	869	384	474	11	10	6



Продовження табл. 3.8

Область (регіон)	Усього посадових осіб		Усього навчено працівників		Зокрема:					за кордоном	
	видано направлень, од.	осіб	у % до загальної кількості працівників	всього	в Україні				всього	з них у порядку надання міждо-родної технічної допомоги	
					у т. ч. пройшли навчання за напрямом "Державне управління"						
					всього	за професійними програмами	за програмами тематичних семінарів	за програмами стажування			
Львівська	5 453	234	4,3	228	173	131	41	1	6	4	
Миколаївська	2 543	594	22,3	567	521	159	360	2	0	0	
Одеська	4 937	535	10,7	529	495	189	293	13	0	0	
Полтавська	3 966	546	13,7	541	526	258	265	3	2	0	
Рівненська	2 508	846	33,4	838	834	370	445	19	0	0	
Сумська	3 375	539	15,9	535	530	200	326	4	1	1	
Тернопільська	2 624	240	9,1	209	209	149	51	9	0	0	
Харківська	5 695	699	12,3	698	683	192	486	5	1	1	
Херсонська	2 474	360	14,5	356	308	195	111	2	2	1	
Хмельницька	3 247	348	10,3	320	320	109	208	3	2	1	
Черкаська	3 890	415	10,5	408	402	151	250	1	2	0	
Чернівецька	1 874	220	11,7	219	210	92	117	1	0	0	
Чернігівська	3 055	762	24	730	688	229	458	1	3	2	
м. Київ	323	58	18	58	51	9	42	0	0	0	
м. Севастополь	177	53	28,8	51	51	10	41	0	0	0	

РОЗДІЛ 4

Міжрайонна внутрішня субрегіоналізація



Характерною особливістю сучасних внутрішньорегіональних процесів є створення міжрайонних структур у різних галузях господарства та сферах діяльності. Ці процеси віддзеркалюють нинішній стан соціально-економічних та соціальних реалій країни і регіонів. І тут маємо надзвичайно гостру проблему – **некоординованість процесу**.

Міжрайонна субрегіоналізація областей проявляється у дислокації міжрайонних центрів та зон їх впливу (обслуговування) у таких 12-ти галузях і сферах, що відображують різні сторони життєдіяльності регіонів, а саме:

- Центри електрозв'язку (ЦЕЗ) обласних дирекцій ТОВ "Укртелеком";
- Центри поштового зв'язку (ЦПЗ) обласних дирекцій Українського державного підприємства зв'язку "Укрпошта";
- Підприємства електричних мереж (ПЕМ) обленерго;
- Управління експлуатації газового господарства (УЕГГ) облгазу;
- Міжрайонні інспекції Державного управління екології та природних ресурсів в областях;
- Міжрайонні реєстраційно-екзаменаційні відділи (МРЕВ) управління державної автоінспекції УМВС України в областях;
- Міжрайонні (МВПМ), районні (ВПМ) і головні (ГВПМ) відділи управління податкової міліції в областях;
- Об'єднані (ОДПІ), міжрайонні (МДПІ) і районні (ДПІ) державні податкові інспекції;
- Органи прокуратури в областях;
- Об'єднані міські (ОМВК), міські (МВК) і районні (РВК) військкомати;
- Міжрайонні відділи управлінь Служби безпеки України (УСБУ) в областях;
- Центри виборчих округів і території, яку вони охоплюють.

Аналіз цього питання доводить відсутність єдиної схеми створення міжрайонних структур та визначення їх центрів.

Основною причиною такого стану є те, що міжрайонні структури створюються та затверджуються центральними органами виконавчої влади "під галузеві потреби" без урахування місцевих особливостей і місцевих потреб населення, що проживає на певній території.

Дислокація міжрайонних центрів та зони обслуговування (впливу) найчастіше не коригуються між собою ані за кількістю



адміністративно-територіальних одиниць, ані за чисельністю населення. Парадоксом є випадки, коли, будучи міжрайонним центром в одних галузях, місто чи селище міського типу одночасно підпадає у підпорядковане становище в інших.

Створення міжрайонних структур знижує статус як райцентрів, у яких їх немає, так і тих райцентрів, де вони дислокуються, оскільки ці структури проявляють незалежність від районних органів влади.

Домінування принципу “галузевої доцільності” в ході міжрайонної структуризації не дає змоги враховувати місцеві потреби, місцеві традиції, географічні особливості. Такий підхід не сприяє концентрації ресурсів для розвитку інфраструктури районних центрів, ускладнює користування послугами для населення та координацію діяльності галузей на районному рівні.

Під час проведення реформи територіального устрою необхідно досягти єдності структури територіального поділу й відповідності їй структури органів галузевого управління та обслуговування на районному рівні.

Для прикладу пропонуємо розглянути схему субрегіоналізації у Вінницькій області (мал. 4.1-4.3). [Довідково: Вінницька область має 27 районів.]

Виборчі округи (нині їх 7)



Мал. 4.1



Міжрайонна ДПІ - 1



Нині в області 18 міжрайонних державних податкових інспекцій



Пропонується 6

Мал. 4.2



7 міжрайонних управлінь Служби безпеки України



Мал. 4.3

Відповідно до положень Генеральної схеми планування території України у Вінницькій області планується утворити тільки 4 райони (мал. 4.4).

Генеральна схема планування території



Мал. 4.4



Упродовж кількох останніх років вивчається питання міжрайонної внутрішньообласної субрегіоналізації Одещини.

Об'єктами досліджень стали 21 господарський об'єкт і сфера їх діяльності, у т. ч.:

- Центри електрозв'язку (ЦЕЗ) Одеської дирекції Відкритого акціонерного товариства „Укртелеком”;
- Центри поштового зв'язку (ЦПЗ) Одеської дирекції Українського державного підприємства зв'язку „Укрпошта”;
- Підприємства електричних мереж (ПЕМ) Відкритого акціонерного товариства „Енергопостачальна компанія „Одеса-обленерго”;
- Управління експлуатації газового господарства (УЕГГ) Відкритого акціонерного товариства „Одесагаз”;
- Міжрайонні інспекції Державного управління екології та природних ресурсів в Одеській області;
- Управління зрошувальних систем (УЗС) Одеського обласного виробничого управління водного господарства (облводгосп);
- Міжрайонні та міські виконавчі дирекції Одеського обласного фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності;
- Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань в Одеській області;
- Одеський регіональний центр стандартизації, метрології та сертифікації, філії і відділи Державного підприємства “Одеса-стандартметрологія”;
- Філії та підприємства Одеського державного підприємства з плеїнної справи в тваринництві;
- Державні рибінспекції рибоохорони Одеського басейнового управління “Одесарибвод”;
- Державні лісові господарства (держлісгоспи) Одеського обласного управління лісового господарства;
- Об'єднані міжрайонні (ОМРВК), міськрайонні (МРВК), міські (МВК) та районні (РВК) військові комісаріати;
- Об'єднанні (ОДПІ), міжрайонні (МДПІ) та районні (РДПІ) державні податкові інспекції Державної податкової адміністрації в Одеській області
- Міжрайонні (МВПМ), районні (РВПМ) та міські (ВПМ)



відділи податкової міліції Управління податкової міліції Державної податкової адміністрації в Одеській області;

- Митниці Державної митної служби України;
- Відділи та відділення управлінь Служби безпеки України в Одеській області;
- Міжрайонні, районні та міські прокуратури;
- Міжрайонні відділи кримінально-виконавчої інспекції Управління державного департаменту України з питань виконання покарань;
- Міжрайонні реєстраційно-екзаменаційні відділи (МРЕВ) Управління державної автоінспекції МВС України в Одеській області;
- Відділи по боротьбі з організованою злочинністю Управління по боротьбі з організованою злочинністю МВС України в Одеській області.

Характерно, що 9 суб'єктів, або 43 %, належать до сфери правоохоронної, військової та контролюючої діяльності.

Аналіз показав відсутність будь-якої системи у створенні міжрайонних структур та визначенні їх центрів. Їх продовжують створювати „під галузеві потреби” без урахування місцевих особливостей.

У результаті з 30-ти населених пунктів, які є райцентрами або містами обласного значення, функції міжрайонних центрів виконують 23 населені пункти, у т. ч:

6 міст обласного значення: *Білгород-Дністровський, Іллічівськ, Ізмаїл, Котовськ, Одеса, Южне*;

9 з 11-ти міст районного значення, які є райцентрами: *Ананьїв, Арциз, Балта, Березівка, Біляївка, Болград, Кілія, Роздільна, Татарбунари*;

8 з 12-ти селищ міського типу, які є райцентрами: *Великомихайлівка, Іванівка, Комінтернівське, Любашівка, Овідіополь, Сарата, Фрунзівка, Ширяєве*.

Не виконують функцій міжрайонних центрів лише сім населених пунктів, які є райцентрами або містами обласного значення:

- одне місто обласного значення: *Теплодар*;
- два міста районного значення, які є райцентрами: *Кодима, Рені*;
- чотири селища міського типу; *Красні Окни, Миколаївка, Саврань, Тарутине*.



Разом з тим функції міжрайонних центрів виконують: с. Маяки Біляївського району, смт Суворове Ізмаїльського району, Малиновський, Приморський і Суворовський райони м. Одеси.

Усього 28 адміністративно-територіальних одиниць виконують функції міжрайонних центрів (табл. 4.1).

Таблиця 4.1

№ пор.	Населений пункт	Кількість міжрайонних центрів, що розташовані в даному населеному пункті
1	м. Одеса	21
2	м. Котовськ	18
3	м. Ізмаїл	18
4	м. Білгород-Дністровський	16
5	м. Роздільна	10
6	м. Арциз	8
7	смт Сарата	8
8	м. Березівка	7
9	м. Біляївка	7
10	м. Балта	6
11	м. Болград	5
12	м. Ананьїв	4
13	смт Любашівка	4
14	смт Ширяєве	4
15	м. Іллічівськ	3
16	смт Комінтернівське	3
17	м. Южне	3
18	смт Великомихайлівка	2
19	м. Татарбунари	2
20	смт Фрунзівка	2
21	смт Іванівка	1
22	м. Кілія	1
23	смт Овідіополь	1
24	с. Маяки Біляївського р -ну	1
25	смт Суворове Ізмаїльського р -ну	1
26	Малиновський район м. Одеси	1
27	Приморський район м. Одеси	1
28	Суворовський район м. Одеси	1

Перелік районів та міст, які входять до сфери впливу центрів, що розташовані в одному населеному пункті, виглядає так (табл. 4.2):



Таблиця 4.2

№ пор.	Населений пункт (центр)	Кількість районів та міст, які тяжіють до центру
1	м. Одеса	18
2	м. Котовськ	12
3	м. Арциз	9
4	м. Ізмаїл	9
5	м. Білгород-Дністровський	9
6	м. Роздільна	7
7	смт Ширяєве	7
8	смт Комінтернівське	6
9	м. Балта	5
10	м. Березівка	5
11	смт Любашівка	5
12	м. Ананьїв	4
13	м. Біляївка	4
14	смт Іванівка	4
15	с. Маяки Біляївського р-ну	4
16	смт Фрунзівка	4
17	м. Южне	4
18	смт Сарата	4
19	м. Болград	3
20	смт Овідіополь	3
21	смт Великомихайлівка	2
22	м. Іллічівськ	2
23	м. Кілія	2
24	Малиновський район м. Одеси	2
25	Приморський район м. Одеси	2
26	м. Татарбунари	2
27	Суворовський район м. Одеси	2
28	смт Суворове Ізмаїльського р-ну	2

Наводимо список (за абетковим принципом) міжрайонних центрів, що розташовані в зазначених населених пунктах:

м. Ананьїв

- Управління експлуатації газового господарства
- Міжрайонна виконавча дирекція Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності



- Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань

- Міжрайонний відділ кримінально-виконавчої інспекції

м. Арциз

- Управління експлуатації газового господарства
- Південно-Західна міжрайонна інспекція екології та природних ресурсів

- Міжрайонна виконавча дирекція Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності

- Філія Одеського державного підприємства з племінної справи у тваринництві

- Об'єднаний міжрайонний військовий комісаріат
- Міжрайонна державна податкова інспекція
- Міжрайонний відділ кримінально-виконавчої інспекції
- Міжрайонний реєстраційно-екзаменаційний відділ ДАІ

м. Балта

- Управління експлуатації газового господарства
- Міжрайонна виконавча дирекція Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності

- Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань

- Філія Одеського державного підприємства з племінної справи у тваринництві

- Міжрайонна державна податкова інспекція
- Міжрайонний відділ кримінально-виконавчої інспекції

м. Березівка

- Управління експлуатації газового господарства
- Східна міжрайонна інспекція екології та природних ресурсів
- Міжрайонна виконавча дирекція Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності

- Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань

- Державне лісове господарство
- Міжрайонна державна податкова інспекція
- Міжрайонний реєстраційно-екзаменаційний відділ ДАІ



м. Білгород-Дністровський

- Центр електрозв'язку № 1
- Центр поштового зв'язку № 6
- Район електричних мереж
- Дністровська регіональна інспекція екології та природних ресурсів
 - Управління зрошувальних систем
 - Виконавча дирекція Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності
 - Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань
 - Відділ Державного підприємства “Одесастандартметрологія”
 - Дністровська державна рибінспекція рибоохорони
 - Міськрайонний військовий комісаріат
 - Об'єднана державна податкова інспекція
 - Міжрайонна митниця
 - Міжрайонний відділ УСБУ
 - Міжрайонна прокуратура
 - Міжрайонний відділ кримінально-виконавчої інспекції
 - Міжрайонний реєстраційно-екзаменаційний відділ ДАІ
 - Міжрайонний відділ по боротьбі з організованою злочинністю

м. Біляївка

- Дільниця ВАТ „Одесагаз”
- Район електричних мереж
- Міжрайонна виконавча дирекція Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності
 - Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань
 - Міжрайонний відділ податкової міліції
 - Державна податкова інспекція
 - Міжрайонна прокуратура
 - Міжрайонний відділ кримінально-виконавчої інспекції

м. Болград

- Управління зрошувальних систем
- Міжрайонна виконавча дирекція Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності



- Міжрайонний відділ податкової міліції
- Міжрайонна державна податкова інспекція
- Міжрайонний реєстраційно-екзаменаційний відділ ДАІ

смт Великомихайлівка

- Об'єднаний міжрайонний військовий комісаріат
- Державне лісове господарство

смт Іванівка

- Центр електрозв'язку № 2

м. Ізмаїл

- Центр електрозв'язку № 3
- Центр поштового зв'язку № 1
- Підприємство електричних мереж
- Управління експлуатації газового господарства
- Придунайська регіональна інспекція екології та природних

ресурсів

- Виконавча дирекція Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності
- Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань

- Філія Державного підприємства “Одесастандартметрологія”
- Дунайська державна рибінспекція рибоохорони
- Державне лісове господарство
- Міськрайонний військовий комісаріат
- Міжрайонний відділ податкової міліції
- Об'єднана державна податкова інспекція
- Придунайська митниця
- Міжрайонний відділ УСБУ
- Міжрайонний відділ кримінально-виконавчої інспекції
- Міжрайонний реєстраційно-екзаменаційний відділ ДАІ
- Міжрайонний відділ по боротьбі з організованою злочинністю

м. Іллічівськ

- Центр електрозв'язку № 4
- Міжрайонний відділ УСБУ
- Міжрайонний реєстраційно-екзаменаційний відділ ДАІ



м. Кілія

- Усть-Дунайська державна рибінспекція рибоохорони

смт Комінтернівське

• Філія Одеського державного підприємства з племінної справи у тваринництві

- Міжрайонний відділ податкової міліції
- Міжрайонний відділ кримінально-виконавчої інспекції

м. Котовськ

- Центр електрозв'язку № 5
- Центр поштового зв'язку № 7
- Управління експлуатації газового господарства
- Підприємство електричних мереж
- Північна регіональна інспекція екології та природних ресурсів

• Виконавча дирекція Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності

• Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань

- Філія Державного підприємства “Одесастандартметрологія”
- Об'єднаний міжрайонний військовий комісаріат
- Державне лісове господарство
- Міжрайонний відділ податкової міліції
- Об'єднана державна податкова інспекція
- Міжрайонна митниця
- Міжрайонний відділ УСБУ
- Міжрайонна прокуратура
- Міжрайонний відділ кримінально-виконавчої інспекції
- Міжрайонний реєстраційно-екзаменаційний відділ ДАІ
- Міжрайонний відділ по боротьбі з організованою злочинністю

смт Любашівка

- Центр електрозв'язку № 6
- Центр поштового зв'язку № 2
- Об'єднаний міжрайонний військовий комісаріат
- Міжрайонний реєстраційно-екзаменаційний відділ ДАІ



с. Маяки

- Дністровське управління зрошувальних систем

смт Овідіополь

- Управління експлуатації газового господарства

м. Одеса

- Центр поштового зв'язку № 5
- Центр міського електрозв'язку
- ВАТ „Енергопостачальна компанія „Одесаобленерго”
- Управління експлуатації газового господарства
- Одеський облводгосп
- Центральна регіональна інспекція екології та природних

ресурсів

- Регіональний центр стандартизації, метрології та сертифікації

- Одеське державне підприємство з племінної справи у тваринництві

- Центральна морська державна рибінспекція рибоохорони
- Державне лісове господарство
- Чорноморська регіональна митниця
- Управління по боротьбі з організованою злочинністю

Малиновський район

Районний військовий комісаріат

Суворовський район

Районний військовий комісаріат

Приморський район

Міжрайонний відділ кримінально-виконавчої інспекції

м. Роздільна

- Управління експлуатації газового господарства
- Західна міжрайонна інспекція екології та природних ре-

сурсів

- Міжрайонна виконавча дирекція Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності

- Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань

- Міжрайонний відділ податкової міліції
- Міжрайонна державна податкова інспекція
- Міжрайонна митниця



- Міжрайонне відділення УСБУ
- Міжрайонний відділ кримінально-виконавчої інспекції
- Міжрайонний реєстраційно-екзаменаційний відділ ДАІ

смт Сарата

- Центр електрозв'язку № 7
- Центр поштового зв'язку № 3
- Управління зрошувальних систем
- Міжрайонна виконавча дирекція Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності
 - Об'єднаний міжрайонний військовий комісаріат
 - Державне лісове господарство
 - Міжрайонний відділ податкової міліції
 - Державна податкова інспекція

смт Суворове

- Управління зрошувальних систем

м. Татарбунари

- Управління експлуатації газового господарства
- Управління зрошувальних систем

смт Фрунзівка

- Міжрайонна виконавча дирекція Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності
 - Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань

смт Ширяєве

- Центр поштового зв'язку № 4
- Управління експлуатації газового господарства
- Державне лісове господарство
- Об'єднаний міжрайонний військовий комісаріат

м. Южне

- Виконавча дирекція Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності
 - Міжрайонний відділ УСБУ
 - Міжрайонний реєстраційно-екзаменаційний відділ ДАІ

Далі наводяться порівняльні таблиці міжрайонних центрів за групами галузей та сферами діяльності (табл. 4.3 - 4.11).



Таблиця 4.3

Центри електрозв'язку (ЦЕЗ) Одеської дирекції ВАТ „Укртелеком”		Центри поштового зв'язку (ЦПЗ) Одеської дирекції Українського державного підприємства зв'язку „Укрпошта”		
	Райони та міста			
ЦЕЗ – 6, с/мт Любашівка	Любашівський	Любашівський	ЦПЗ № 2, с/мт Любашівка	
	Саранський	Савранський		
	Миколаївський	Миколаївський		
	Ширяївський	Ананьївський		
ЦЕЗ – 5, м. Котовськ	м. Котовськ	м. Котовськ	ЦПЗ № 7, м. Котовськ	
	Котовський	Котовський		
	Балтський	Балтський		
	Кодимський	Кодимський		
	Красноокнянський	Красноокнянський		
	Ананьївський	Ширяївський		
ЦЕЗ – 2, с/мт Іванівка	Великомихайлівський	Великомихайлівський	ЦПЗ № 4, с/мт Ширяєве	
	Березівський	Березівський		
	Іванівський	Іванівський		
	Комінтернівський	Комінтернівський		
ЦЕЗ – 4, м. Іллічівськ	м. Іллічівськ	м. Іллічівськ	ЦПЗ № 5, м. Одеса	
	Овідіопольський	Овідіопольський		
Центр міського електро- зв'язку (м. Одеса)	м. Южне	м. Южне		
	м. Теплодар	м. Теплодар		
	м. Одеса	Суворовський		Суворовський
		Приморський		Приморський
		Малиновський		Малиновський
	Київський	Київський		м. Одеса
ЦЕЗ – 1, м. Білгород- Дністровсь- кий	Біляївський	Біляївський		ЦПЗ № 6, м. Білгород- Дністровський
	Роздільнянський	Роздільнянський		
	Білгород- Дністровський	Білгород- Дністровський		
ЦЕЗ – 7, с/мт Сарата	Тарутинський	Тарутинський		ЦПЗ № 3, с/мт Сарата
	Саратський	Саратський		
	Арцизький	Арцизький		
	Татарбунарський	Татарбунарський		
ЦЕЗ – 3, м. Ізмаїл	Болградський	Болградський	ЦПЗ № 1, м. Ізмаїл	
	Кілійський	Кілійський		
	Ізмаїльський	Ізмаїльський		
	м. Ізмаїл	м. Ізмаїл		
	Ренійський	Ренійський		



Таблиця 4.4

Підприємства електричних мереж (ПЕМ) ВАТ „Енергопостачальна компанія „Одесаобленерго”			Управління експлуатації газового господарства ВАТ „Одесагаз”			
Райони та міста						
Котовське ПЕМ	Котовські ПЕМ	Котовський	Котовський	Котовське УЕГГ		
		м. Котовськ	м. Котовськ			
	ПЕМ – Красноокнянський		Красноокнянський		Балтське УЕГГ	
	ПЕМ – Колимський		Колимський			
	ПЕМ – Балтський		Балтський			
	ПЕМ – Савранський		Савранський			
	ПЕМ – Любашівський		Любашівський		Ананьівське УЕГГ	
	ПЕМ – Ананьівський		Ананьівський			
	ПЕМ – Ширяївський		Ширяївський		Ширяївське УЕГГ	
	ПЕМ – Фрунзівський		Фрунзівський			
ПЕМ – Миколаївський		Миколаївський		Березівське УЕГГ		
ПЕМ – Березівський		Березівський				
ПЕМ – Комінтернівський		Комінтернівський				
ВАТ „Енергопостачальна компанія „Одесаобленерго” (м. Одеса)	ПЕМ – Великомихайлівський		Великомихайлівський		Роздільнянське УЕГГ	
	ПЕМ – Роздільнянський		Роздільнянський			
	ПЕМ – Іванівський		Іванівський		районне УЕГГ	
	ПЕМ – м. Іллічівськ		м. Іллічівськ		міське УЕГГ	
	м. Одеса	Півн. ПЕМ	Суворовський	Суворовський	м. Одеса	Одеське УЕГГ
		Центр. ПЕМ	Приморський	Приморський		
		Півд. ПЕМ	Малиновський	Малиновський		
	Київський		Київський			
	ПЕМ – м. Южне		м. Южне		УЕГГ	
	Біляївські ПЕМ	Біляївський	Біляївський	Біляївська дільниця		
м. Теплодар		м. Теплодар				
ПЕМ – Овідіопольський		Овідіопольський		Овідіопольське УЕГГ		
Білгород-Дністровський ПЕМ	м. Білгород-Дністровський	м. Білгород-Дністровський				
	м. Білгород-Дністровський	м. Білгород-Дністровський				
Ізмаїльське ПЕМ	Ізмаїльські ПЕМ	м. Ізмаїл	м. Ізмаїл	Ізмаїльське УЕГГ		
		Ізмаїльський	Ізмаїльський			
	ПЕМ – Кілійський		Кілійський		Арцизьке УЕГГ	
	ПЕМ – Тарутинський		Тарутинський			
	ПЕМ – Арцизький		Арцизький			
	ПЕМ – Саратський		Саратський		Татарбунарське УЕГГ	
	ПЕМ – Татарбунарський		Татарбунарський			
ПЕМ – Болградський		Болградський		Болградське УЕГГ		
ПЕМ – Ренійський		Ренійський		Ренійське УЕГГ		



Таблиця 4.5

<i>Міжрайонні інспекції Державного управління екології та природних ресурсів в Одеській області</i>		<i>Управління зрошувальних систем (УЗС) Одеського обласного виробничого управління водного господарства (Одеський облводгосп)</i>		
Райони та міста				
Північна регіональна інспекція, м. Котовськ	м. Котовськ	Біляївський	Дністровське УЗС, с. Маяки	
	Котовський	м. Теплодар		
	Красноокнянський	Роздільнянський		
	Ананьївський	Іванівський		
	Балтський	Балтський		
	Любашівський	Любашівський		
	Савранський	Савранський		
Західна міжрайонна інспекція, м. Роздільна	Колімський	Колімський	Одеський облводгосп	
	Роздільнянський	Ананьївський		
	Ширяївський	Ширяївський		
	Фрунзівський	Фрунзівський		
Східна міжрайонна інспекція, м. Березівка	Великомихайлівський	Великомихайлівський		
	Іванівський	Красноокнянський		
	Миколаївський	Миколаївський		
Центральна регіональна інспекція	Березівський	Березівський		Одеський облводгосп
	Біляївський	м. Котовськ		
	м. Теплодар	Котовський		
	Комінтернівський	Комінтернівський		
	м. Южне	м. Южне		
	м. Одеса	Суворовський		
		Приморський	Приморський	
		Малиновський	Малиновський	
Київський	Київський	м. Одеса		
м. Іллічівськ	м. Іллічівськ			
Овідіопольський	Овідіопольський	Овідіопольське УЗС		
Дністровська регіональна інспекція, м. Білгород-Дністровський	Білгород-Дністровський	Білгород-Дністровський	Білгород-Дністровське УЗС	
	м. Білгород-Дністровський	м. Білгород-Дністровський		
	Татарбунарський	Татарбунарський	Татарбунарське УЗС	
Південно-Західна міжрайонна інспекція, м. Арциз	Арцизький	Арцизький	Саратське УЗС	
	Тарутинський	Тарутинський		
	Саратський	Саратський		
Придунайська регіональна інспекція, м. Ізмаїл	Болградський	Болградський	Болградське УЗС	
	Ренійський	Ренійський	Суворовське УЗС	
	м. Ізмаїл	м. Ізмаїл		
	Ізмаїльський	Ізмаїльський	Ізмаїльське УЗС	
Кілійський	Кілійський	Придунайське УЗС		



Таблиця 4.6

<i>Міжрайонні та міські виконавчі дирекції Одеського обласного фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності</i>		<i>Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань в Одеській області</i>			
		Райони та міста			
Балтська міжрайонна виконавча дирекція	Кодимський	Кодимський	Відділення у Балтському р-ні		
	Балтський	Балтський			
	Савранський	Савранський			
Ананьївська міжрайонна виконавча дирекція	Ананьївський	Ананьївський	Відділення в Ананьївському р-ні		
	Любашівський	Любашівський			
Котовська міська виконавча дирекція	м. Котовськ	м. Котовськ	Відділення у Котовському р-ні		
	Котовський	Котовський			
Фрунзівська міжрайонна виконавча дирекція	Красноокнянський	Красноокнянський	Відділення у Фрунзівському р-ні		
	Фрунзівський	Фрунзівський			
	Ширяївський	Великомихайлівський			
Березівська міжрайонна виконавча дирекція	Миколаївський	Миколаївський	Відділення у Березівському р-ні		
	Березівський	Березівський			
Роздільнянська міжрайонна виконавча дирекція	Великомихайлівський	Ширяївський	Відділення у районі		
	Іванівський	Іванівський			
	Роздільнянський	Роздільнянський			
Біляївська міжрайонна виконавча дирекція	м. Теплодар	м. Теплодар	Відділення у Біляївському р-ні		
	Біляївський	Біляївський			
Юженська міська виконавча дирекція	м. Южне	м. Южне	Відділення у місті		
	Комінтернівський	Комінтернівський			
Район. викон. дирекція	м. Одеса	Суворовський	Суворовський	м. Одеса	Відділення у районі
Район. викон. дирекція		Приморський	Приморський		
Район. викон. дирекція		Малиновський	Малиновський		
Район. викон. дирекція		Київський	Київський		
Міська викон. дирекція	м. Іллічівськ	м. Іллічівськ	Відділення у місті		
Овідіопольська міжрайон. викон. дирекція	Овідіопольський	Овідіопольський	Відділення у районі		
Білгород-Дністровська міська виконавча дирекція	Білгород-Дністровський	Білгород-Дністровський	Відділення у місті та районі		
	м. Білгород-Дністровський	м. Білгород-Дністровський			
Саратська міжрайонна виконавча дирекція	Татарбунарський	Татарбунарський	Відділення в районі		
	Саратський	Саратський			
Арцизька міжрайонна виконавча дирекція	Тарутинський	Тарутинський	Відділення в районі		
	Арцизький	Арцизький			
Ізмаїльська міська виконавча дирекція	м. Ізмаїл	м. Ізмаїл	Відділення в місті та районі		
	Ізмаїльський	Ізмаїльський			
Кілійська міжрайонна виконавча дирекція	Кілійський	Кілійський	Відділення в районі		
Болградська міжрайонна виконавча дирекція	Болградський	Болградський	Відділення в районі		
	Ренійський	Ренійський			



Таблиця 4.7

Одеський регіональний центр стандартизації, метрології та сертифікації, філії і відділи Державного підприємства "Одесастандартметрологія"		Філії та підприємства Одеського державного підприємства з плеїнної справи у тваринництві		
		Райони та міста		
Котовська філія	м. Котовськ	м. Котовськ	Балтська філія	
	Котовський	Котовський		
	Колимський	Колимський		
	Балтський	Балтський		
	Савранський	Савранський		
	Ананьївський	Ананьївський		
	Любашівський	Любашівський		
	Красноокнянський	Красноокнянський		
	Миколаївський	Миколаївський	Комінтернівська філія	
	Ширяївський	Березівський		
	Великомихайлівський	Комінтернівський		
Фрунзівський	Фрунзівський	Одеське державне підприємство з плеїнної справи у тваринництві		
Одеський регіональний центр стандартизації, метрології та сертифікації	Березівський		Ширяївський	
	Комінтернівський		Великомихайлівський	
	Іванівський		Іванівський	
	Роздільнянський		Роздільнянський	
	м. Теплодар		м. Теплодар	
	Біляївський		Біляївський	
	м. Южне		м. Южне	
	м. Одеса		Суворовський	Суворовський
			Приморський	Приморський
		Малиновський	Малиновський	
Київський		Київський		
м. Одеса	м. Іллічівськ	м. Іллічівськ		
	Овідіопольський	Овідіопольський		
Білгород-Дністровський відділ	Білгород-Дністровський	Білгород-Дністровський		
	м. Білгород-Дністровський	м. Білгород-Дністровський		
Ізмаїльська філія	Татарбунарський	Татарбунарський	Арцизька філія	
	Саратський	Саратський		
	Тарутинський	Тарутинський		
	Арцизький	Харцизький		
	м. Ізмаїл	м. Ізмаїл		
	Ізмаїльський	Ізмаїльський		
	Кілійський	Кілійський		
	Болградський	Болградський		
Ренійський	Ренійський			



Таблиця 4.8

Об'єднані міжрайонні (ОМВК), міськрайонні (МРВК), міські (МВК) та районні (РВК) військові комісаріати	Державні лісові господарства (ДЛГ) Одеського обласного управління лісового господарства			
Райони та міста				
Котовсько-Красноокнянський ОМВК	м. Котовськ	м. Котовськ	Котовське ДЛГ	
	Котовський	Котовський		
	Красноокнянський	Красноокнянський		
Ананівський РВК	Ананівський	Ананівський	Ананівське ДЛГ	
Балтський РВК	Балтський	Балтський	Балтське ДЛГ	
Кодимський РВК	Кодимський	Кодимський	Кодимське ДЛГ	
Любашівсько-Савранський ОМВК	Савранський	Савранський	Савранське ДЛГ	
	Любашівський	Любашівський		
Іванівський РВК	Іванівський	Іванівський	Ширяївське ДЛГ	
Ширяївсько-Миколаївський ОМВК	Ширяївський	Ширяївський		
	Миколаївський	Миколаївський	Березівське ДЛГ	
Березівський РВК	Березівський	Березівський		
Великомихайлівсько-Фрунзівський ОМВК	Великомихайлівський	Великомихайлівський	Великомихайлівське ДЛГ	
	Фрунзівський	Фрунзівський		
Роздільнянський РВК	Роздільнянський	Роздільнянський	Одеське ДЛГ	
Комінтернівський РВК	Комінтернівський	Комінтернівський		
Суворовський РВК	м. Южне	м. Южне		
	м. Одеса	Суворовський		м. Одеса
		Приморський		
		Київський		
Малиновський				
Малиновський РВК	м. Теплодар	м. Теплодар		
Біляївський РВК	Біляївський	Біляївський		
Іллічівський РВК	м. Іллічівськ	м. Іллічівськ		
Овідіопольський РВК	Овідіопольський	Овідіопольський		
Білгород-Дністровський МРВК	Білгород-Дністровський	Білгород-Дністровський		
	м. Білгород-Дністровський	м. Білгород-Дністровський		
Саратсько-Татарбунарський ОМВК	Саратський	Саратський	Саратське ДЛГ	
	Татарбунарський	Татарбунарський		
Арцизько - Тарутинський ОМВК	Арцизький	Арцизький	Ізмаїльське ДЛГ	
	Тарутинський	Тарутинський		
Болградський РВК	Болградський	Болградський		
Кілійський РВК	Кілійський	Кілійський		
Ренійський РВК	Ренійський	Ренійський		
Ізмаїльський МРВК	м. Ізмаїл	м. Ізмаїл		
	Ізмаїльський	Ізмаїльський		



Таблиця 4.9

<i>Міжрайонні (МВІПМ), районні (РВІПМ) та міські (ВІПМ) відділи податкової міліції Управління податкової міліції Державної податкової адміністрації в Одеській області</i>		<i>Об'єднані (ОДПІ), міжрайонні (МДПІ) та районні (ДПІ) державні податкові інспекції Державної податкової адміністрації в Одеській області</i>			
Райони та міста					
МВІПМ у Котовському районі	м. Котовськ	м. Котовськ	Котовська ОДПІ		
	Котовський	Котовський			
	Красноокнянський	Красноокнянський			
	МВІПМ у Роздільнянському районі	Балтський	Балтський	Балтська МДПІ	
		Кодимський	Кодимський		
		Любашівський	Любашівський		
		Савранський	Савранський		
МВІПМ у Роздільнянському районі	Ананьївський	Ананьївський	Роздільнянська МДПІ		
	Роздільнянський	Роздільнянський			
МВІПМ у Комінтернівському районі	Великомихайлівський	Великомихайлівський	Березівська МДПІ		
	Фрунзівський	Фрунзівський			
	Ширяївський	Ширяївський			
	Миколаївський	Миколаївський			
	Березівський	Березівський			
ВІПМ у м. Іллічівську	Іванівський	Іванівський	Комінтернівська ДПІ		
	Комінтернівський	Комінтернівський			
РВІПМ в Овідіопольському районі	м. Южне	м. Южне	ДПІ у м. Южному		
МВІПМ у Біляївському районі	м. Іллічівськ	м. Іллічівськ	ДПІ у м. Іллічівську		
	Овідіопольський	Овідіопольський	Овідіопольська ДПІ		
	Біляївський	Біляївський	Біляївська ДПІ		
	м. Теплодар	м. Теплодар			
Суворовський РВІПМ	Білгород-Дністровський	Білгород-Дністровський	Білгород-Дністровська ОДПІ		
	м. Білгород-Дністровський	м. Білгород-Дністровський			
Приморський РВІПМ	м. Одеса	Суворовський	Суворовський	м. Одеса	Суворовська ДПІ
Малиновський РВІПМ		Приморський	Приморський		Приморська ДПІ
Київський РВІПМ		Малиновський	Малиновський		Малиновська ДПІ
		Київський	Київський		Київська ДПІ
МВІПМ у Саратському районі	Саратський	Саратський	Саратська ДПІ		
	Татарбунарський	Татарбунарський	Арцизька МДПІ		
	Арцизький	Арцизький			
МВІПМ в Ізмаїльському районі	Тарутинський	Тарутинський	Ізмаїльська ОДПІ		
	м. Ізмаїл	м. Ізмаїл			
	Ізмаїльський	Ізмаїльський			
МВІПМ у Болградському районі	Кілійський	Кілійський	Болградська МДПІ		
	Болградський	Болградський			
	Ренійський	Ренійський			



Таблиця 4.10

Митниці Державної митної служби України		Відділи та відділення Управління Служби безпеки України в Одеській області				
Райони та міста						
Котовська митниця	м. Котовськ		м. Котовськ		Котовський міжрайонний відділ	
	Котовський		Котовський			
	Ананівський		Ананівський			
	Кодимський		Кодимський			
	Балтський		Балтський			
	Любашівський		Любашівський			
	Савранський		Саранський			
	Красноокнянський		Красноокнянський			
Роздільнянська митниця	Фрунзівський		Фрунзівський		Роздільнянське міжрайонне відділення	
	Ширяївський		Ширяївський			
	Іванівський		Іванівський			
	Біляївський		Біляївський			
	м. Теплодар		м. Теплодар			
	Великомихайлівський		Великомихайлівський			
Одеська Чорноморська регіональна митниця (Одеська митниця)	Роздільнянський		Роздільнянський		Южненський міжрайонний відділ	
	Миколаївський		Миколаївський			
	Комінтернівський		Комінтернівський			
	м. Южне		м. Южне		УСБУ в Одеській області	
	м. Одеса	Березівський		Березівський		
		Суворовський		Суворовський		
		Приморський		Приморський		
	Малиновський		Малиновський		м. Одеса	
	Київський		Київський			
	м. Іллічівськ		м. Іллічівськ			
Овідіопольський		Овідіопольський		Іллічівський міжрайонний відділ		
Білгород-Дністровська митниця	Білгород-Дністровський		Білгород-Дністровський		Білгород-Дністровський міжрайонний відділ	
	м. Білгород-Дністровський		м. Білгород-Дністровський			
	Татарбунарський		Татарбунарський			
	Саратський		Саратський			
	Тарутинський		Тарутинський			
	Арцизький		Арцизький			
Придунайська митниця (м. Ізмаїл)	м. Ізмаїл		м. Ізмаїл		Відділ у м. Ізмаїлі	
	Ізмаїльський		Ізмаїльський			
	Кілійський		Кілійський			
	Болградський		Болградський			
	Ренійський		Ренійський			



Таблиця 4.11

<i>Міжрайонні, районні та міські прокуратури</i>		<i>Міжрайонні відділи кримінально-виконавчої інспекції Управління державного департаменту України з питань виконання покарань</i>		
Райони та міста				
міжрайонна	м. Котовськ	м. Котовськ	Котовський відділ	
	Котовський	Котовський		
районна	Красноокнянський	Красноокнянський		
районна	Фрунзівський	Фрунзівський		
районна	Балтський	Балтський	Балтський відділ	
районна	Кодимський	Кодимський		
районна	Савранський	Савранський		
районна	Ананьївський	Ананьївський	Ананьївський відділ	
районна	Любашівський	Любашівський		
районна	Миколаївський	Миколаївський		
районна	Великомихайлівський	Великомихайлівський	Роздільнянський відділ	
районна	Ширяївський	Ширяївський		
районна	Роздільнянський	Роздільнянський		
районна	Іванівський	Іванівський	Комінтернівський відділ	
районна	Березівський	Березівський		
районна	Комінтернівський	Комінтернівський		
міська	м. Южне	м. Южне	Приморський відділ	
міська	м. Одеса	Приморський		Приморський
		Суворовський		Суворовський
		Малиновський		Київський
міська	Київський	Малиновський	м. Одеса	Малиновський відділ
міжрайонна (м. Біляївка)	м. Теплодар	м. Теплодар	Біляївський відділ	
міська	Біляївський	Біляївський		
районна	м. Іллічівськ	м. Іллічівськ		
міжрайонна	Овідіопольський	Овідіопольський	Білгород-Дністровський відділ	
	Білгород-Дністровський	Білгород-Дністровський		
	м. Білгород-Дністровський	м. Білгород-Дністровський		
	районна	Саратський		Саратський
районна	Татарбунарський	Татарбунарський	Арцизький відділ	
районна	Арцизький	Арцизький		
районна	Тарутинський	Тарутинський		
районна	Кілійський	Кілійський		
районна	Болградський	Болградський		
районна	Ренійський	Ренійський	Ізмаїльський відділ	
міська	м. Ізмаїл	м. Ізмаїл		
районна	Ізмаїльський	Ізмаїльський		



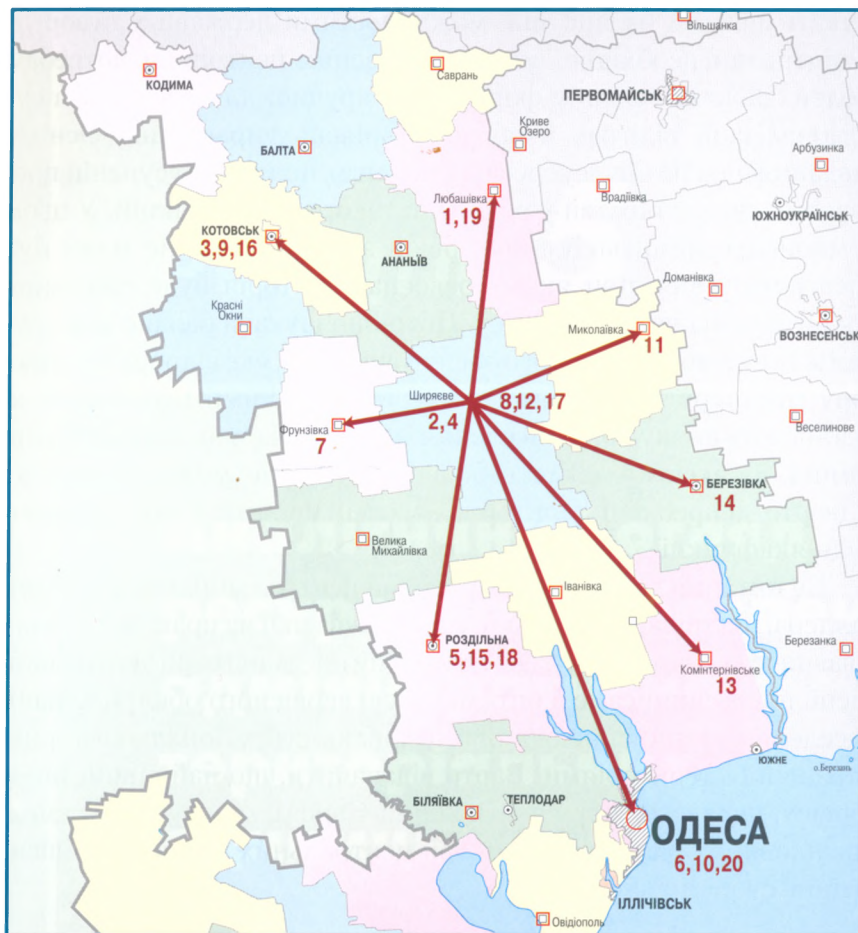
Важливою складовою будь-якої адміністративно-територіальної реформи стане вирішення проблеми субрегіоналізації сервісу. Є велика кількість різних видів сервісу, що мають потребу в диверсифікованості відповідно до території. Вони групуються за галузевими (міністерськими) функціями. Прикладом може бути сервіс, пов'язаний з обслуговуванням електрозв'язку, послугами пошти, управлінням газовим господарством тощо. Таких видів сервісу можна назвати не менше двадцяти. На мал. 4.5 наводиться приклад диверсифікованості сервісу смт Ширяєве.

Для Одеської області характерний високий ступінь нерівномірності розподілу центральних функцій щодо різних видів сервісу. Є населені пункти з адміністративними центральними функціями, в яких зосереджується велика кількість галузевих сервісних функцій. Але є й такі, що фактично залишаються без центральних функцій. Прикладом центру першого типу може бути смт Ширяєве. Воно розташоване майже в центрі Одеської області. Цілком природно, що саме в цьому населеному пункті зосереджена велика кількість галузевих сервісних функцій.

Прикладами центрів, у яких немає галузевих сервісних функцій, можуть бути Велика Михайлівка, Кодима й деякі інші населені пункти. Як правило, такого роду випадки визначаються позиційними характеристиками населеного пункту. Невдале географічне розташування визначає відсутність центральних галузевих сервісних функцій. Це загальний підхід. Він повною мірою проявляється і в Одеській області. Периферійне місцезонашування населеного пункту визначає відсутність у нього галузевих сервісних функцій.

Питання збереження або реформування галузевих сервісних функцій повинно бути узгоджене з новими установками щодо адміністративно-територіального устрою. Варто підкреслити, що немає прямого зв'язку між реформуванням адміністративно-територіального устрою в Україні та визначенням нових стандартів розподілу галузевих сервісних функцій. Це окреме питання. Воно пов'язане не стільки з реформуванням адміністративно-територіального устрою, скільки з політикою центральних органів виконавчої влади країни. Саме вони встановлюють нормативи, відповідно до яких визначаються центральні місця для виконання тих чи інших функцій.

Субрегіоналізація важлива для того, щоб зробити середовище перебування людини максимально комфортним. Потрібно



З метою отримання жителями смт Ширяєве послуг:

- Центрів електрозв'язку (ЦЕЗ) ВАТ "Укртелеком", ЦЕЗ №6 (1); МРЕВ (19) необхідно добиратися до смт Любашівка – **66 км**;
- Підприємства електричних мереж (ЦЕМ) (3); Одеського регіонального центру стандартизації, метрології та сертифікації, ДП "Одесстандартметрологія" (9), Відділу та відділення СБУ в Одеській області (16) – до м. Котовськ – **83 км**;
- Міжрайонної дирекції Одеського облфонду соцстрахування з тимчасової втрати працездатності (7) – до смт Фрунзівка – **41 км**;
- Міжрайонної інспекції Державного управління екології та природних ресурсів в Одеській області, Західної міжрайонної інспекції (5); Митниці держмитслужби (15); Міжрайонного відділу кримінально-виконавчої інспекції (Держдепартамент з питань виконання покарань) (18) – до смт Роздільна – **90 км**;
- Управління зрошувальних систем (УЗС) (6); філії та підприємства Одеського держпідприємства з племінної справи у тваринництві (10); відділу по боротьбі з організованою злочинністю (20) – до м. Одеса – **124 км**;
- Міжрайонних відділів податкової міліції (13) – до смт Комінтернівське – **112 км**;
- Об'єднаної, міжрайонної ДПІ (14) – смт Березівка – **88 км**;
- У самому смт Ширяєве доступними є послуги Центру поштового зв'язку УДПЗ "Укрпошта", ЦПЗ №4, (2); Управління експлуатації газового господарства (УЕГГ) (4); Відділення викон. дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та профзахворювань (8); військового комісаріату (11); Держлісгоспу (12), органів прокуратури (17)

Мал. 4.5



шукати певний баланс між можливостями держави у створенні й підтримці необхідної мережі сервісних центрів та потребами людей. Важливу роль у формуванні зручної для споживача субрегіоналізації відіграє й обласний рівень управління. Основне завдання, пов'язане з субрегіоналізацією, полягає в усуненні просторових суперечностей у розподілі такого роду функцій. У цьому компоненті організації території ні за яких умов не може бути досягнуто рівня, при якому освоєна територія буде рівномірно покрита всіма видами сервісу. Потрібно шукати баланс між зручністю галузевого сервісного обслуговування, яке відображує точку зору міністерств та відомств, і територіальними інтересами, що відбивають точку зору населення й територіальних органів управління. Як аксіому можна відзначити те, що не можна формувати відверто депресивні території, населені пункти яких втрачають будь-які функції.

Це питання добре описане в теорії центральних місць В. Кристаллера, і залишається тільки застосовувати її на практиці для розв'язання такого роду завдань. Основний предмет теорії центральних місць пов'язаний саме з оптимізацією сервісного обслуговування населення, раціональною організацією субрегіонального рівня управління територіями. Варто відзначити, що найвищий рівень сервісу, що зустрічається в Західній Європі, ґрунтується саме на послідовному застосуванні теорії центральних місць у вирішенні питань субрегіоналізації.

РОЗДІЛ 5

Аналітичний огляд ресурсного забезпечення адміністративно- територіальних одиниць



У даному розділі детально проаналізовано адміністративні райони та сільські ради за чисельністю їх мешканців, подано зведену характеристику наявного потенціалу культурно-побутового обслуговування населення на рівні сільських рад. Оскільки останнє, на наш погляд, матиме важливе значення для пошуку виважених рішень щодо формування “самодостатніх” сільських територіальних громад. У розділі також розглянуто матеріали Мінекономіки щодо проведеного вибіркового обстеження фінансово-матеріальної бази адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів.

Аналіз показує, що недосконалість існуючої системи адміністративно-територіального устрою породжує певну невідповідність у рівнях культурно-побутового та іншого обслуговування населення за місцем проживання у межах адміністративно-територіальних одиниць четвертого ступеня ієрархії єдиного адміністративно-територіального устрою держави – сільрад (які відповідно до раніше встановленого законодавством порядку виділяються як окремі адміністративно-територіальні одиниці). Багато сільських рад не мають на сьогодні навіть мінімального набору об’єктів соціального та культурно-побутового обслуговування власного населення.

Це потребує пошуку виважених рішень (у т. ч. врахування світового досвіду) та обґрунтування фінансово-економічних показників самодостатності адміністративно-територіальних одиниць. Поняття “самодостатність адміністративно-територіальних одиниць”, на думку авторів, характеризується:

- фінансовою спроможністю органів місцевого самоврядування виконувати покладені на них повноваження на відповідній території;
- наявністю розвинутої мережі власної соціальної інфраструктури, достатньої для дотримання оптимального рівня життєзабезпечення населення;
- визначеністю державних мінімальних стандартів соціального забезпечення населення, надання яких гарантується державою кожній людині незалежно від місця її проживання, передачею функції забезпечення цих стандартів (доведення їх до кожної конкретної людини) органам місцевого самоврядування;
- нормативно-правовою визначеністю переліку повноважень органів місцевого самоврядування та завдань з їх реалізації.



5.1. Комплексна характеристика адміністративних районів за чисельністю населення

У ході розроблення у 2005 р. законопроекту про адміністративно-територіальний устрій України критерієм відбору при формуванні районів як одиниць адміністративно-територіального поділу пропонувались адміністративно-територіальні утворення з чисельністю населення понад 50 тисяч.

Нині в Україні нараховується 165 районів, які відповідають запропонованим вимогам. Це лише 34 % від загальної кількості районів у державі. Решта районів, а це – 52 %, мають населення у межах від 25 до 50 тисяч.

Не прослідковується також стала закономірність між розміром районів за чисельністю населення та густотою населення. Більшість адміністративних районів (229) незалежно від чисельності жителів характеризується густотою населення 25-50 осіб на 1 км².

Відповідно до розрахунків Світового банку оптимальна кількість жителів територіальної громади повинна становити не менше 5 тисяч. Реально серед наявних адміністративних районів України немає жодного, де б середня чисельність населення однієї сільради перевищувала цю величину. Натомість 77 районів, або 15 % від загальної їх кількості, мають середній показник чисельності населення по сільській раді до 1 тис. жителів, а 431 район, або 89 %, має середню чисельність жителів в одному селі менше 1 тисячі.

Характеристику адміністративних районів за чисельністю та густотою наявного населення взагалі та сільського зокрема, середньою чисельністю населення у розрізі окремих сіл та сільських рад, а також інформацію про середню кількість сіл у межах однієї сільської ради надають таблиці 5.1-5.3.

Таблиця 5.1. Групування адміністративних районів України за чисельністю та густотою населення

Республіка, область	Кількість районів	Кількість районів з чисельністю населення			Кількість районів з густотою населення		
		до 25 тис. осіб	25-50 тис. осіб	понад 50 тис. осіб	до 25 осіб на 1 км ²	25-50 осіб на 1 км ²	понад 50 осіб на 1 км ²
АРК	14	0	5	9	2	9	3
Вінницька	27	0	19	8	0	18	9
Волинська	16	1	9	6	5	8	3
Дніпропетровська	22	1	16	5	9	12	1



Продовження табл. 5.1

Республіка, область	Кількість районів	Кількість районів з чисельністю населення			Кількість районів з густрою населення		
		до 25 тис. осіб	25-50 тис. осіб	понад 50 тис. осіб	до 25 осіб на 1 км ²	25-50 осіб на 1 км ²	понад 50 осіб на 1 км ²
Донецька	18	5	8	5	4	1	12
Житомирська	23	3	16	4	5	18	0
Закарпатська	13	0	4	9	0	3	10
Запорізька	20	4	12	4	11	9	0
Івано-Франківська	14	0	2	12	1	0	13
Київська	25	3	14	8	3	13	9
Кіровоградська	21	6	14	1	10	10	1
Луганська	18	4	8	6	10	4	3
Львівська	20	0	1	19	0	2	18
Миколаївська	19	7	11	1	9	10	0
Одеська	26	4	13	9	8	12	6
Полтавська	25	6	14	5	4	21	0
Рівненська	16	1	7	8	3	10	3
Сумська	18	3	13	2	8	10	0
Тернопільська	17	1	1	9	0	3	14
Харківська	27	7	14	6	13	11	3
Херсонська	18	7	5	6	10	8	0
Хмельницька	20	1	10	9	0	14	6
Черкаська	20	1	15	4	1	13	6
Чернівецька	11	0	4	7	0	1	10
Чернігівська	22	6	13	3	13	9	0
Всього по Україні	490	71	254	165	131*	229*	128*

* Обраховано по всіх районах, крім Краснолиманського Донецької області та Свердловського Луганської області, оскільки зазначені райони адміністративно підпорядковані відповідно Краснолиманській та Свердловській міськрадам.

Таблиця 5.2. Групування адміністративних районів України за середньою чисельністю населення у розрізі окремих сіл та сільських рад

Республіка, область	Кількість районів із середньою чисельністю населення одного села			Кількість районів із середньою кількістю населення однієї сільради			
	до 300 осіб	301-1000 осіб	понад 1000 осіб	до 1000 осіб	1001-3000 осіб	3001-5000 осіб	понад 5000 осіб
АРК	0	12	2	1	10	3	0
Вінницька	0	24	3	3	24	0	0
Волинська	1	15	0	1	15	0	0



Продовження табл. 5.2

Республіка, область	Кількість районів із середньою чисельністю населення одного села			Кількість районів із середньою кількістю населення однієї сільради			
	до 300 осіб	301- 1000 осіб	понад 1000 осіб	до 1000 осіб	1001- 3000 осіб	3001- 5000 осіб	понад 5000 осіб
Дніпропетровська	7	14	1	0	20	2	0
Донецька	0	17	0	0	17	0	0
Житомирська	6	17	0	12	11	0	0
Закарпатська	0	5	8	0	9	4	0
Запорізька	3	15	2	2	16	2	0
Івано-Франківська	0	4	10	1	13	0	0
Київська	1	20	4	11	13	0	0
Кіровоградська	2	19	0	5	16	0	0
Луганська	3	14	0	1	15	1	0
Львівська	0	20	0	0	20	0	0
Миколаївська	0	17	2	1	18	0	0
Одеська	2	16	8	0	24	2	0
Полтавська	8	17	0	2	23	0	0
Рівненська	0	13	3	0	13	3	0
Сумська	8	10	0	5	13	0	0
Тернопільська	0	17	0	6	11	0	0
Харківська	8	19	0	0	24	3	0
Херсонська	0	16	2	1	16	1	0
Хмельницька	0	20	0	5	15	0	0
Черкаська	0	18	2	6	13	1	0
Чернівецька	0	1	10	0	12	0	0
Чернігівська	3	19	0	14	8	0	0
Всього по Україні	52	378	57	77	389*	22*	0*

* Обраховано по всіх районах, крім Краснолиманського Донецької області та Свердловського Луганської області, оскільки зазначені райони адміністративно підпорядковані відповідно Краснолиманській та Свердловській міськрадам.

Таблиця 5.3. Групування адміністративних районів України за чисельністю сільського населення

Республіка, область	Кількість районів з чисельністю сільського населення			Кількість сільських рад	Середня кількість сіл у межах однієї сільради
	до 25 тис. осіб	25-50 тис. осіб	понад 50 тис. осіб		
АРК	1	8	5	243	3,9
Вінницька	4	20	3	662	2,2
Волинська	3	11	2	379	2,8



Продовження табл. 5.3

Республіка, область	Кількість районів з чисельністю сільського населення			Кількість сільських рад	Середня кількість сіл у межах однієї сільради
	до 25 тис. осіб	25-50 тис. осіб	понад 50 тис. осіб		
Дніпропетровська	10	12	0	288	5,0
Донецька	11	7	0	253	4,4
Житомирська	10	12	1	579	2,8
Закарпатська	3	2	8	307	1,9
Запорізька	12	7	1	263	3,5
Івано-Франківська	1	5	8	477	1,6
Київська	13	9	3	605	1,9
Кіровоградська	15	6	0	376	2,7
Луганська	16	2	0	206	3,4
Львівська	0	12	8	632	2,9
Миколаївська	13	5	1	287	3,1
Одеська	12	10	4	439	2,6
Полтавська	13	11	1	467	3,9
Рівненська	1	13	2	338	3,0
Сумська	10	7	1	384	3,9
Тернопільська	3	10	4	580	1,7
Харківська	19	7	1	381	4,4
Херсонська	9	8	1	259	2,5
Хмельницька	7	10	3	568	2,5
Черкаська	7	12	1	525	1,6
Чернівецька	1	5	5	252	1,6
Чернігівська	15	6	1	525	2,8
Всього по Україні	209*	217*	64*	10 278*	2,9*

Узагальнений аналіз адміністративних районів України за чисельністю наявного населення дозволяє зробити висновок, що пошук виваженого рішення щодо оптимальних кількісних характеристик територіальних одиниць на даному ієрархічному рівні для адміністративно-територіального устрою України взагалі має лежати значно глибше, ніж суто кількісний підхід “за чисельністю населення”. На нашу думку, не менш важливо враховувати наявний сформований економічний та соціально-культурний потенціали.



5.2. Комплексна характеристика наявного потенціалу культурно-побутового обслуговування населення на рівні сільських рад

Для забезпечення оптимальних умов життєдіяльності людини на рівні сільських рад (сільських територіальних громад) необхідно вирішити проблему надання ними такого набору соціальних і культурно-побутових послуг, які можна було б порівняти за своїми кількісними та якісними характеристиками незалежно від особливостей економічного і соціального розвитку різних територіальних громад у різних регіонах України.

Виконання самоврядних функцій відповідними органами на рівні сільських рад у різних регіонах України повинно спиратися не лише на однакові, передбачені законодавством повноваження, а й на певну базу власного культурно-побутового обслуговування у вигляді конкретних об'єктів обслуговування, здатну забезпечити приблизно однаковий набір послуг в усіх низових адміністративно-територіальних утвореннях – сільських радах.

Забезпеченість сільських рад об'єктами обслуговування сьогодні значно відрізняється не лише у розрізі регіонів України. Вона неоднакова (незіставна) навіть у межах однієї області, одного адміністративного району. Наприклад, лише близько 10-15 % наявних сільських рад мають *дільничні лікарні*, тобто можуть забезпечити усебічне медичне обслуговування за місцем проживання власного населення (у Тернопільській області, приміром, лише 3,2 % сільських рад мають лікарняні заклади, у Волинській – 5,3 %).

У середньому до 30 % сільських рад мають *амбулаторно-поліклінічні заклади*, тобто забезпечують достатній набір медичних послуг населенню за місцем проживання. Диференціація у рівнях забезпеченості сільських рад такими закладами теж значна і в розрізі окремих областей. Так, рівень забезпеченості цими закладами в Одеській області досягає 30 %, а у Миколаївській, Рівненській і Донецькій навіть його перевищує, тоді як у Сумській цей показник ледве досягає 12,5 %, у Полтавській області – 15 %.

Трохи краща ситуація із забезпеченням сільського населення послугами *фельдшерсько-акушерських пунктів*: їх у середньому по Україні припадає по 1,3-1,5 одиниці на кожну сільську раду, та й то рівень цих послуг можна віднести лише до категорії “перша допомога”.



Загалом задовільна ситуація в розрізі сільських рад із наданням *освітніх послуг*. Школи, що забезпечують можливість отримання середньої освіти, мають близько половини сільських рад із загальної їх кількості, решта, як правило, має у наявності освітні заклади, що надають неповну середню освіту.

Гірші справи із забезпеченістю дошкільними закладами. І хоча їх мають майже усі сільські ради, користування цими закладами жителів усіх сіл, що входять до складу сільської ради, утруднене. Або складається така ситуація, коли сільська рада має інфраструктуру дошкільного закладу, але кількість дітей та наявний матеріально-технічний ресурс сільської ради не дозволяють надавати послуги дошкільного виховання на достатньому рівні.

На сьогодні практично відсутнє обслуговування сільського населення *побутовими послугами* за місцем проживання. Працюючі заклади побутового обслуговування є лише у 20 - 25 % сільських рад. Хоча рівень диференціації у забезпеченості населення сільських рад даним видом послуг, мабуть, найвищий по Україні (у Кіровоградській області, наприклад, у 376-ти сільських радах працює трохи більше 70-ти закладів побутового обслуговування, у Рівненській у середньому на кожну сільраду припадає 1,6 відповідного закладу).

Ще гірша ситуація у розрізі сільських рад з наданням *банно-пральних послуг*. Працюючі лазні мають менше 5 % сільських рад (на 203 сільські ради Луганської області, скажімо, припадає лише 7 відповідних діючих закладів, у 579-ти сільських радах Житомирської області працює 32 лазні).

Наведені відомості усе-таки дозволяють зробити достатньо аргументований висновок, що не менш важливим, ніж чисельність наявного населення, критерієм віднесення низової територіальної громади (рівень сільської ради) до самодостатніх територіальних структур має бути рівень її забезпеченості закладами, що надають населенню за місцем проживання ті чи інші культурно-побутові послуги відповідного якісного рівня.

На нашу думку, підходити до формування самодостатніх сільських територіальних громад можна лише через урахування наявності в їх адміністративно-територіальних межах (або на підвідомчій території) встановленого однакового і гарантованого переліку об'єктів обслуговування та відповідних послуг, що ними надаються. Саме це забезпечуватиме той мінімум (приблизно однаковий для усіх регіонів України) послуг, що надаватиметься сільському жителю за місцем проживання.



Відомо, що кожний об'єкт обслуговування має свою науково визначену та обґрунтовану зону обслуговування, яка встановлюється з урахуванням державних містобудівних нормативів. Найбільшу зону обслуговування серед усіх інших закладів обслуговування мають дільничні лікарні. Але і ці зони теж не однакові (як і потужність лікарень) у різних регіонах (значною мірою це викликано густотою населених пунктів на території), хоча, як правило, вони мають достатню кількість власного наявного населення та набір інших закладів обслуговування.

5.3. Рівень – село, селище (сільська, селищна ради)

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ

Трудові ресурси. Частка працездатного населення (відповідно до загальної чисельності населення обстежених сільських населених пунктів) у середньому становить 47 % (зменшення – 4,7 %). Наявна тенденція до зниження кількості дітей у віці до 15-ти років (на 11,8 %) та народжуваності – зниження в середньому становить 26 %.

Працюючі жителі у сільській місцевості становили в середньому від 28 (3,4 % від загальної кількості обстежених сіл) до 67 (7,6 %) відсотків від загальної кількості працездатного населення територіальної громади.

Частка населення, яке працює за межами територій сільських рад, у середньому становила 10,8 %.

В окремих районах країни (Свалявський район Закарпатської області, Василівський район Запорізької області, Біляївський район Одеської області) частка населення, яке працює за межами обстежених територій сільських рад, становить від 15 до 30 %. Це спричинює зменшення надходжень до місцевого бюджету прибуткового податку з громадян.

Економічний стан працюючих на території сільських населених пунктів підприємств (з яких понад 80 % становлять сільськогосподарські) нестійкий. У випадку його погіршення власники цих підприємств переходять на розрахунки з працівниками натуроплатою. Це призводить до постійного коливання обсягу доходів сільських бюджетів, що закріплюються за ними та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання).



СТАН МАТЕРІАЛЬНОЇ БАЗИ

У власності сільських, селищних рад знаходяться:

- бюджетні установи соціально-культурного забезпечення в галузях освіти, охорони здоров'я, культури;
- комунальні підприємства у сфері житлово-комунального господарства.

На території близько 33 % обстежених сільських, селищних рад працюють дошкільні заклади, які утримуються за рахунок їх бюджету, ще у 13 % сіл працюють дитячі садки, які утримуються за рахунок районного бюджету.

Проведений аналіз видатків на утримання дошкільних закладів засвідчив, що протягом останніх років за рахунок місцевих бюджетів не проведено жодного капітального ремонту (а більшість будівель споруджено 30-40 років тому і за нормативами цього потребують). До 10 % дошкільних закладів не працюють у зимовий період (нестача коштів на паливо або потреба у капітальному ремонті системи енергозабезпечення). Матеріально-технічна база дошкільних закладів потребує оновлення (знос – понад 80 %).

На території деяких сільських, селищних рад, до складу яких входять 3-5 сіл і загальна чисельність їх населення понад 2 тис. осіб, працюють школи-дитячі садки. В більшості випадків вони утримуються за рахунок районного бюджету.

Із закладів культури на території кожної сільської ради працюють будинок культури і бібліотека. Понад 50 % клубів потребують капітального ремонту як самих приміщень, так і систем їх забезпечення. Матеріальна база клубів (меблі, костюми, сценічне обладнання, аудіо-, відеотехніка, музичні інструменти тощо) перебуває у незадовільному стані й за останні два роки не оновлювалася. Бібліотеки не мають можливості поповнювати книжковий фонд, тому переважна більшість їх перебуває на утриманні районних бюджетів.

Дільничні лікарні обслуговують територію декількох (2-3-х) сілрад і утримуються з районного бюджету (вважаються філіями центральних районних лікарень). Є випадки (за умови чисельності населення сільських, селищних рад понад 5 тис. жителів), коли дільничні лікарні утримуються за рахунок сільських, селищних бюджетів. Це стосується і *медичних амбулаторій*.

Фельдшерсько-акушерські, фельдшерські пункти. Загальний стан матеріально-технічної бази сільських медичних закладів



незадовільний: 40 % будівель медичних закладів потребують капітального ремонту або ремонту систем їх забезпечення; медичне обладнання застаріле (на 80 % поставлене 20-30 років тому), потребує заміни. Закупівля медикаментів, що здійснюється за рахунок затверджених у місцевих бюджетах 0,1-0,5 % від загальних коштів на їх функціонування, не забезпечує ліками навіть пільгові категорії населення.

Комунальні підприємства на території обстежених сільрад діють у сфері житлово-комунального господарства. Майже 40 % сільрад мають вогнищеві системи централізованого водопостачання, каналізації, тепло- і газопостачання (тобто, які охоплюють від 15 до 40 % житлового фонду), тоді як комунальні підприємства, що їх утримують, створені тільки на території 9-ти із обстежених сільських, селищних рад (6 %), ще на території 8-ми сільрад діють підрозділи районних комунальних підприємств, які утримуються із районного бюджету (в основному для забезпечення теплом). Спеціалізовані комунальні підприємства з благоустрою, ремонту автомобільних доріг, видалення та переробки твердих побутових відходів на території обстежених сільрад відсутні.

Матеріальна база комунальних підприємств, особливо системи водо-, тепло-, газопостачання застаріла. Потребує ремонту від 40 до 60 % відповідних мереж. Агрегати, які забезпечують комунальні потреби, працюють на 20-40 % від проектної потужності, що підвищує їх енергоємність і відповідно тарифи на житлово-комунальні послуги.

Більш як третина сільських населених пунктів не мають зупинок громадського транспорту, три чверті сільських населених пунктів мають неосвітлені вулиці, твердим покриттям забезпечено 46 % від загальної протяжності сільських вулиць обстежених населених пунктів.

Невирішеною для сільських, селищних рад є проблема достатнього фінансового забезпечення повноважень, на які передбачаються видатки з власних доходів (15 повноважень, визначених статтею 91 Бюджетного кодексу). Нині таке забезпечення ніяким чином не регламентується, нормативи витрат на це відсутні. Тому місцева влада від 70 до 90 % власних доходів спрямовує на виконання своїх повноважень, видатки на які враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. У результаті на благоустрій, позашкільну освіту, житлово-комунальне господарство, ремонт автодоріг, місцеві програми соціального захисту та інше за-



лишається незначна частка власних доходів (є приклади виділення на благоустрій сіл з населенням 1300 осіб усього 300 грн на рік).

Доцільним видається законодавче визначення мінімального переліку послуг, що повинні надаватися сільськими, селищними органами самоврядування (за рахунок закріплених і власних доходів місцевих бюджетів), розроблення державних мінімальних соціальних нормативів у всіх сферах життєдіяльності територіальної громади, встановлення порядку їх фінансового забезпечення.

5.4. Рівень – місто районного значення (селище міського типу)

В Україні налічується 1062 міста районного значення та селищ (міського типу), що мають самостійні органи місцевого самоврядування. Чисельність населення обстежених малих міст має велику диференційованість: від 28 300 (місто Здолбунів Здолбунівського району Рівненської області) до 1476 жителів (Усть-Чорнянська селищна рада Тячівського району Закарпатської області). Розміщення таких населених пунктів на території України нерівномірне – майже 40 % їх на сході (Дніпропетровська – 55, Донецька – 155, Луганська – 132, Харківська – 71). На заході тільки у Львівській області таких міст налічується 71. В інших областях є по 15- 50 міст районного значення та селищ міського типу.

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ

Трудові ресурси. В останні роки триває тенденція до зниження чисельності населення малих міст на 0,5-13,5 %. Працездатне населення складає (у відсотках до загальної кількості обстежених малих міст) 45-56 %. Чисельність працездатного населення коливається в залежності від економічної ситуації на території міст (є міста, де прослідковується тенденція до збільшення кількості працездатного населення на 2-4 %, проте є й такі, де чисельність працездатних осіб знизилася за останні роки на 4-68 % (м. Тячів Тячівського району Закарпатської області). Кількість працездатного населення міст у віці до 28-ми років скорочується повільніше, ніж у сільській місцевості (на 1,5-5 % за останні п'ять років). Наявна тенденція до скорочення кількості дітей у віці до 15-ти років (3-9 %) та народжуваності (на 17-30 %).

Працюючі від загальної чисельності працездатного населення становлять 20-70 %, з них за межами міськрад працюють від 5 до 17 %.



СТАН МАТЕРІАЛЬНОЇ БАЗИ

У власності міських (міст районного значення) і селищних (селищ міського типу) рад та на утриманні їх бюджетів перебувають такі ж бюджетні установи соціально-культурного призначення, як і в сільських радах. Рівень їх фінансового забезпечення з місцевих бюджетів також унеможлиблює підтримання будівель та їх обладнання у задовільному стані. У всіх обстежених територіальних громадах поширена практика передачі бюджетних установ на утримання за рахунок районного бюджету. Послуги у сфері охорони здоров'я для жителів міста (а їх чисельність у більшості випадків становить 20-40 % від загальної кількості жителів району) надають центральні районні лікарні, у сфері культури – районні будинки культури.

В усіх обстежених малих містах діють комунальні підприємства, які забезпечують надання послуг з благоустрою, вивозу і переробки відходів, утримання житлового фонду, водопостачання та водовідведення. Теплопостачання у переважній більшості малих міст здійснюється виробничими підрозділами районних комунальних підприємств.

Житлово-комунальні підприємства збиткові, мають велику заборгованість зі сплати за енергоносії та електроенергію. Це пов'язано з постійним зростанням заборгованості населення за спожиту електро- й теплоенергію (в середньому сплачується тільки 70 % нарахованих сум) та підприємств усіх форм власності. Обладнання комунальних підприємств фізично застаріле, в середньому воно зношене на 70 %, мережі тепло- і водопостачання в 40-60 % випадків потребують заміни.

5.5. Рівень – місто обласного значення

У ході обстеження проаналізовано стан фінансово-матеріальної бази 13-ти міст обласного значення дев'яти областей. Територіальна громада цих міст становить 2 350 тис. осіб (15 % наявного населення цього рівня адміністративно-територіальних одиниць). Обстежено міста обласного значення з різним рівнем чисельності населення: м. Острог Рівненської області, м. Новогродівка Донецької області, м. Бердянськ Запорізької області, м. Стрий Львівської області, м. Львів, м. Запоріжжя.



СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ПОТЕНЦІАЛ

Трудові ресурси. У містах обласного значення помітна тенденція до зниження чисельності населення, але нижчими темпами, ніж у малих містах, – на 0,3-6,5 % кожні п'ять років. Наявна тенденція до збільшення у всіх містах кількості пенсіонерів: на 0,5-4,2 % за п'ятиріччя. Кількість населення у працездатному віці (у відсотках до загального числа обстежених міст обласного значення) становить 45-65 % (загалом ця цифра скорочується на 1,5-2,7 % кожні п'ять років).

Працюючі від загальної кількості населення у працездатному віці становлять 60-86 %, з них за межами міськради працюють від 7 до 24 %. Безробітних реєструється 0,9-3,6 % від фактичної їх кількості.

Економічний стан міст обласного значення. За останні два роки вимальовується тенденція до поживлення економічної діяльності на території більшості міст цього типу. Проте в містах з чисельністю населення менше 50 тис. і монофункціональною економікою відчуваються різкі коливання рівнів доходів у місцеві бюджети.

СТАН МАТЕРІАЛЬНОЇ БАЗИ

Стан комунальних підприємств, як показало обстеження, незадовільний. Основна причина – заборгованість населення і підприємств за надані житлово-комунальні послуги, особливо за тепlopостачання. Всі міські комунальні підприємства, які постачають тепло, збиткові, обладнання застаріле і енергоємне, потребує значних капіталовкладень. Потребують заміни від 40 до 60 % мереж водо- і тепlopостачання, водовідведення. Реформування житлово-комунального господарства проводиться незадовільними темпами. Більшість міст обласного значення з населенням менше 100 тис. передали комунальні підприємства з тепlopостачання та частково з водопостачання на утримання областей.

Підсумовуючи викладене вище, можна зробити висновок, що підвищення якості надання органами місцевого самоврядування усіх рівнів державних та соціальних послуг населенню на сучасному етапі можливе за умови розробки механізму врахування в розрахунках бюджетів адміністративно-територіальних одиниць коштів на забезпечення встановлених законодавством України гарантій та пільг окремим категоріям громадян у відповідності з їх розмірами, визначеними державними мінімальними соціальними нормативами.



Для наближення послуг до їх безпосередніх споживачів, підвищення їх якості слід розробити фінансові та інші критерії доцільності делегування окремих повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня на районний та обласний рівні. Доцільно визначити також механізм передачі комунальних об'єктів, закладів та підприємств на утримання з районних та обласних бюджетів, порядок розрахунків, який супроводжує таку передачу між територіальними громадами та цими органами місцевого самоврядування.

Одним із шляхів вирішення зазначених проблем може бути також укрупнення сільських громад, які не мають ніяких матеріальних засобів для розв'язання своїх господарських потреб, що дозволить на кращій ресурсній базі самостійно проводити окремі соціально-економічні заходи.

Зарубіжний досвід свідчить, що укрупнення територіальних громад повинно здійснюватися за ініціативою центральних органів виконавчої влади, тобто “згори”, підкріплене відповідною законодавчою базою. Приміром, у багатьох країнах у 60-70-ті роки ХХ ст. для підвищення економічної ефективності управління на місцях було проведено муніципальні реформи і зменшено кількість низових територіальних колективів за рахунок їх укрупнення. Так, у результаті реформи 1974 р. в Данії число комун скоротилося з 1388-ми до 275-ти. В Англії та Уельсі у 1972 р. кількість округів скоротилася з 1383-х до 402-х. У Швеції було зменшено кількість комун з 1037-ми до 278-ми одиниць.

Натомість там, де процес об'єднання здійснюється на добровільних засадах, він проходить надзвичайно повільно. У Нідерландах, наприклад, за 100 років кількість комун зменшилася з 1100 лише до 700, у Бельгії за період добровільного об'єднання (1961-1971 рр.) – з 2663-х до 2359-ти. А у Франції число комун навіть зростає.

5.6. Сучасний стан соціально-економічного розвитку малих міст

Малі міста (міста з чисельністю населення до 50 тис.) посідають особливе місце в історичному розвитку України. У них формувалася національна культура народу, вони є основою для створення великих виробничих і містобудівних комплексів.

Малі міста є найбільшою за кількісним складом групою міст. Значна частина їх – це адміністративні центри районів. З малими



містами безпосередньо пов'язане життя 22,4 млн міських та сільських жителів. Ці міста відіграють важливу роль у формуванні поселенської мережі та розвитку і розміщенні продуктивних сил України.

В Україні є 17 міст з чисельністю населення до 5 тис., 75 міст – від 5 до 10 тис., 161 місто – від 10 до 20 тис., 112 міст – від 20 до 50 тис. жителів.

За часткою населення, зайнятого в різних сферах економічної діяльності, можна виділити такі категорії малих міст:

- міста з переважно промисловими функціями;
- транспортні вузли;
- санаторно-курортні та рекреаційні центри;
- історичні, історико-архітектурні, культурні й туристичні центри;
- адміністративні центри районів;
- господарські центри місцевого значення;
- центри низових локальних систем розселення, що виконують функції з надання соціально-культурних, комунально-побутових та інших послуг населенню.

Найбільше в Україні малих міст, які за характером економічної діяльності є організаційно-господарськими та культурно-побутовими центрами місцевого значення (майже 50 % від загальної кількості міст).

Близько 25 % малих міст належать до категорії міст з відносно розвинутою економічною базою – це міста з переважно промисловими функціями. Головною ознакою віднесення малого міста до цієї групи є перевищення середнього по Україні рівня зайнятості населення в галузях матеріального виробництва. Значна частина цих міст – монофункціональні міста, галузями спеціалізації яких є гірничодобувна промисловість, енергетика, переробка сільськогосподарської сировини тощо. В країні 111 таких міст. До них належать:

- індустріальні центри: вугледобування – 32 міста, добування рудної і нерудної сировини – 7, енергетики – 9, обробної промисловості – 27, хімічної і нафтопереробної промисловості – 6;
- аграрно-індустріальні центри – 18;
- транспортні центри – 9;
- лікувально-оздоровчі центри – 2;
- центр художніх промислів – 1.



Найгострішими загальними проблемами розвитку малих міст є:

- низький рівень соціального розвитку;
- відсутність матеріальної та фінансової бази, необхідної для надання якісних громадських та адміністративних послуг населенню;

- одностороння спеціалізація промислових комплексів, недостатня завантаженість потужностей підприємств інших галузей;
- низькі темпи будівництва житла, об'єктів соціальної інфраструктури;

- слабка диференційованість містоутворюючої бази, обмеженість вибору професій, нерозвиненість сфери обслуговування, що ускладнює ситуацію на ринку праці та породжує демографічні проблеми;

- недостатня розвиненість системи водо-, енерго-, теплопостачання та каналізаційних мереж;

- аварійний стан об'єктів систем водо-, енерго-, теплопостачання;

- незадовільний стан ресурсозбереження;

- незадовільний стан дорожнього господарства;

- низький рівень розвитку міської інфраструктури, сфери соціальних послуг, об'єктів культури;

- недостатній розвиток транспортних зв'язків із сільськими населеними пунктами в зоні впливу малого міста;

- низький рівень благоустрою, незадовільна ситуація із збиранням та знешкодженням твердих відходів;

- недостатній рівень професійно-кваліфікаційної підготовки управлінських кадрів;

- обмеженість можливостей населення в одержанні освітніх послуг.

За характером динаміки соціально-економічного розвитку малі міста поділяють на:

- міста, що інтенсивно розвиваються протягом останніх трьох років і мають позитивні показники зростання виробництва;

- міста, які слабо розвиваються (60 % міст);

- депресивні міста (33 %).

Порядок віднесення малих міст до категорії депресивних та механізм надання державної підтримки для їх розвитку запроваджується відповідно до законодавства.

РОЗДІЛ 6

**Методологічні засади
та законодавче
забезпечення
реформування
адміністративно-
територіального
устрою України**



6.1. Методологічні засади реформування адміністративно-територіального устрою

Наукове обґрунтування адміністративно-територіальної реформи передбачає насамперед точне визначення відповідних категорій і термінів та однозначне їх тлумачення. Сучасні українські енциклопедичні видання розрізняють терміни „адміністративно-територіальний поділ” і „адміністративно-територіальна одиниця”.

Адміністративно-територіальний поділ – це “внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці з метою раціональної організації державного та громадського управління регіонами, народним господарством, загалом політичним і культурним життям”.

Адміністративно-територіальна одиниця – це „частина єдиної території країни, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. За географічними ознаками адміністративно-територіальні одиниці України поділяються на населені пункти і регіони”.

У Конституції України сформульовано термін „територіальний устрій України” і визначено його основні засади, зокрема: „єдності та цілості державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій”.

Відомий вчений І. Лексін, який здійснив глибоке дослідження територіального устрою держави із застосуванням системної методології аналізу, пропонує під територіальним устроєм держави розглядати офіційно (конституційно, законодавчо) встановлену систему територіальних і функціональних елементів та ієрархічних зв'язків, функцією якої є формування просторової структури публічної влади в державі.

Таким чином, систему територіального устрою держави слід розглядати як „каркасну” (або „скелетну”) частину системи організації держави і суспільства загалом та системи державного управління зокрема. Таке розуміння важливе з методологічної точки зору, оскільки воно дозволяє виявити специфічні об'єктивні закономірності та особливості формування й функціонування системи територіального устрою держави, що важливо для правильного



вибору методик його реформування. Водночас таке розуміння територіального устрою передбачає, що його слід розглядати в тісному взаємозв'язку з системою організації влади в державі. Виходячи з цього, адміністративно-територіальна реформа повинна передбачати зміну обох цих складових: і системи територіального устрою, і системи територіальної організації влади в державі.

Розглянемо деякі особливості категорії «територіальний устрій», врахування яких, на наш погляд, має важливе значення при його реформуванні.

По-перше, формування територіального устрою – це тривалий, можна навіть сказати безперервний, вічний процес. Він поєднує як елементи природного відособлення територій, кожна з яких характеризується власною системою господарських, соціальних, культурних зв'язків, транспортних комунікацій, в окремих випадках – особливостями етнічного і конфесійного складу населення, так і заходи, ініційовані органами влади, зацікавленими в структуруванні території, впорядкуванні її організації з метою вдосконалення системи управління, підвищення ефективності податкової політики.

По-друге, територіальний устрій держави характеризується універсальними системними ознаками: 1) цілісністю – це означає принципову неможливість зведення властивостей системи до суми властивостей її елементів, появу нової якості, яка не властива жодному з її окремих елементів; 2) структурністю, обумовленістю “поведінки” всієї системи, поведінки її окремих елементів і властивостями структури цієї системи; 3) тісними взаємозв'язками системи і зовнішнього середовища; 4) ієрархічністю, згідно з якою кожен компонент може бути представлений як система, а кожна система в свою чергу – як елемент вищої системи.

По-третє, в унітарних державах система територіального устрою охоплює всю територію країни. Відповідно для кожної такої території створюється система органів державного управління і місцевого самоврядування. В них територіальний устрій визначається центральними органами влади. Територіальний устрій держави формується й змінюється виключно офіційно, на правовій основі. Це означає необхідність управління процесом реформування територіального устрою, що вимагає існування певної (державної) політики вдосконалення територіальної системи. Тобто територіальний устрій держави означає управління розвитком її територіальної структури.



По-четверте, територіальний устрій тримається на відносинах, пов'язаних зі здійсненням публічної влади (державної або місцевого самоврядування). Системоутворюючими елементами територіального устрою є функціональні елементи (структурні центри, одиниці управління), об'єднані зв'язками між суб'єктами владних відносин вищих і нижчих рівнів. І саме за типами взаємовідносин центру з територіями виділяються типи держав.

По-п'яте, на основі територіального устрою формуються економічна структура держави, розвиток зв'язків між суб'єктами господарської діяльності, системи розселення, соціальної інфраструктури, а також системи багатьох громадських організацій. Таким чином, зміна територіального устрою викличе необхідність змін у всіх інших системах держави.

По-шосте, територіальний устрій на сучасному етапі став вагомим чинником територіальної організації соціально-економічного простору держави. Тому декларований за командно-адміністративної системи принцип відповідності систем територіального устрою та економічного районування потребує критичного перегляду. В умовах надзвичайно динамічного економічного розвитку, що значною мірою залежить від мінливої світової економічної кон'юнктури, змінилася суть принципу економічної доцільності. Нині він полягає не в тому, щоб привести межі адміністративно-територіальних утворень у відповідність до сформованих ареалів і центрів господарської діяльності, а в тому, щоб, об'єднавши певні території в одне адміністративно-територіальне (управлінське) утворення, сформувані в його межах максимально сприятливе соціально-економічне середовище.

По-сьоме, система територіального устрою держави характеризується певною стійкістю, що забезпечується насамперед структурними взаємозв'язками. Ця властивість означає збереження стійкості системи територіального устрою в умовах диференційованого впливу на окремі її складові. Стійкість системи територіального устрою є базовою складовою стійкості державної влади. З іншого боку, стійкість означатиме певну протидію, несприйнятність тих чи інших заходів адміністративно-територіальної реформи. На практиці це означатиме необхідність наполегливої і послідовної реалізації завдань реформи.

По-восьме, практична реалізація адміністративно-територіальної реформи вимагає врахування такої властивості територіального устрою, яку дослідники називають "обмеженістю



ефекту реформування”. Ця властивість впливає з того, що: 1) територіальний устрій держави – це відносно консервативна система державного устрою з дуже обмеженою кількістю параметрів, що можуть бути революційно змінені; 2) реформа територіального устрою за суттю є комплексним засобом впливу на систему державного устрою в цілому; 3) у рамках цього впливу зміни в територіальному устрої держави як такому можуть відігравати не першочергову роль, а лише служити приводом або каталізатором змін, на які власне і були спрямовані перетворення; 4) звідси впливає, що в процесі перетворення територіального устрою необхідно долати спротив усієї цільової системи публічних інститутів і внутрішньодержавних відносин.

Таким чином, з одного боку, трансформація територіального устрою держави сама собою вже може вплинути на благополуччя конкретного громадянина, сім’ї, територіальної соціальної групи. Адже в Україні від статусу населеного пункту залежить можливість кількісного та якісного отримання всього спектра послуг. З іншого боку, перетворення територіального устрою саме по собі нездатне привести до кардинальних якісних змін у політико-правовому устрої держави. Реформа територіального устрою, взята окремо, нездатна спричинити радикальні зміни у функціонуванні системи органів державної (публічної) влади. Зрушення такого рівня визначаються реформуванням державної служби, зміною принципів побудови органів державної влади, створенням дієвих механізмів контролю і відповідальності за ефективність управління, упорядкуванням фінансово-кредитної системи, комплексним перетворенням всієї системи влади тощо.

Врахування вищезазначених та інших особливостей функціонування системи територіального устрою держави допоможе правильно сформулювати завдання адміністративно-територіальної реформи та визначити адекватні механізми її реалізації.

6.2. Чинні нормативні акти з питань регулювання адміністративно-територіального устрою

Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. було затверджено Положення про порядок розв’язання питань адміністративно-територіального устрою Української РСР (додаток 1). Даний документ у положеннях, що не суперечать Конституції України, є чинним і тепер.



Сьогодні вирішення питань адміністративно-територіального устрою регулюється Конституцією України (додаток 2), частково – Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, іншими законами, а також Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України в частині, що не суперечить Конституції України.

Відсутність сучасних нормативно-правових актів та розпорошеність норм, що стосуються даної сфери, у багатьох нормативних актах призводить до ускладнень в її регулюванні, що в свою чергу позначається на інших аспектах державних та суспільних відносин. Так, питання адміністративно-територіального устрою тісно пов'язані з питаннями бюджетного, податкового, земельного законодавства, законодавства про місцеве самоврядування тощо. Ефективне використання норм цих галузей законодавства можливе лише за умов взаємоузгодженого концептуального підходу до вирішення питань адміністративно-територіального устрою, застосування єдиної термінології.

6.3. Першочергові кроки законодавчого забезпечення реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування

Визначальним при законодавчому забезпеченні реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування є внесення змін до Основного закону України в частині питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

Питання унормування адміністративно-територіального устрою України, визначення місцевого самоврядування в Основному законі розкривалися у попередньому розділі. Подальше законодавче розкриття адміністративно-територіальних питань в окремому законі не знайшло практичного втілення, а було призупинене на законопроектному рівні у 2003 р. Нову спробу законодавчого врегулювання адміністративно-територіальної проблематики держави було зроблено у 2005 р. На жаль, і цей законопроект, розроблений відповідною робочою групою, не набрав статусу закону.

У 2007 р. знову активізувалась діяльність із законодавчого розвитку конституційних норм стосовно адміністративно-територіального устрою держави.



6.3.1. Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”

Докорінна зміна інституту місцевого самоврядування потребує внесення відповідних змін до Конституції України. Але, оскільки перспективи вирішення цього питання саме шляхом конституційних змін невиразні, а проблем та правових суперечностей у місцевому самоврядуванні накопичилося дуже багато, Президент України прийняв рішення врегулювати ці питання у рамках чинного Основного закону. Результатом стали напрацьовані робочими групами проекти законів України “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”.

Запропоновані зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” націлені на врегулювання таких питань:

- дотримання органами місцевого самоврядування законодавства при прийнятті рішень передусім нормативного характеру – *шляхом реєстрації всіх рішень, зупинення рішень, що не відповідають законодавству, з одночасним зверненням до суду;*
- забезпечення прозорості й доступності цих рішень для населення – *завдяки запровадженню законодавчої вимоги їх доступності через Інтернет;*
- делегування районними та обласними радами повноважень місцевим держадміністраціям – *віднесенням повноважень, для виконання яких районні та обласні ради не мають передбачених законом виконавчих органів, до власних повноважень місцевих державних адміністрацій;*
- пошук підстав та процедурної форми дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських голів – *у результаті їх конкретизації в законі;*
- пошук підстав та процедурної форми дострокового припинення повноважень місцевих рад – *завдяки їх конкретизації в Законі;*
- пошук підстав та процедурної форми висловлення обласними та районними радами недовіри головам місцевих держадміністрацій – *через їх конкретизацію в законі;*
- оптимізації кількості заступників голів районної, обласної рад – *через її конкретизацію в законі.*



Законопроект містить також деякі новації в статтях, що регулюють питання місцевої демократії. Так, зокрема, законопроектом передбачається:

1. Призначення місцевого референдуму з ініціативи громадян про дострокове припинення повноважень відповідного місцевого голови чи ради не цією місцевою радою, а відповідною територіальною виборчою комісією.

2. Конкретизація норм розгляду місцевих ініціатив та проведення громадських слухань. Окреслено коло питань, з яких рада не може приймати рішення без попереднього проведення громадських слухань.

3. Більш директивна норма стосовно прийняття громадами своїх статутів. Крім того, окреслюється коло питань, які мають регулюватися статутами громад.

Законопроект "Про внесення змін до Закону України "Про місцеві державні адміністрації" узгоджується із законопроектом "Про внесення змін до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" та містить деякі новації. Окремі з них викликали заперечення у міських голів, скажімо, положення про можливість зупинення головами місцевих держадміністрацій рішень місцевих рад на підставі їх невідповідності закону та Конституції з наступним зверненням до суду, а також норма про реєстрацію територіальними виборчими комісіями ініціативних груп з підготовки місцевих референдумів про дострокове припинення повноважень місцевих рад та голів.

Наступним кроком у законодавчому врегулюванні питання територіальної організації влади, її взаємовідносин як по вертикалі, так і по горизонталі, стало створення Національної конституційної ради, результатом роботи якої має бути варіант нового конституційного документа.

6.3.2. Спроба конституційного врегулювання проблем місцевого та регіонального розвитку відповідно до норм міжнародних правових документів

Розвиток подій довкола конституційного врегулювання проблем місцевого та регіонального управління має історичну й концептуальну послідовність. Необхідність розв'язання цих проблем декларувалася як політичними силами, які згодом стали парламентськими, так і вищими керівниками держави. Так, на одній із нарад з головами місцевих держадміністрацій (вересень 2007 р.)



Президент України наголосив на необхідності забезпечення стійкої та ефективної системи виконавчої влади, широких, реально підкріплених повноважень для громад; на необхідності поетапної децентралізації державної влади і створенні системи ефективного місцевого самоврядування.

Президент України запропонував 7 кроків, як це зробити:

Перше. Необхідно провести поетапну реформу територіальної організації влади в Україні, включно з трансформацією системи місцевого самоврядування. Спочатку ефективно та відповідально самоврядування у громадах і лише потім самоврядування субрегіонального та регіонального рівнів.

Друге. Треба формувати умови, щоб у територіальній громаді був власний бюджет, що дозволить їй виконувати свої повноваження.

Третє. Потребує вдосконалення система муніципальних виборів, оскільки діюча пропорційна система із закритими списками себе не виправдала.

Четверте. Процес формування дієздатних місцевих рад має бути поєднаний з реформою адміністративно-територіального устрою.

П'яте. Варто виправити ситуацію, коли в адміністративних межах однієї територіальної громади знаходяться інші територіальні громади, які теж створюють власні органи місцевого самоврядування.

Шосте. Необхідно запровадити принцип повсюдності місцевого самоврядування.

Сьоме. Належить закріпити принцип субсидіарності як у системі державної влади, так і в системі місцевого самоврядування.

Отже, з метою посилення конституційних гарантій захисту прав і свобод людини та громадянина, створення збалансованої системи державної влади, підвищення ролі місцевого самоврядування та напрацювання пропозицій щодо системного вдосконалення конституційного врегулювання суспільних відносин в Україні відповідно до Указу Президента України від 27 грудня 2007 р. № 1294 і було утворено Національну конституційну раду.

Виходячи з усталених засад сучасного конституціоналізму, утвореною в рамках Конституційної ради робочою групою проведено аналіз положень чинної Конституції. Опрацьовано міжнародний та вітчизняний досвід конституційно-державного будівництва, загальновізанані міжнародні стандарти та вимоги міжнародно-правових інститутів у сфері прав людини. Враховувалися висновки



і рекомендації Європейської комісії “За демократію через право” (Венеціанська комісія) та Парламентської Асамблеї Ради Європи, висновки і рішення Конституційного Суду України. Було взято до уваги проект нової редакції Конституції України, розроблений групою науковців на чолі з професором В. М. Шаповалом, та проект, розроблений фракцією Комуністичної партії, а також напрацювання зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, громадських, зокрема правозахисних, організацій, думки вчених, передусім провідних фахівців у сфері конституційного та адміністративного права, пропозиції, що висловлювалися у засобах масової інформації.

Робоча група виходила з того, що зміни до Конституції України повинні мати комплексний, змістовний характер і бути реалізовані шляхом прийняття Основного закону в новій редакції у порядку, встановленому Конституцією України.

Є інший алгоритм конституційних змін. Так, Президент України запропонував провести обговорення концепції конституційних змін на засіданні Національної конституційної ради. Після цього законопроект з напрацьованими конституційними змінами має розглядатися у порядку, встановленому Конституцією України: у Верховній Раді України, за наявності висновку Конституційного Суду України, з подальшим винесенням на всеукраїнський референдум для остаточного вирішення. Такий алгоритм конституційної реформи, на думку Президента, є найбільш демократичним і оптимальним для здійснення підготовки збалансованого та узгодженого проекту нової редакції Конституції України.

Але наразі конституційний процес через політичні чинники призупинився: різні політичні сили мають відмінні позиції щодо підходів до трансформації місцевого самоврядування. Одні наполягають на перетвореннях насамперед регіонального рівня місцевого самоврядування: відродженні “регіонального самоврядування”, створення виконкомів районних і обласних рад та ліквідації місцевих держадміністрацій. Інші надають перевагу формуванню передусім економічно спроможних територіальних громад як первинного рівня місцевого самоврядування з одночасним здійсненням адміністративно-територіальної реформи.

Національна конституційна рада напрацювала загальні засади проекту концепції системного оновлення Конституції України у частині територіальної організації влади та місцевого самовряду-



вання. Рада зосередилась на змінах, спрямованих на усунення проблем, що виникли після прийняття конституції, та які загострились після внесення конституційних змін у 2004 р. За концепцією, зміни мають створити необхідні умови для збалансованості та ефективного функціонування публічних органів влади на основі більш чіткого розподілу функцій і повноважень між її різними рівнями, реформування системи територіальної організації влади та місцевого самоврядування. На думку експертів, положення оновленої Конституції України мають передбачити також створення необхідних передумов для реформування судової та правоохоронної систем.

Зазначені вище загальні засади оновлення Основного закону не викликають заперечень з боку основних політичних сил. Предметом гострих дискусій, що потребують узгоджених позицій, є конкретні пропозиції щодо системи виборів до місцевих представницьких органів; питання про вилучення з тексту конституції переліку областей та інші питання, що стосуються перерозподілу повноважень між оновленими структурами публічної влади.

Конституційні положення мають закласти правові засади: оптимальної системи адміністративно-територіального устрою; системи місцевого самоврядування; реалізації політики децентралізації на перспективу; здійснення адміністративної, адміністративно-територіальної реформ; формування державної регіональної політики на концептуально новій основі.

Такі вихідні концептуальні позиції стали базовими для формування пропозицій стосовно оновлення Конституції України в частині територіальної організації влади та місцевого самоврядування. Ці пропозиції узгоджено з представниками органів місцевого самоврядування, їх асоціаціями та експертами (далі – узгоджений проект конституційних змін). Узгоджені пропозиції містять два варіанти організації влади та системи публічної влади субнаціонального рівня (системи місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування):

Перший варіант. У Конституції України визначається система місцевих органів виконавчої влади, їх провідної ланки – місцевих держадміністрацій, що функціонують на рівні Автономної Республіки Крим, областей, районів, у містах зі спеціальним статусом. Місцеве самоврядування в особі його органів функціонує на рівні громад, областей, у містах зі спеціальним статусом.

Другий варіант. У Конституції визначається система місце-



вих органів виконавчої влади, їх провідної ланки – місцевих держадміністрацій, які функціонують на рівні областей, у містах зі спеціальним статусом. При цьому допускається можливість створення представництв обласних держадміністрацій (для виконання контрольних-наглядових функцій) у районах. Місцеве самоврядування в особі його органів функціонує на рівні громад, районів, областей, у містах зі спеціальним статусом.

Узгоджений варіант конституційних змін пізніше було перероблено робочою групою (далі – кінцевий варіант проекту конституційних змін) у частині пропозицій щодо взаємодії та співвідношення повноважень системи місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. У цій системі місцеві органи виконавчої влади являють собою структури префекторального типу. Інші позиції цього розділу конституції не зазнали змін.

Основні позиції кінцевого варіанту проекту конституційних змін:

1. Розділ IX Конституції України пропонується розпочати з визначення системи адміністративно-територіального устрою держави, що становить основу територіальної організації влади.

2. До системи адміністративно-територіального устрою України новою редакцією Конституції України має бути віднесено Автономну Республіку Крим, існуючі області, райони, громади. Статус адміністративно-територіальних одиниць, що формують систему адміністративно-територіального устрою, порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою слід визначити у спеціальному законі. Питання адміністративно-територіального устрою повинні вирішуватися Верховною Радою України. Має бути збережено спеціальний статус міст Києва та Севастополя, що визначатиметься законами України.

3. Статус Автономної Республіки Крим, установлений чинною Конституцією України, пропонується в цілому зберегти. Питання, які належать до повноважень представницького і виконавчого органів Автономної Республіки Крим, повинні регулюватися Конституцією України та Конституцією Автономної Республіки Крим, яка затверджується законом України.

4. У цьому розділі мають міститися положення про організацію виконавчої влади на відповідній території (за зразком префектур). Виконавчу владу на відповідній території здійснюють галузеві територіальні підрозділи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Пропонується, що в областях, містах Києві та



Севастополі функціонують глави державних адміністрацій, на яких покладається здійснення контрольно-наглядових функцій стосовно дотримання Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, прав і свобод людини і громадянина територіальними підрозділами центральних органів виконавчої влади, органами і посадовими особами місцевого самоврядування, а також забезпечення взаємодії територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування. Пропонується також ліквідувати районні та районні у містах Києві й Севастополі держадміністрації.

У зв'язку з цим законом має бути передбачено порядок та форми здійснення зазначених повноважень глав держадміністрацій. Призначати і звільняти глав держадміністрацій має Президент України.

5. Виходячи з адміністративно-територіального устрою, організація виконавчої влади, місцевого самоврядування повинна залежати від ступеня реалізації принципу субсидіарності – максимального наближення надання послуг населенню, розмежування законом повноважень, що мають належати виконавчій владі та органам місцевого самоврядування.

6. Ураховуючи європейську практику функціонування місцевого самоврядування, у новій редакції Конституції України необхідно відтворити можливість делегування відповідно до закону органам місцевого самоврядування окремих повноважень виконавчої влади. При цьому органи місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень мають бути підконтрольні виконавчій владі. Водночас необхідно виключити можливість делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам виконавчої влади і, відповідно, підзвітність і підконтрольність останніх радам громад.

7. З урахуванням принципу правової економії основи організації місцевого самоврядування мають регулюватися Конституцією України; функції, повноваження та форми діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування – законами; специфічні форми організації та діяльності – статутами громад.

У новій редакції Конституції України пропонується закріпити принципи самостійності місцевого самоврядування, визначені Європейською хартією місцевого самоврядування. У зв'язку з цим на конституційному рівні важливо визначити територіальну основу місцевого самоврядування – громаду, закріпити виз-



начення понять місцевого самоврядування та громади, передбачити матеріальні й фінансові засади функціонування місцевого самоврядування, порядок формування його органів, особливості здійснення місцевого самоврядування на рівні області й району, гарантії місцевого самоврядування.

8. Місцеве самоврядування необхідно визначити як спосіб самоорганізації територіальних громад на основі Конституції України, законів, статутних норм громадян з метою їх участі у вирішенні питань місцевого значення, реальної спроможності органів місцевого самоврядування надавати населенню доступні послуги.

Громадою є адміністративно-територіальна одиниця й водночас сукупність громадян України, які проживають на її території. Громада має власні представницькі, виконавчі органи місцевого самоврядування. До складу громади не можуть входити інші громади.

9. Мають бути збережені положення чинної Конституції України щодо матеріальної і фінансової основ місцевого самоврядування.

10. Депутати представницького органу місцевого самоврядування громади – ради громади та голова громади обираються відповідно до закону строком на чотири роки.

11. Необхідно визначити, що органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси громад, є обласні та районні ради, депутати яких обираються відповідно до закону строком на чотири роки. Із числа депутатів обласних, районних рад обираються голови цих рад. Пропонується також передбачити формування обласною, районною радами власних виконавчих комітетів.

12. Доцільно встановити, що в містах Києві та Севастополі система органів місцевого самоврядування діє окремо від органів виконавчої влади. Ради громад цих міст формують власні виконавчі органи. На голів цих міських громад поширюється вимога щодо несумісності посад.

13. Загальною є норма Конституції України про обов'язковість виконання у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць актів органів місцевого самоврядування.

14. У цьому розділі Конституції України доцільно конкретизувати державні гарантії стосовно дотримання головних принципів самостійності місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування; державної участі у формуванні



доходів місцевих бюджетів, фінансової підтримки місцевого самоврядування; компенсування витрат органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень державних органів; фінансування здійснення делегованих повноважень виконавчої влади у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення в установленому законом порядку окремих загальнодержавних податків до місцевого бюджету.

15. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування для органів місцевого самоврядування має бути передбачено право при здійсненні повноважень співробітничати та в установлених законом межах створювати асоціації, інші добровільні об'єднання для виконання завдань та з метою захисту і підтримання їхніх спільних інтересів.

16. Має бути зафіксовано, що відповідальність органів місцевого самоврядування та відповідних голів, підстави для дострокового припинення їх повноважень встановлюється законами України.

На відміну від кінцевого варіанту проекту конституційних змін, узгоджений проект щодо системи місцевих органів виконавчої влади передбачав таку її модель.

Конституція має встановити, що місцеві держадміністрації відповідальні перед Президентом України та підконтрольні Кабінету Міністрів України. Голови місцевих держадміністрацій є державними службовцями, які призначаються на посаду за поданням Кабінету Міністрів України Президентом України, який має право звільняти їх з посади.

Виходячи із змішаної парламентсько-президентської форми правління, місцеві органи виконавчої влади зобов'язані у межах відповідної території одночасно забезпечувати реалізацію повноважень Президента України як глави держави та повноважень вищого органу виконавчої влади – Кабінету Міністрів України. З огляду на це, в Конституції доцільно визначити основні функції місцевих держадміністрацій, їх підконтрольність та підзвітність.

Це такі функції:

- здійснення контролю за виконанням територіальними підрозділами (органами) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та урядових органів, що проводять свою діяльність на рівні області, району, міст Києва і Севастополя, Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;



- координація діяльності територіальних підрозділів (органів) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та урядових органів, що здійснюють свою діяльність на рівні області, району, міст Києва і Севастополя;

- здійснення державного контролю за відповідністю рішень та дій органів і посадових осіб місцевого самоврядування Конституції та законам України;

- забезпечення реалізації державної політики у сфері оборони, національної безпеки, правопорядку та ліквідації надзвичайних ситуацій, а також забезпечення у цій сфері взаємодії між територіальними підрозділами (органами) міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та урядових органів і органами місцевого самоврядування;

- управлінські, виконавчо-розпорядчі функції в окремих сферах (соціально-економічне прогнозування розвитку регіонів, транспорту і зв'язку, науки, освіти, культури, охорони здоров'я, планування використання землі, природних ресурсів, охорони довкілля, оборонної роботи та мобілізаційної підготовки, соціального захисту тощо) – у визначених законом межах. З реалізації цих функцій місцева держадміністрація підконтрольна Кабінету Міністрів України.

Із Конституції слід виключити можливість делегування повноважень рад місцевим держадміністраціям і, відповідно, їх підзвітність та підконтрольність радам.

У Конституції варто зазначити, що розмежування повноважень між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування визначається іншими законами України.

6.3.3. Ризики та потенційні загрози впровадження конституційних змін у частині територіальної організації влади та місцевого самоврядування

Будь-який варіант конституційних змін потенційно містить певні ризики та загрози, яких можна уникнути, вживши відповідних превентивних заходів. Розглянемо основні ризики та загрози, які потрібно врахувати при плануванні конституційних змін.

Ризики, пов'язані з уведенням суто парламентської форми правління. Це приведе до повної залежності уряду від парламенту. Як свідчить світовий досвід, парламентарна форма правління є найбільш доцільною у стабільній політико-правовій ситуації.



Парламент за відсутності стійкої більшості не зможе забезпечити стабільні умови діяльності Кабінету Міністрів України.

Ризики, пов'язані з фіксацією у Конституції України кількості (списку, переліку) областей. Визначення системи адміністративно-територіального устрою держави, яка визначає основи територіальної організації влади та місцевого самоврядування, варто робити без фіксації кількості областей. У більшості країн Європи на конституційному рівні закріплені тільки статуси автономій та основні рівні адміністративно-територіального устрою. Кількість і назви конкретних одиниць адміністративно-територіального устрою закріплюються окремими законами. Це дає змогу, не змінюючи Конституцію, реформувати адміністративно-територіальний устрій, укрупнюючи або розукрупнюючи його одиниці відповідно до потреб реформування. У разі фіксації кількості областей провести подібні реформи буде неможливо без чергових змін норм Конституції.

Ризики, пов'язані з невизначеністю позицій та відсутністю політичної волі у деяких партій спільними зусиллями гілок влади забезпечити трансформацію територіальної організації влади й місцевого самоврядування на комплексній та системній основі. Реальне впровадження конституційних норм щодо територіальної організації влади має бути здійснено після проведення першого етапу адміністративно-територіальної реформи, формування дієздатних громад, проведення бюджетної, земельної та, насамкінець, адміністративної реформ. Спроби удосконалити українську політико-правову систему, що були здійснені у минулі роки, не дали відчутних результатів. Конституція України 1996 р. так і не була наповнена реальним змістом через ухвалення необхідних законів. Натомість до неї були внесені зміни, які не мали завершеного теоретичного обґрунтування, вони не спирались на концепцію реформи політичної системи.

Аналогічна ситуація склалася у 2005 р. у зв'язку із проведенням адміністративно-територіальної реформи як основи нової системи місцевої публічної влади, яка не вдалася. Для ефективного функціонування необхідно забезпечити політичну й економічну спроможність влади здійснити таку реформу.

Наслідком адміністративно-територіальної реформи може бути оптимізація розподілу бюджетних ресурсів з центру, уніфікація інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць. Для цього знадобиться певний час, фінансові та кадрові ресурси.



На сьогоднішній день деякі економічно потужні й демократично розвинуті країни Європи досі не здійснили адміністративно-територіальної реформи через один чи декілька вищеперерахованих чинників; інші країни здійснювали подібні процеси протягом тривалого часу, зокрема, у Польщі реформа тривала близько десяти років і забрала величезні фінансові ресурси.

Ризики, пов'язані з двома варіантами побудови системи місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування за узгодженим проектом конституційних змін. У першому варіанті пропонується система публічної влади, за якої місцеві держадміністрації функціонують на рівні Автономної Республіки Крим, областей, районів, у містах зі спеціальним статусом; місцеве самоврядування – на рівні громад, областей, у містах зі спеціальним статусом.

По суті, зберігається досить складна система адміністративно-територіального устрою, яка потребує дуже детального розподілу повноважень між місцевими держадміністраціями та органами місцевого самоврядування. У випадку збереження за обласними і районними держадміністраціями виконавчо-розпорядчих функцій права контролю ними обласних та районних бюджетів, їх функції дублюватимуться з функціями виконавчих комітетів обласних та районних рад, у яких виконання програм соціально-економічного розвитку має стати основним завданням.

Поєднання у містах зі спеціальним статусом функцій самоврядної та виконавчої влади, коли повноваження, скажімо, міського голови та голови Київської міської держадміністрації поєднані в одній особі, ускладнює процес управління. Це призводить до плутанини у сфері розподілу предметів відання виконавчої влади і місцевого самоврядування, до політичних конфліктів навколо влади, ускладнює контроль за самоврядною владою з боку територіальної громади. Необхідно також врегулювати правовий статус Севастополя. Відсутність відповідного закону заважає нормальному процесу вирішення питань місцевого значення, що сприяє загостренню соціально-політичної ситуації у місті.

Другим варіантом пропонується система місцевої публічної влади, в якій місцеві держадміністрації функціонують і в областях, і в містах зі спеціальним статусом. При цьому допускається можливість створення представництв обласних держадміністрацій (для виконання контрольно-наглядових функцій) у районах. Місцеве самоврядування в особі його органів функціонує на рівнях громад, районів, областей, у містах зі спеціальним статусом.



Це простіша система адміністративно-територіального устрою, яка має більше шансів бути ефективною у разі недопущення інших ризиків, викладених нижче.

Ризики, пов'язані з уведенням так званого регіонального самоврядування:

При формулюванні норм конституції, що стосуються правового статусу та повноважень органів публічної влади різних рівнів, маємо враховувати, що до сьогодні радянську модель влади остаточно не було демонтовано. Внесення змін до Конституції України у 2004 р. та запровадження принципу партійного квотного представництва в усіх державних органах, партійних виборчих систем на національному та місцевому рівнях зумовили остаточне розбалансування політичної системи держави як на національному, так і на місцевому рівнях.

Ризик введення “повноцінного регіонального самоврядування” зумовлюється також суб'єктивними факторами – низьким рівнем політичної культури політиків центрального та місцевого рівнів, відсутністю установок політичних сил на досягнення компромісу, зневагою до законодавства, перевищенням влади, самочинством, маніпулюванням інтересами виборців.

За цих умов реформа місцевого самоврядування на основі лише конституційних змін не може відбутися без утворення реально спроможних територіальних громад. У нових конституційних умовах районні та обласні ради залишатимуться “керівниками” для сільських, селищних та міських рад. Тобто буде відтворюватися де-факто “радянська матрешка”, тому основної мети конституційних перетворень не буде досягнуто.

Ризики, пов'язані з наданням місцевим держадміністраціям координаційних функцій (варіант місцевих держадміністрацій префекторального типу), які стосуються діяльності територіальних підрозділів (органів) міністерств та інших органів виконавчої влади центрального рівня. Після введення інституту префектури організація та діяльність територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади має зазнати суттєвих змін, оскільки саме ці органи здійснюватимуть поточне адміністрування всіх справ місцевого значення. Виходячи з цього, важливо чітко визначити зміст координаційних функцій місцевих держадміністрацій, щоб уникнути дублювання функцій двох структур публічної влади. Хоча потрібен певний час для визначення необхідності утворення тих чи інших територіальних підрозділів для областей, районів



та міст, районів у містах. До координаційних функцій місцевих держадміністрацій слід віднести налагодження дієвого механізму збалансованої державної регіональної політики, узгодження регіональних інтересів, здійснення контролю за виконанням регіональних програм розвитку.

Лише після цього мають бути переглянуті функції місцевої виконавчої влади, ліквідовані райдержадміністрації з виконавчо-розпорядчими функціями. Оптимістичний прогноз здійснення таких інституціональних перетворень передбачає 5-7 років. До того часу необхідно розв'язати проблеми, пов'язані з розташуванням декількох територіальних громад на одній і тій самій території ("міста у містах", "міста у районах міст" тощо). Так само потребує вирішення питання щодо належності громадам земель, розташованих за межами населених пунктів. Територіальний аспект – лише частина багатьох нагальних проблем у сфері місцевого самоврядування, що потребують вирішення. Першочерговими з них є закладення реальної, а не декларованої, матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, надання йому власних джерел надходжень, необхідних для виконання усього комплексу завдань і повноважень. У зв'язку з цим питання територіального устрою потрібно розглядати у комплексі з іншими проблемами.

Ризики, пов'язані з недосконалістю муніципальної виборчої системи, яка не повною мірою враховує інтереси територіальних громад. Чинне муніципальне виборче право створило об'єктивну основу для послаблення всієї інституціонально-політичної системи, постійних конфліктів на субнаціональних рівнях територіальної організації влади. Недосконалий механізм формування місцевих рад за діючою пропорційною системою спричинює такі гострі проблеми:

- неадекватне представлення інтересів населення окремих адміністративно-територіальних одиниць у межах регіону при формуванні депутатського складу обласної ради, що проявляється передусім у нерівномірному представництві районів і міст в обласних радах;
- обмежений доступ виборців до інформації про конкретних осіб, які обираються до місцевих рад за партійними списками (система закритих списків);
- надмірне представництво бізнесових кіл у місцевих радах за рахунок зниження представництва від соціально-культурної сфери, поширення бізнес-корпоративних підходів до прийняття



політичних рішень і, як наслідок, виникнення політичних суперечок, спекуляцій, маніпуляцій інтересами виборців;

- послаблення безпосереднього зв'язку депутатів місцевих рад із населенням, розрив між реальними потребами виборців і місцевою політикою;

- політизація органів місцевого самоврядування, дерегіоналізація місцевої політики, приділення місцевими радами надмірної уваги питанням загальнодержавного, а не місцевого значення;

- складнощі у формуванні політичних коаліцій, які б адекватно представляли електоральні уподобання населення, сприяли б виробленню ефективної політики місцевого розвитку;

- наявність диктату з боку партійних лідерів відносно однопартійців, що входять до складу місцевих рад.

Усі ці проблеми виливаються у протистояння:

- між обласними держадміністраціями та обласними радами, які мають політичний та ідеологічний підтексти. Голови облдержадміністрацій, які представляють одну політичну силу, не знаходять підтримки своєї політики у представницьких органах місцевого самоврядування, більшість у яких сформована іншими політичними силами. Винятком є окремі регіони (Донецька і Луганська області, Автономна Республіка Крим, Севастополь), де ситуація характеризується монополізмом однієї політичної сили, а боротьба різних угруповань у середині цієї політичної сили не має публічного характеру;

- між міським головою та міською радою, яке (протистояння) часто зумовлено їх різною партійною належністю. Політичні угруповання, що не змогли провести на посаду міського голови свого кандидата, намагаються усунути діючих міських голів шляхом перереформування більшості у радах або через місцеві референдуми.

Ризики, пов'язані з недотриманням у процесі реформування вимоги цілісності законодавчого забезпечення територіальної організації влади та місцевого самоврядування. Окрім конституційних норм, що стосуються зміцнення місцевого самоврядування, у законах необхідно чітко визначити правовий статус районних і обласних рад, органів виконавчої влади, розмежувати повноваження між ними, а також передбачити юрисдикцію органів різного адміністративно-територіального рівня. Ці кроки мають бути відображені у перехідних положеннях нової конституції та плані конкретних заходів з реформування територіальної організації влади, місцевого самоврядування. Спроба відразу створити ефективне



самоврядування на рівні районів та областей неминуче призведе до стагнації місцевого самоврядування саме на первинному рівні – рівні громад.

Для дотримання вимоги ідеології цілісності законодавчого забезпечення варто передбачити декілька його рівнів:

Перший рівень – конституційно-правовий. Він стосується положень чинної конституції, проектів змін і доповнень до неї в частині територіальної організації влади та місцевого самоврядування, а також органічних, конституційних законів щодо цієї сфери: закони про внесення змін і доповнень до законів про місцеве самоврядування, про місцеві держадміністрації, до Конституції України, а також про територіальний устрій, про засади державної регіональної політики тощо.

Другий рівень – законодавчо-спеціалізований; передбачає пакет законопроектів про самоврядування територіальної громади, про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в районі, про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в області. Законодавче забезпечення місцевого самоврядування, яке логічно витікає з конституційних змін та наповнює відповідні статті конституції конкретним змістом, має розглядатись у контексті прийнятого Закону про Кабінет Міністрів України та законопроекту “Про центральні органи виконавчої влади” (або “Про органи виконавчої влади”).

На цьому рівні мають бути забезпечені не тільки механізми гарантій органів і посадових осіб місцевого самоврядування, а також їх відповідальність. Механізми відповідальності мають унеможливити виникнення ситуації некерованості процесів на території певної адміністративно-територіальної одиниці.

Має бути забезпечене зростання значення і ролі асоціацій та інших добровільних об’єднань органів місцевого самоврядування в житті суспільства.

Повномасштабна трансформація системи місцевого самоврядування в Україні повинна також передбачати законодавче врегулювання деяких питань реалізації особливого статусу Києва та Севастополя. Чинний закон “Про столицю України – місто-герой Київ” у нинішніх умовах не забезпечує гармонізації самоврядних та державних компонентів у системі керування містом. Необхідно чітко розмежувати повноваження Київської міської ради і Київської міської держадміністрації, визначити правовий статус виконавчого органу Київради і Київського міського голови, розглянути



питання про необхідність розділення посад голови органу місцевого самоврядування столиці та керівника органу, який представлятиме в Києві державну виконавчу владу.

Третій рівень – законодавчо-галузевий; він пов'язаний з певними аспектами реформування місцевого самоврядування у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства.

Утвердження нових принципів організації системи місцевого самоврядування повинна супроводжуватися й законодавчим визначенням її фінансово-економічних основ, зокрема прийняттям закону “Про фінансово-економічні засади місцевого самоврядування України” (або “Про фінанси місцевого самоврядування”), удосконалення Бюджетного кодексу України в частині, що унормовує питання податкової бази діяльності місцевого самоврядування тощо. Слід також урегулювати питання комунальної власності, інструментом чого мав би стати закон “Про право комунальної власності та управління об'єктами комунальної власності і спільною власністю територіальних громад”.

Комплексний характер законодавчого забезпечення дасть змогу Кабінету Міністрів України намітити перспективи проведення структурних реформ, своєчасно готувати нові проекти нормативно-правових актів, зокрема таких:

Про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція);

Про адміністративні послуги;

Про внесення змін до Бюджетного кодексу України;

Про місцеві податки та збори тощо.

Прийняття цих законів дасть змогу вдосконалити бюджетну та податкову системи з метою підвищення ролі та статусу органів місцевого самоврядування. Необхідно також затвердити державні соціальні стандарти, відповідно до яких здійснити розрахунки з визначення потреб громад та рівня фінансового забезпечення їх місцевих бюджетів.

Частина зазначених завдань може бути вирішена ще до внесення змін до Конституції України, якщо внести зміни та доповнення до чинних законів про місцеві держадміністрації та про місцеве самоврядування, які б передбачили: посилення контрольно-наглядових, координаційних функцій і повноважень місцевих держадміністрацій; зменшення обсягу делегованих їм повноважень з



боку районних та обласних рад; зменшення обсягу делегованих та збільшення обсягу власних повноважень органів місцевого самоврядування; усунення дублювання повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; чіткий розподіл предметів відання та повноважень органів місцевого самоврядування різного територіального рівня; встановлення процедур реєстрації актів органів місцевого самоврядування та перевірки, нагляду за ними з метою виявлення їх відповідності закону та конституції з боку облдержадміністрацій.

Комплексний підхід потребує також концептуального визначення питань нового законодавства про місцеві вибори. При цьому можливі різні варіанти запровадження виборчої системи.

Перший – збереження мажоритарної системи для сіл, селищ, міст районного значення та проведення виборів на інших рівнях місцевого самоврядування на основі пропорційної виборчої системи з відкритими партійними списками.

Другий – проведення виборів на основі мажоритарної виборчої системи у поселених, в яких проживає менше 100 000 жителів; на інших рівнях місцевого самоврядування – на основі пропорційно-виборчої системи з відкритими партійними списками.

Третій – проведення виборів міських голів на основі мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості в два тури для репрезентативного представництва виборців серед головних посадових осіб міської територіальної громади.

Враховуючи ризики, викладені вище, а також необхідність поступового реформування територіальної організації влади та місцевого самоврядування, що впливають із норм оновленої Конституції України, слід ще до внесення до неї змін вжити заходів, які створюватимуть необхідну базу для радикальних інституціональних перетворень. Ці заходи (завдання) доцільно розбити на першочергові, середньострокові та перспективні.

6.3.4. Першочергові, середньострокові та перспективні завдання трансформації територіальної організації влади та місцевого самоврядування у контексті конституційних змін

Першочергові завдання:

- збалансування системи територіальної організації влади, яке передбачає розробку механізму партнерських відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування; забезпечення прозорості й відкритості у діяльності місцевих органів



влади; реальне впровадження існуючих та розвиток нових форм участі громадян в управлінні місцевими справами; забезпечення фінансової автономії місцевого самоврядування; вдосконалення статусу, функціонального призначення, повноважень місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб; посилення їх відповідальності за виконання покладених функцій та повноважень;

- розробка та затвердження концептуальних документів про трансформацію територіальної організації влади; розробка та прийняття концепції кадрової політики в Україні тощо.

Середньострокові завдання:

- проведення початкових етапів адміністративної та адміністративно-територіальної реформ; реалізація політики фінансової децентралізації;

- формування економічно спроможних територіальних громад на засадах визначення територіальних основ місцевого самоврядування, його повсюдності, визначення відповідної ресурсної бази;

- законодавче забезпечення, що стосується проведення адміністративної, адміністративно-територіальної, бюджетної, фінансової реформ з урахуванням положень нової редакції Конституції України.

Перспективні завдання:

- завершення реалізації конституційного, законодавчого, фінансово-економічного процесу забезпечення реформування територіальної організації влади, системи публічної адміністрації на засадах децентралізації, деконцентрації повноважень, субсидіарності, фінансового федералізму;

- оптимізація організації та функціонування регіонального рівня виконавчої влади та місцевого самоврядування;

- формування конкурентоспроможного місцевого самоврядування як результат ефективної взаємодії місцевої влади, інституцій громадянського суспільства, бізнесових кіл.

Відповідно до зазначених завдань реформування місцевого самоврядування може відбутися у декілька етапів:

1 етап: 2009 – 2011 рр. Вирішуються першочергові завдання – проведення адміністративної реформи на рівні територіальної організації публічної влади; розробка та впровадження відповідної законодавчої бази реформування; підготовка та проведення державно-правових експериментів, пілотних проектів реформування місцевого самоврядування; прийняття концепцій і законів;



II етап: 2011 – 2015 рр. Вирішуються середньострокові завдання – здійснення адміністративно-територіальної реформи у контексті формування економічно спроможних територіальних громад; створення територіальних основ громад, їх органів самоврядування, які наділяються достатніми власними ресурсами;

III етап: з 2015 р. Вирішуються перспективні завдання – адміністративно-територіальна реформа на регіональному рівні; територіальна організація влади; формування конкурентоспроможного місцевого самоврядування; створюються нові райони і формуються органи публічної влади районного рівня, включно з виконавчими органами районних рад.

Поступовий характер розвитку, тобто “дорожню карту” трансформації територіальної організації влади варто чітко виписати у перехідних положеннях оновленої конституції.

Отже, підсумовуючи, ще раз наголосимо, що ж повинно бути врегульовано у законодавчих актах про територіальний устрій України, місцеві державні адміністрації та місцеве самоврядування для кожного територіального рівня.

1. Чітко визначити, які питання відносяться до відання місцевого самоврядування.

Необхідно у законодавчому порядку розмежувати поняття “повноваження виконавчої влади (органу виконавчої влади)” і “повноваження місцевого самоврядування”.

Наприклад, у *Бельгії* до компетенції комун віднесені питання місцевої міліції (у формі переважно поліцейських ордонансів, що видаються муніципальною радою), початкової освіти, нагляду за шляхами та утримання каналізації. У *Данії* для комун обов’язковими є завдання соціальної допомоги безробітним, яка виплачується урядом, початкової та подальшої освіти, санітарно-гігієнічної діяльності та нагляду за комунальними шляхами сполучення, факультативні завдання, дотичні до спортивних та культурних закладів, громадського транспорту, державних підприємств і місцевого економічного розвитку. У *Німеччині* компетенція комун охоплює питання здійснення записів актів громадянського стану та видачі офіційних документів, утримання шляхів, дитячих садків, початкових шкіл, інколи – систему подальшого навчання, упорядкування міст, функціонування каналізаційної системи, спортивних закладів. У *Франції* до компетенції комун віднесені питання сфери урбанізму (від планування ділянок до видачі дозволів на будівництво), початкової освіти (будівництво, утримання



і управління шкіл), комунальних шляхів, спортивних і культурних закладів тощо.

2. Переглянути статус територіальної громади як суб'єкта місцевого самоврядування базового рівня.

Закон повинен чітко визначити предмет відання та повноваження територіальних громад, у т. ч. виняткові. Зокрема, для забезпечення принципу територіальності місцевого самоврядування (тобто поширення юрисдикції територіальної громади на всю територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці) органи місцевого самоврядування необхідно наділити функціями, які зараз охоплюються поняттям “державне управління”. Тобто органи місцевого самоврядування базового рівня перетворюються на органи публічної влади з відповідними повноваженнями з надання всього спектра управлінських послуг громадянам і юридичним особам.

3. Переглянути повноваження представницьких органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів.

Повноваження, як загальні, так і виняткові, мають бути чітко визначені та відокремлені за рівнями. Обсяг владних повноважень слід максимально розширити порівняно з делегованими повноваженнями.

Дотримання принципів децентралізації державного управління і субсидіарності передбачає формування компетенції органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування знизу догори, тобто, починаючи з базового рівня: до відання місцевого самоврядування слід віднести всі публічні справи, які спроможна вирішувати територіальна громада та органи місцевого самоврядування. Відповідно до компетенції органів місцевого самоврядування вищого територіального рівня мають бути віднесені лише ті питання, які зачіпають інтереси населення району, області в цілому або не можуть бути вирішені на базовому рівні, а до компетенції органів виконавчої влади включаються питання, які вимагають централізованого управління, виходять за межі можливостей органів місцевого самоврядування або не відповідають їх завданням та функціям.

При цьому слід законодавчо визначити принципи, умови та порядок делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, форми контролю за виконанням цих повноважень, а також відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх поса-



дових осіб за невиконання або неналежне виконання зазначених повноважень. Необхідно розробити порядок фінансового, матеріального та іншого ресурсного забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади.

Крім того, доцільно розробити механізм делегування владних повноважень між органами місцевого самоврядування базового рівня.

4. До повноважень районних і обласних рад та їх виконавчих органів закон має віднести лише ті питання, які зачіпають інтереси жителів усього району та області або не можуть бути вирішені на рівні громади.

Розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів повинен здійснюватись таким чином, щоб, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, а з другого, – ці органи повинні мати відповідні організаційні, матеріальні та фінансові ресурси, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів.

Повноваження районних і обласних рад варто визначити окремо.

5. За місцевими органами виконавчої влади доцільно залишити питання, які вимагають централізованого керівництва, виходять за межі можливостей органів місцевого самоврядування або не відповідають їх природі. Зокрема, до відання місцевих органів виконавчої влади доцільно віднести питання контролю за дотриманням Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина, управління об'єктами державної власності, координації виконання повноважень територіальними органами центральних органів виконавчої влади, які не можуть бути децентралізовані, тобто передані до компетенції місцевих органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, питання оборонного характеру, ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій тощо.

6. Для кожного рівня органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади необхідно законом встановити перелік повноважень, що не можуть бути вилучені, передані або делеговані іншим органам.

Через те що наслідком прийняття Закону про територіальний устрій України буде зміна територіальної організації влади, децентралізація владних повноважень, викладення в нових редакціях



законів, якими визначаються питання організації діяльності й правового статусу органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, наступним етапом законодавчого розвитку стане приведення інших актів законодавства України у відповідність до Закону про територіальний устрій України, про місцеве самоврядування та виконавчу владу.

За підрахунками Міністерства юстиції України, обсяг законодавчих актів, тобто законів і кодексів, що потребуватимуть змін або взагалі викладу в новій редакції, складатиме понад 300 актів. Серед них – акти з питань місцевого самоврядування, земельного, бюджетного законодавства, з питань архітектури і містобудування, комерційного та екологічного законодавства тощо.

Після прийняття Закону про територіальний устрій України повинні втратити чинність Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР” та Постанова Президії Верховної Ради Української РСР від 29 липня 1980 р. № 625 “Про практику застосування законодавства про порядок найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів республіки”.

РОЗДІЛ 7

Актуальність реформування територіального устрою та місцевого самоврядування

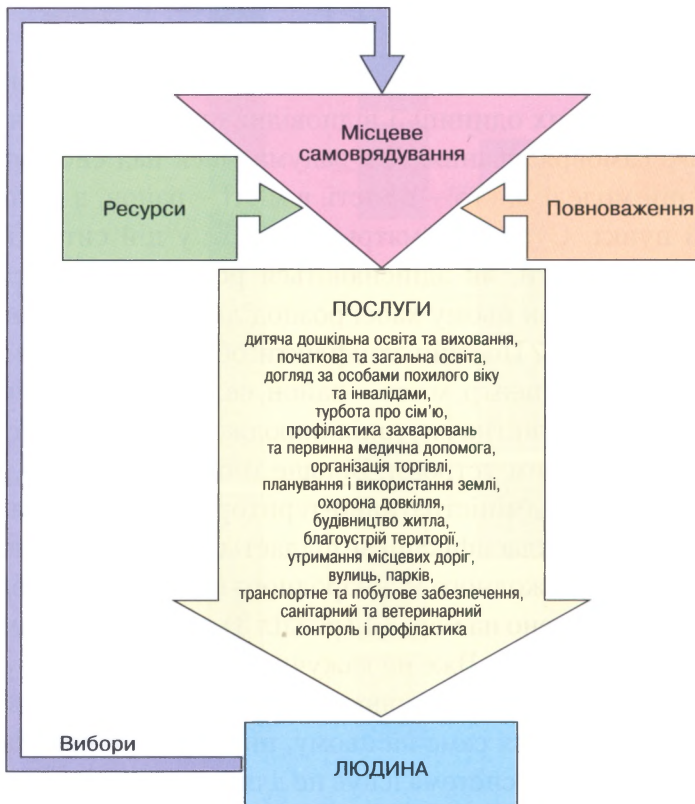


7.1. Актуальність реформування місцевого самоврядування

Повна передача повноважень і ресурсів на місця, на рівень місцевого самоврядування – це той фундамент, на якому будуватиметься вся інфраструктура, це та схема, яка має забезпечити повноцінне обслуговування населення безпосередньо на місці його проживання. Ресурси і повноваження – життєдайний кисень для наших поселень. Немає значення, чи керівництво буде здійснюватися з Києва, чи з Дніпропетровська, Львова, Одеси. Владу потрібно передати безпосередньо туди, де відбувається контакт людини і першої владної інституції.

Починати необхідно з аналізу ситуації в країні і знайти відповідь на питання: “Чому в державі, яка вже майже зіп’ялася на ноги, збільшуються доходи бюджету, але людина, яка живе в конкретному населеному пункті, додаткових послуг не отримує?”

Перелік усіх необхідних послуг, починаючи від народження людини і до її останнього дня, добре ілюструє мал. 7.1.



Мал. 7.1

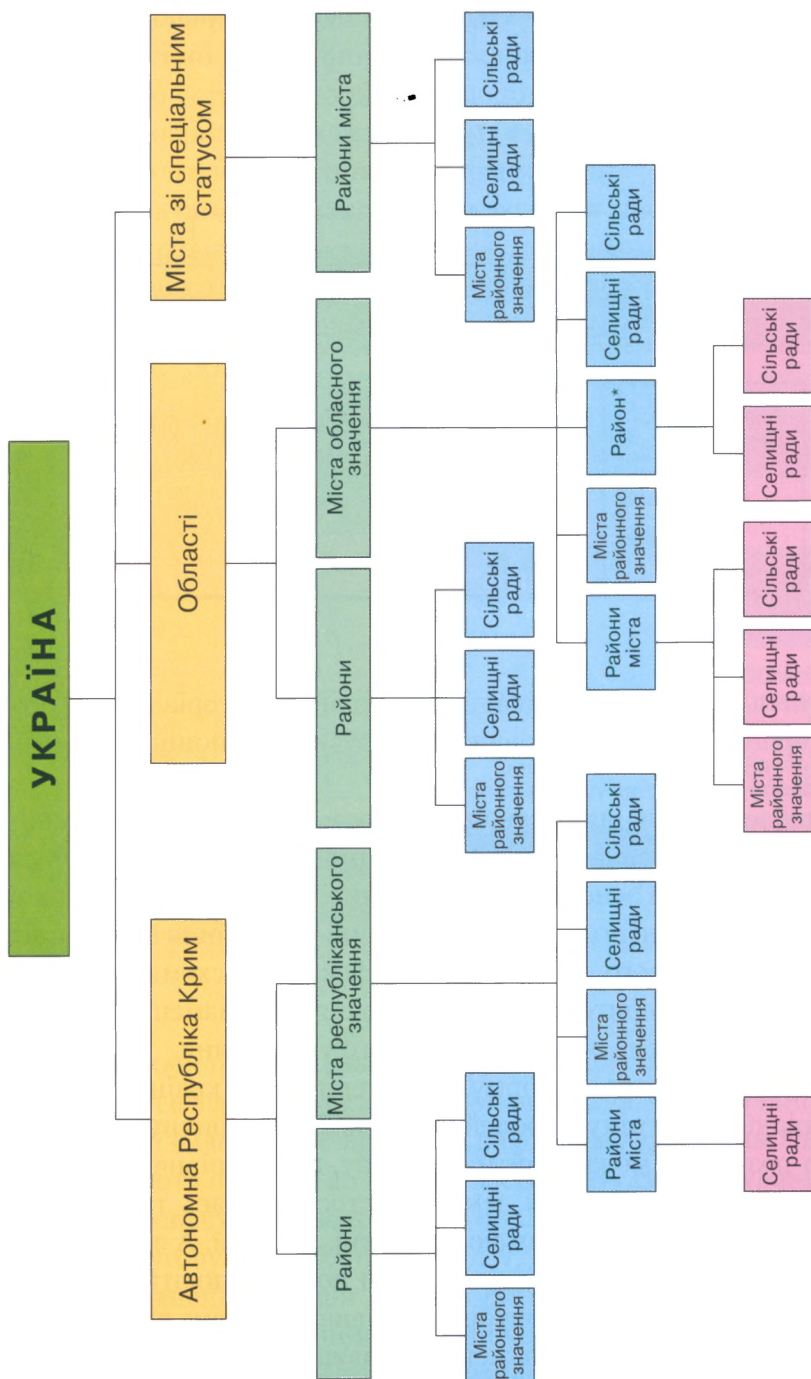


На питання, який же орган у державі може надати людині ці послуги, можна почути безапеляційну відповідь – держава, місцеве самоврядування. Але це аксіоматична відповідь. Всі ці послуги не може надавати держава, тому що вона знаходиться далеко від цих проблем. Утримання дитячих садків, доріг, організація освітлення поселень, надання комунальних послуг, подача гарячої та холодної води, опалення осель, ремонт дахів – ці послуги може надавати тільки один інститут – місцеве самоврядування. Чому ж сьогодні місцеве самоврядування ці функції не виконує? На те є дві причини – відсутність повноважень і відсутність ресурсів. Аналіз ситуації показав, як здається на перший погляд, дуже просто, а з іншого боку – дуже складну відповідь. Всі біди – в недосконалій системі адміністративно-територіального устрою держави (див. мал. 7.2).

Погляньмо на цей малюнок і уявімо, що постала необхідність у межах нині існуючої територіальної системи здійснити розрахунок та провести облік ефективності використання бюджетних коштів. Можна собі уявити ці процеси при такій хаотичній схемі? Ніяк.

Яскравий приклад – міста Ялта і Севастополь, де кілька десятків територіальних одиниць і відповідне структурування органів місцевого самоврядування. Але задумалося над системою бюджетів у цій моделі: місто – в місті, в місті – район, в районі – населений пункт. Суцільна “матрьошка”. Як у цій ситуації розподіляються бюджети, як здійснюються розподіл і використання ресурсів?.. А як при цьому хаосі розподілити повноваження? Що маємо в результаті? Постійні конфлікти: область – обласний центр, район – районний центр, місто – район, селище – районний центр. Ця постійна конфліктна ситуація породжена виключно існуючим нині територіальним устроєм. Більше того, можна стверджувати, що сьогоднішня адміністративно-територіальна система з точки зору міжнародної класифікації не піддається критиці. Вона не може бути включена до жодного міжнародного каталогу територій.

Те, що зображено на мал. 3.1 (розділ 3), практично вписати в ці стандарти неможливо. Вже не кажучи про те, що з центру потрібно передавати бюджетну гривню в село. Адже основні споживачі бюджету знаходяться саме на цьому, нижньому, рівні. Наша сьогоднішня бюджетна система існує не для громадянина, якому треба надавати послуги, а для інфраструктури. Бюджет обслуговує

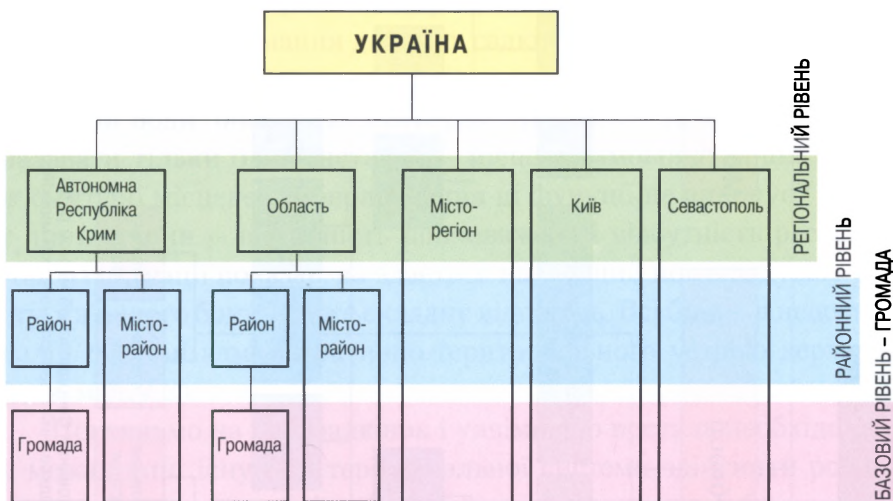


* Примітка: Свердловський район Луганської області підпорядкований Свердловській міській раді, Краснолиманський район Донецької області підпорядкований Краснолиманській міській раді.

Мал. 7.2



інфраструктуру, а не надає громадянину необхідні послуги. Якою ж має бути територіальна система? Відповідь дає мал. 7.3.



Мал. 7.3

У міжнародній класифікації є три рівні територіального устрою. Перший рівень – регіональний, другий – районний і третій, базовий – громада.

Якщо взяти будь-який закон, приміром, про прокуратуру, міліцію, суди, то там закладено головний принцип – влада будується та здійснюється на основі територіального устрою. Але ж сьогодні існують міжрайонні податкові, міжрайонні управління внутрішніх справ. Причина цього – у відсутності ефективної схеми побудови адміністративно-територіального устрою як фундаменту, на якому базується система органів державного управління.

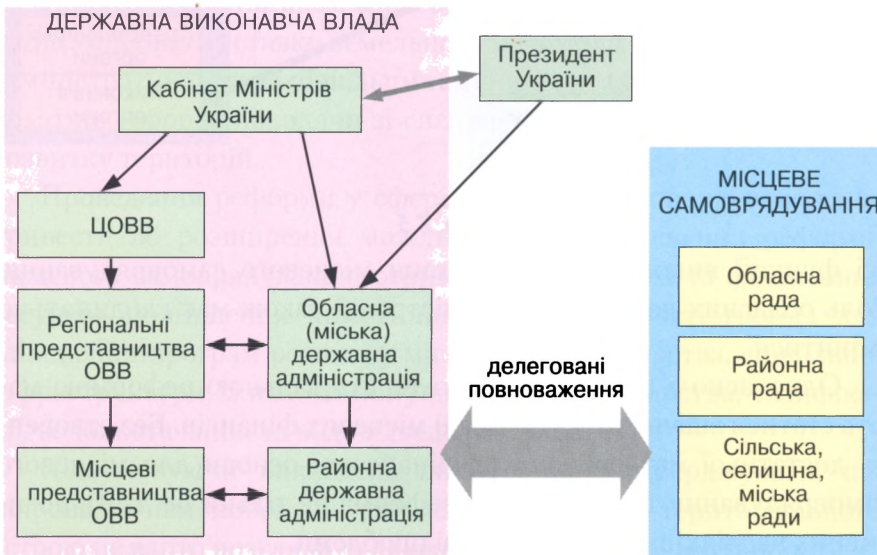
Ураховуючи історію формування території України, а також територіальну систему європейських країн, історичну динаміку їхнього розвитку, можна дійти висновку, що трирівнева система управління на українських землях застосовувалась традиційно. У козацькій державі це були полки, сотні, десятки. А за часів Катерини II, у 1775 р., були впроваджені волості, повіти, губернії. З давніх-давен на нашій території трирівнева система давала можливість розподіляти повноваження і бюджетні ресурси.

Але сама собою територіальна зміна не вплине на бюджетну модель. Проведення територіальної реформи – це лише складо-



ва комплексної реформи влади, яку ми розглядаємо. Одночасно з територіальним устроєм необхідно розробити пропозиції щодо зміни системи управління державою. За теперішнього територіального устрою створити повноцінну ефективну систему місцевого самоврядування неможливо.

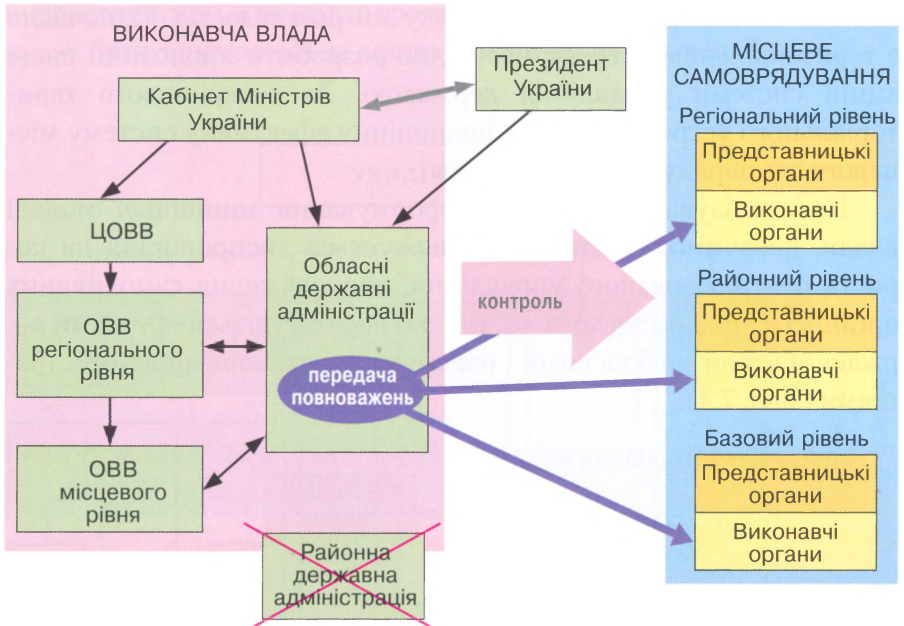
Проаналізувавши динаміку формування нинішньої моделі влади, побачимо, як чітко вимальовується диспропорція на користь централізованого управління: повноваження самоврядних органів разом з ресурсами поступово перетягуються органами державної влади – обласними і районними державними адміністраціями (мал. 7.4).



Мал. 7.4

Змінюючи територіальний устрій, потрібно змінювати систему управління в державі в цілому. Повноваження, які сьогодні в більшості своїй належать обласним та районним державним адміністраціям, мають перейти до органів місцевого самоврядування, тим самим забезпечується доступність послуг для людини, адже влада, яка її обслуговує, стає ближче (мал. 7.5).

Саме децентралізація влади з розвитком сильних інститутів місцевого самоврядування є основною формою державної організації розвинених країн світу, яка підтвердила свою економічну перевагу над централізованою формою. За такої ситуації немає необхідності в існуванні районних державних адміністрацій, оскільки



Мал. 7.5

всі функції виконуватимуть органи місцевого самоврядування. Роль обласних державних адміністрацій також має кардинально змінитися.

Одночасно з адміністративно-територіальною реформою мають статися значні зміни і в сфері місцевих фінансів. Без створення достатньої матеріальної та фінансової основи для місцевого самоврядування територіальна реформа не тільки не дасть позитивних наслідків, а породить нові проблеми.

Насамперед необхідно подолати існуючу повну залежність місцевих бюджетів від центрального як на стадії їх формування, так і в процесі виконання. Зміцнити та збільшити ресурси місцевих бюджетів за рахунок розширення доходних джерел на виконання делегованих і власних повноважень, закріпити доходи (податки) на довгостроковій основі за кожним рівнем місцевого самоврядування, розширити перелік та обсяги місцевих податків і зборів.

Необхідно передусім збільшити ресурси місцевих бюджетів на фінансування соціально-культурної сфери, тобто забезпечити заклади освіти, охорони здоров'я, культури коштами, що гарантують громадянам якісне надання послуг, а не тільки виплату заробітної плати працівникам цих закладів. По-друге, слід удосконалити міжбюджетні стосунки між державою та місцевими бюджетами.



Трансфертні відносини між державним та місцевими бюджетами мають будуватися на основі соціальних стандартів на кожен вид послуг.

Для зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування потрібно також переглянути систему пільг, скасувавши, зокрема, такі як плата за землю, фіксований сільськогосподарський податок, єдиний податок. Слід замінити соціальні пільги та податкові кредити на податок на доходи фізичних осіб на прямі соціальні виплати малозабезпеченим, тобто ввести адресну допомогу, а також запровадити систему, яка б стимулювала нарощування доходів місцевими бюджетами.

Надати право органам місцевого самоврядування встановлювати (змінювати) ставки земельного податку в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також інших місцевих податків і зборів, виходячи зі специфіки соціально-економічного розвитку територій.

Проведення реформи у сфері місцевого самоврядування має привести до розширення можливостей зі здійснення реформи місцевого самоврядування, отримання кредитних та фінансових ресурсів, поліпшення інвестиційної привабливості громад для здійснення програм розвитку місцевого господарства, соціальної інфраструктури, житлово-комунального господарства, газифікації, водопостачання та водовідведення тощо.

Підсумовуючи викладене вище, можна стверджувати, що запровадження нової системи адміністративно-територіального устрою не варто розглядати як окрему реформу. Ефективності від реформи можна очікувати лише через деякий час і лише за умови, що вона буде здійснюватися у комплексі з врегулюванням проблем, що стосуються місцевого самоврядування, бюджетної політики, комунальної власності, з ухваленням водного, лісового, житлового, земельного кодексів.

7.2. Актуальність реформування територіального устрою

Сьогодні вже не вперше постає питання про якнайшвидшу оптимізацію територіальної організації влади з метою ефективного використання розпорошеного ресурсу для максимального задоволення потреб людини.

Адміністративно-територіальна реформа покликана оптимізувати систему управління територіями, впорядкувати взаємовідносини



органів влади різних ієрархічних рівнів, і, зрештою, сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина в кожному міському чи сільському населеному пункті.

Актуальність проведення реформи адміністративно-територіального устрою викликана низкою обставин, серед яких:

- адміністративно-територіальний устрій держави є неодмінним чинником забезпечення її територіальної цілісності, динамічного й збалансованого соціально-економічного розвитку, передумовою для практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень і держави в цілому;

- сучасний адміністративно-територіальний устрій України сформувався за відсутності власної методології, оскільки визначався імперськими ідеями управління територіями в межах колишнього СРСР. Він був адаптований до командно-адміністративної системи управління;

- лише після отримання Україною статусу незалежної держави з'явилися політичні умови для її розвитку як цілісного державного утворення та проведення зміни адміністративно-територіального устрою на наукових засадах і виходячи з інтересів безпеки Української держави;

- країна підключилася до загальносвітових процесів глобалізації та регіоналізації, її кроки в напрямі запровадження європейських стандартів у всі сфери суспільного життя ставлять питання про відповідність адміністративно-територіального устрою держави основним європейським принципам побудови системи управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови місцевого самоврядування, відповідності об'єктивним тенденціям регіоналізації соціально-економічних процесів;

- існуючий адміністративно-територіальний устрій держави стає на заваді здійсненню ефективної регіональної політики, гальмує становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування;

- час від часу українське суспільство втягується в дискусії щодо федералізації країни, які серйозно загрожують її територіальній цілісності.



7.3. Прогноз соціально-економічних наслідків реформування адміністративно-територіального устрою

Сучасний територіальний устрій України та існуючий розподіл повноважень між органами влади стали своєрідним тромбом для подальшого розвитку економіки держави. Диспропорції в економічному і соціальному розвитку територій, які на сьогодні є в державі, вдвічі, а то і втричі перевищують ті, що існують у найбідніших країнах Європи. І чим менша територія, тим ці диспропорції більші.

Отож, реформа адміністративно-територіального устрою — це шлях для подальшого динамічного розвитку України.

Сьогодення характеризується швидкими темпами урбанізації. Економіка зосереджується в обласних центрах, місті Києві. За останні 20 років чисельність сільського населення зменшилася майже на 2,5 млн осіб. Водночас кількість сільських рад збільшилася більше ніж на тисячу.

Є дві умови саморозвитку територій: перша — людський капітал, його якість, друга — фізична та соціальна інфраструктура. 80 % наших населених пунктів або не мають і того й іншого, або поступово втрачають ці ресурси. Практика свідчить — чим менша територія, тим менше і цих складових саморозвитку, а чим менший ресурс саморозвитку, тим більше держава мусить виділяти коштів у державному бюджеті для того, щоб підтримувати виживання цієї території.

Розглянемо як приклад Францію. Найбільш централізована держава у минулому, а нині кількість самоврядних одиниць (комун) сягає 36 тисяч. Країна за економічним потенціалом посідає четверте місце у світі. У 2002 р. Франція прийняла закон, відповідно до якого створюються так звані агломерації, тобто об'єднання населених пунктів, об'єднання комун. З одного боку, це сприяє вирішенню проблем, що цікавлять жителів сусідніх громад, а з іншого — дозволяє економити державний ресурс і формує умови для того, щоб територія сама заробляла кошти, створює умови для саморозвитку.

Відповідний аналіз ефективності процесу об'єднання кількох громад у єдину територіальну громаду проведено на прикладі Одеської області. На територіях з меншою чисельністю населення



видатки місцевих бюджетів у розрахунку на одного мешканця в 2004 р. були вищими, ніж на територіях, де чисельність населення більша. Це так званий ефект економії на масштабі. Так, якщо є підприємство, виробнича потужність якого 10 тис. одиниць випуску якогось товару, а воно випускає 100 одиниць, то собівартість випуску однієї одиниці при цьому буде набагато вища, ніж якщо підприємство працює на повну потужність. Тобто економічні закони працюють і відносно теорії укрупнення територіальних одиниць базового рівня. І це стосується не тільки Одеської області.

Сьогодні основне джерело розвитку громад – бюджети розвитку, власне бюджети, що скеровуються на капітальні видатки, розвиток підприємницької діяльності, тобто бюджет, спрямований на удосконалення власної інфраструктури громади. У сільських громадах з чисельністю населення до 500 осіб бюджет розвитку не формується взагалі. Якщо населення сільської громади становить від 500 до 1000 осіб – бюджет розвитку мають 11 % таких громад. Серед громад з населенням понад 5 тис. бюджет розвитку мають майже 66 %. Це говорить про те, що там є джерела саморозвитку і вони прямо пропорційні кількості населення відповідної громади.

Більше того, в громаді, яка нараховує від 500 до 1000 жителів, бюджет розвитку становить 2,5 % від загальної суми місцевого бюджету, а в громаді з кількістю населення понад 5 тис. – 27 %.

Ось чому, коли обґрунтовувалася цифра мінімальної чисельності громади, яка повинна бути сформована в результаті адміністративно-територіальної реформи, найбільш прийнятною виявилася цифра 5 тис. жителів.

Зрештою, не варто забувати і демографічну ситуацію, яка складалася протягом останніх 13-15-ти років. У сільських громадах чисельністю до 1000 осіб приріст населення за останні роки зменшився на 9 %, а частка пенсіонерів зросла на 28 %. У громадах, що нараховують понад 5 тис. осіб, приріст населення вже знизився до мінус 0,8. Тобто динаміка демографічного занепаду знижується в міру збільшення населення територіальної громади. Те саме спостерігаємо і з кількістю пенсіонерів. Чим більше економічно активного населення на території, тим більше шансів у територіальної громади забезпечити саморозвиток.

Таким чином, існує певна економічна модель занепаду територій. Брак ресурсів для розвитку є причиною відсутності оновлення капіталу (це стосується будь-якої територіальної громади),



що в свою чергу призводить до неконкурентності товарів і послуг. Якщо товари неконкурентні, їх не можна продати, а основний індикатор того, чи розвивається територія та економіка — скільки товарів продано за межі тієї чи іншої території, оскільки ринок будь-якої території обмежений кількістю населення, яке там проживає. Обмеженість ринків спричинює обмеження доходів населення та юридичних осіб, а якщо немає доходів у населення, немає надходжень і до бюджету. Отже, міліе джерело фінансування розвитку територій. Низький рівень розвитку територій спричинює їх інвестиційну непривабливість. Так коло замикається.

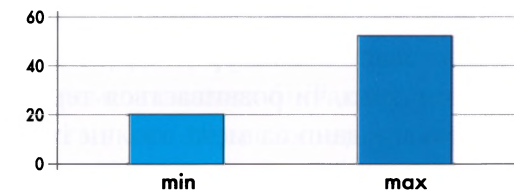
Вихід із цього зачарованого кола може забезпечити тільки реформа. Територіальна реформа потягне за собою сукупність інших реформ — це і адміністративна реформа, коли змінюються повноваження між різними територіальними рівнями, і муніципальна реформа — збільшення повноважень самоврядування, а відповідно і збільшення ресурсу для їх реалізації. Це не самоврядування, коли сільський бюджет формується виключно із дотацій і складається лише із заробітної плати сільського голови та його секретаря.

Територіальна реформа потягне за собою податкову і бюджетну реформи, тому що має забезпечити можливість функціонування економіки територій, а значить, частина податків має залишитися на території. І мова не про місцеві податки і збори. У всьому світі їх частка в місцевому бюджеті становить від 2 до 4 %, тож це не є вагомим фактором. Йдеться про інші ресурси, що мають залишатися на цій території і працювати на її економічний розвиток.

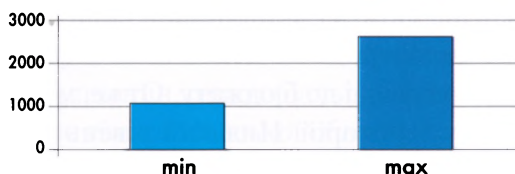
Те саме стосується і бюджетної реформи, оскільки при зміні територіального устрою мають бути серйозно реформовані міжбюджетні відносини (малюнки 7.6 – 7.20).



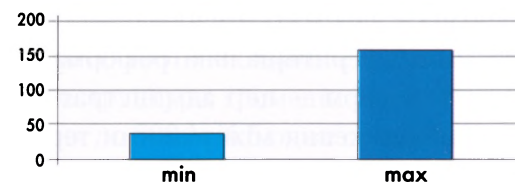
■ органів управління —
від 18,9 до 52,6 грн на
одну особу



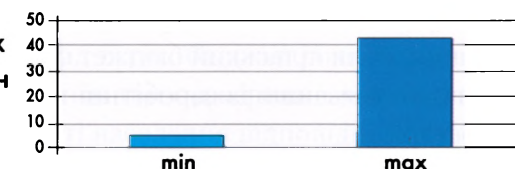
■ дітей дошкільного віку —
від 1065 до 2603 грн на
одну дитину



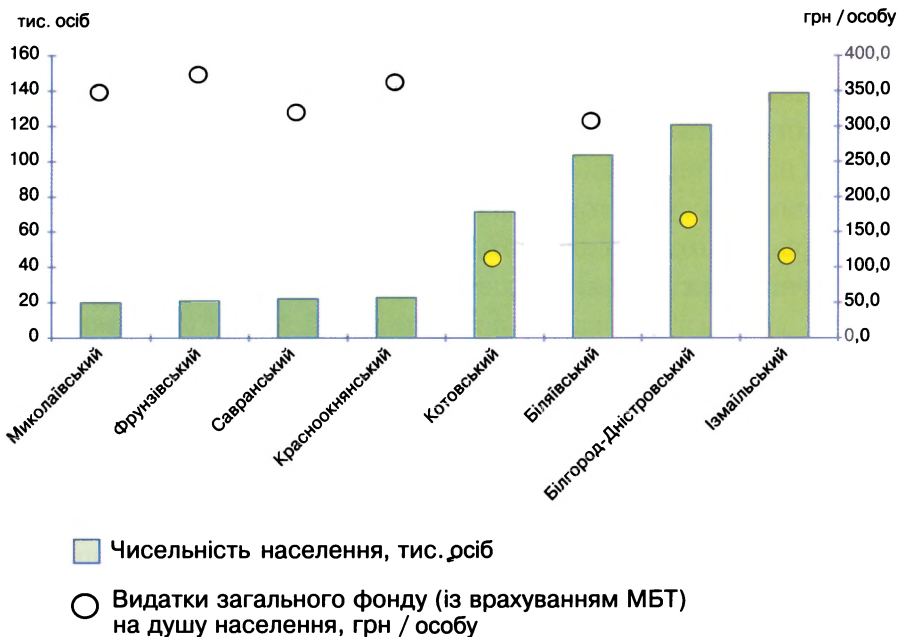
■ дільничних лікарень —
від 35,8 до 157,0 грн на
одну особу



■ фельдшерсько-акушерських
пунктів — від 4,7 до 43,2 грн
на одну особу



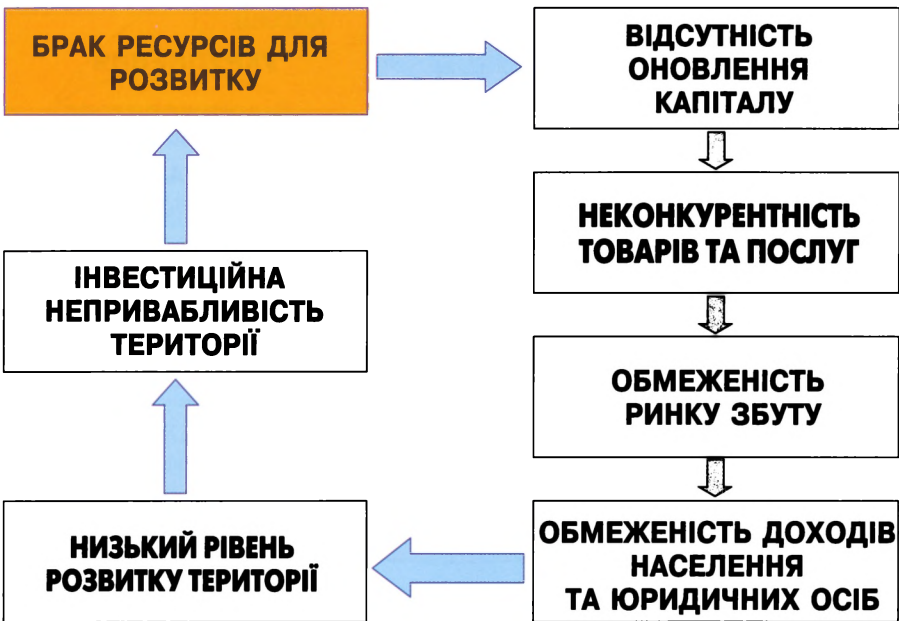
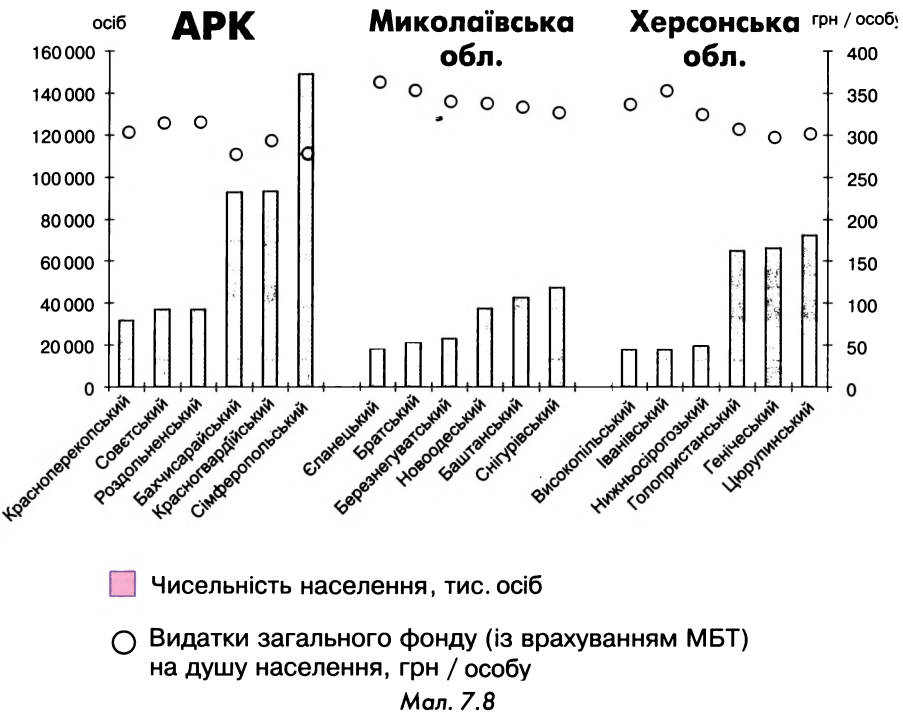
Мал. 7.6



■ Чисельність населення, тис. осіб

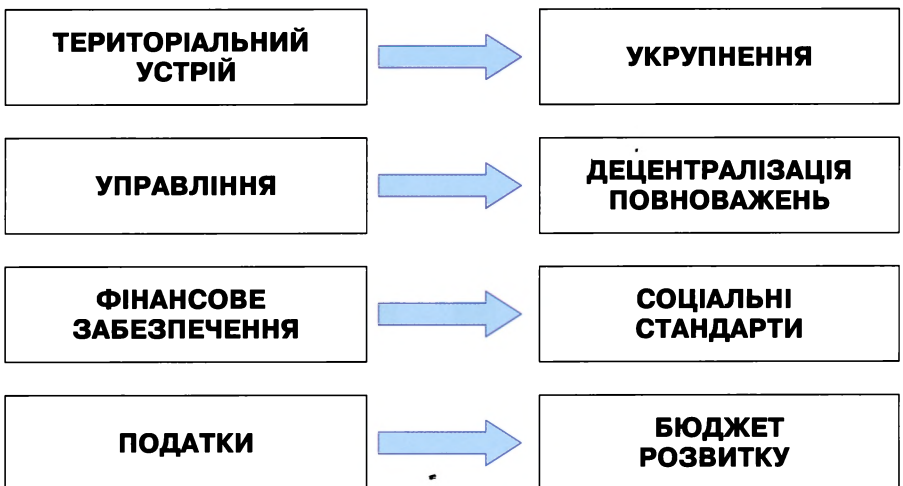
○ Видатки загального фонду (із врахуванням МБТ)
на душу населення, грн / особу

Мал. 7.7





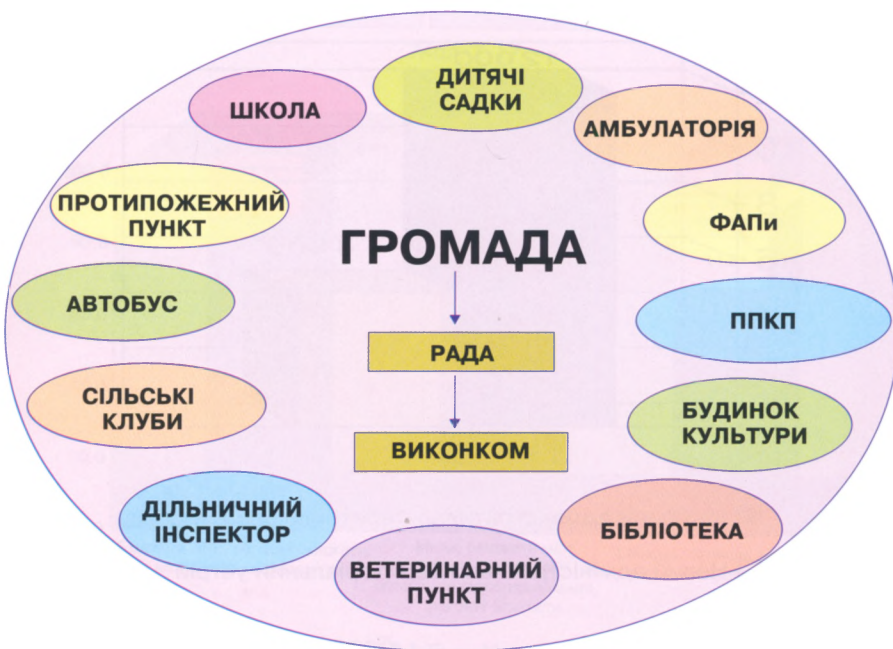
Мал. 7.10



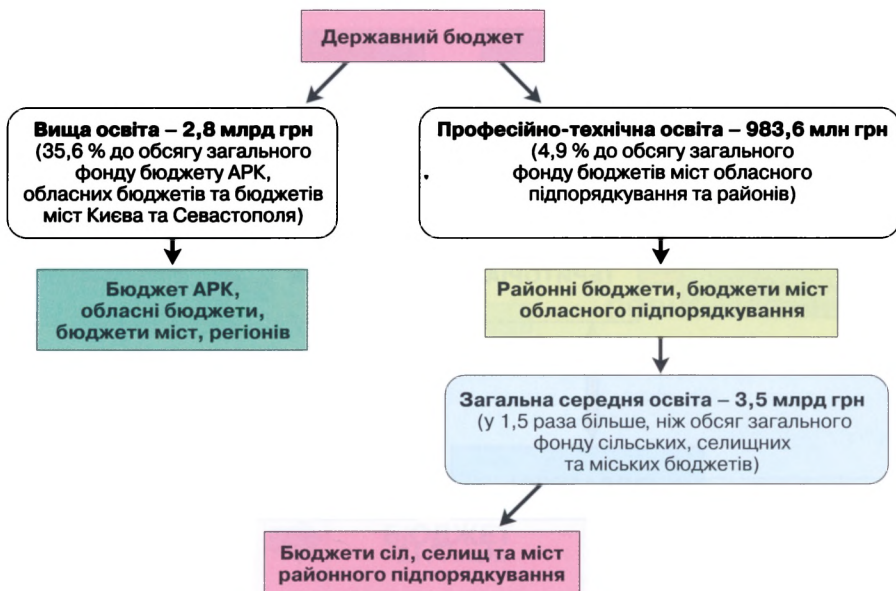
Мал. 7.11



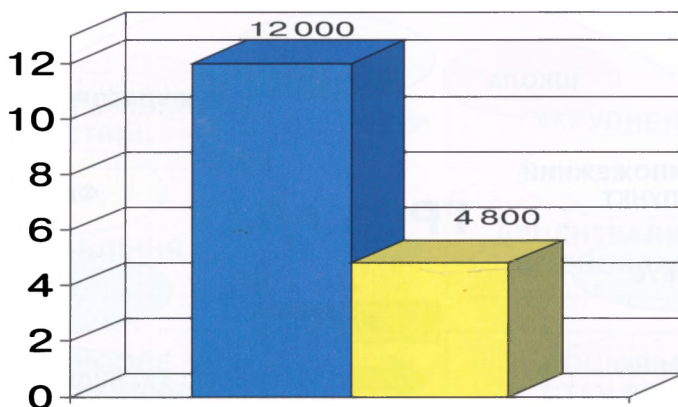
Мал. 7.12



Мал. 7.13



Мал. 7.14

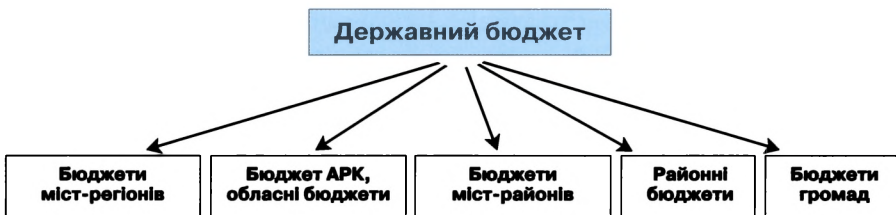


- Існуючий адміністративно-територіальний устрій
- Новий адміністративно-територіальний устрій

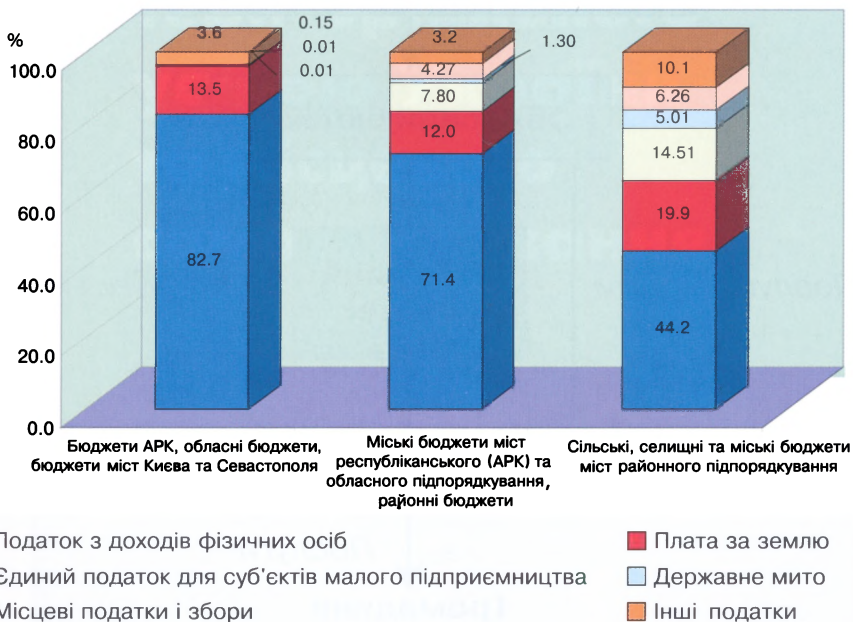
Мал. 7.15



Мал. 7.16



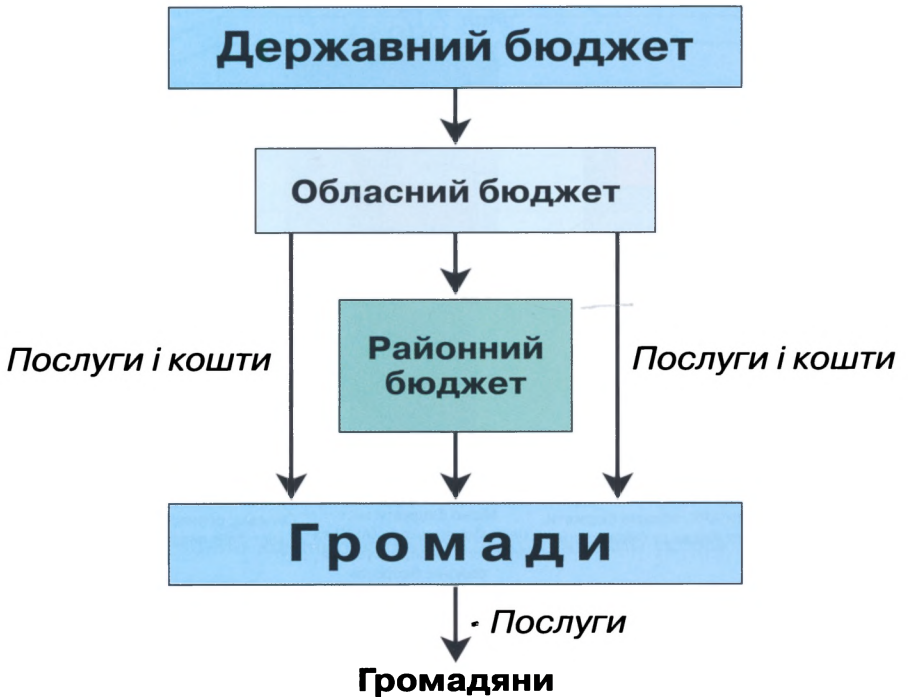
Мал. 7.17



Мал. 7.18



Мал. 7.19



Мал. 7.20

РОЗДІЛ 8

**Концептуальні засади
реформування
сучасного
адміністративно-
територіального
устрою України
та місцевого
самоврядування**



8.1. Проблеми конституційної основи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування

Аналізуючи систему організації влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, не можна оминати головні конституційні проблеми, які, власне, і породжують неефективність влади на регіональному й місцевому рівнях та її внутрішню конфліктність.

Аби зрозуміти природу цих конфліктів, необхідно розглянути статті Конституції України, які визначають конституційну основу адміністративно-територіального устрою України, повноваження органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів.

Стаття 133 Конституції визначає систему адміністративно-територіального устрою України, до якої відносять: Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони у містах, селища та села. Частина друга цієї ж статті містить перелік адміністративно-територіальних утворень, які входять до складу України. Це знову ж таки Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь.

Як бачимо, різні частини даної статті уже мають між собою певну суперечність. Міста Київ та Севастополь згідно з її другою частиною належать до адміністративно-територіальних утворень, якими є АРК та області, а за першою частиною статті ці міста виглядають принаймі як адміністративно-територіальні утворення нижчого рівня інтеграції, ніж області.

Отже, розділ 9 Конституції України “Територіальний устрій України” не встановлює чіткої ієрархії адміністративно-територіальних одиниць у системі територіального устрою та не визначає рівнів адміністративно-територіальних одиниць, вимог щодо ієрархії адміністративно-територіальних одиниць.

Крім того, до системи адміністративно-територіального устрою відносяться одиниці, що за юридичним визначенням належать до різних категорій законодавства (області, райони) і є категоріями дійсно адміністративно-територіального устрою, а села, селища, міста – категоріями містобудування.

Не прояснює, а додатково ускладнює ситуацію і розділ 11 Конституції України “Міське самоврядування”. Стаття 140 визначає міське самоврядування як право територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів



кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, тоді як питання управління районами в містах належить до компетенції міських рад.

Відтак відразу виникає низка запитань:

Що є територіальною основою місцевого самоврядування у випадку об'єднання у територіальну громаду кількох сіл?

До якого рівня адміністративно-територіального устрою має належати таке утворення як сільрада, міськрада?

Чи може називатися адміністративно-територіальною одиницею територіальна громада, утворена в результаті об'єднання кількох сіл?

Що на практиці означає право міських рад вирішувати питання управління районами у містах? Чи означає це право створювати чи ліквідувати райони у містах, чи лише визначати органи, що повинні функціонувати у районах та встановлювати їх повноваження?

До цих суперечливих положень варто також додати ще два, які визначені у статтях 118, 119 Конституції України, а саме:

“Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними районними чи обласними радами.

Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня.

Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують:

виконання Конституції та законів України,...

законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян”.

Фактично орган виконавчої влади за цими формулюваннями є підпорядкованим як державі, так і органам місцевого самоврядування, а за повноваженнями саме він повинен контролювати дотримання законності, у т. ч. й органами місцевого самоврядування. При формуванні цієї статті було порушено головні принципи – не можна ефективно здійснювати контроль органом, що залежить від контролера; не може державний орган виконувати повноваження, делеговані органом місцевого самоврядування, адже саме держава наділяє органи місцевого самоврядування повноваженнями!

Не випадково саме статті 133, 140, 118, 119 уже неодноразово ставали об'єктом тлумачення Конституційним Судом України, який поступово, через свої рішення, намагається виправити помилки законодавця.



Чи можна якимось чином звести до мінімуму конституційні невизначеності у системі адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування у реальній практиці, не змінюючи Конституцію? Частково можна. Оскільки у статті 92 Конституції передбачено, що територіальний устрій держави визначається виключно законами України. Відтак цим законом можна було б визначити вимоги до адміністративно-територіальних одиниць, встановити їх ієрархію та ув'язати низову (базову) адміністративно-територіальну одиницю зі статтею 140, визнавши її просторовою основою територіальної громади – суб'єкта місцевого самоврядування.

Звичайно, цим не усувається проблема дуалізму природи місцевих державних адміністрацій та їх конфліктності з органами місцевого самоврядування, але цю конфліктність також можна мінімізувати через комплексне застосування частин шостої та дев'ятої статті 118 щодо підстав висловлення недовіри голові місцевої державної адміністрації.

На жаль, останніми роками законодавець замість мінімізації конфліктності норм Конституції України у законах, пішов на їх додаткове загострення. Особливо це стало помітним після запровадження в Україні пропорційної виборчої системи із закритими партійними списками практично на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою України.

Розглянемо це на кількох прикладах.

Пропорційна виборча система на місцевому рівні та розвиток місцевого самоврядування. Частина четверта статті 140 Конституції України визначає, що органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси громад сіл, селищ та міст, є районні та області ради.

26 березня 2006 р. вперше міські, районні та обласні ради були обрані за пропорційною системою, після чого відразу виникло запитання, наскільки повно ради відповідають принципу частини четвертої статті 140 Конституції України.

Один лише приклад. За результатами виборів депутатів Луганської обласної ради у цьому представницькому органі місцевого самоврядування зовсім не стало представників територіальних громад Антрацитівського, Краснодонського, Лутугинського, Міловського, Новоковського і Попаснянського районів. Територіальні громади міст Антрацита, Брянки, Первомайська, Рубіжного; Біловодський, Білокуракинський, Кремінський, Марківський, Ново-



айдарський, Сватівський, Слов'яносербський і Троїцький райони представлені в обласній раді лише одним депутатом кожен.

Разом з тим територіальну громаду міста Луганська в обласній раді представляють 70 депутатів зі 120 обраних, що становить 58 % від їх загального складу, а три депутати взагалі не мають ніякого відношення до територіальних громад Луганської області, оскільки є членами територіальної громади міста Києва.

Подібна ситуація склалася також в обласних та районних радах інших регіонів України.

Виникає питання, яким же чином сформовані (а точніше деформовані) за пропорційним принципом обласні та районні ради, у складі кожної з яких не представлено чи недопредставлено десятки громад та районів, представлятимуть інтереси цих територіальних громад?

Відтак виникає інше питання формальної відповідності Конституції України чинної версії Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. Адже попередня редакція цього виборчого закону забезпечувала кожній громаді, кожному району рівне представництво у відповідній районній чи обласній раді, а значить, рівні можливості для захисту там своїх інтересів.

Перші сесії новообраних обласних та районних рад підтвердили побоювання експертів щодо недоцільності впровадження пропорційної виборчої системи виборів на районному та обласному рівнях. Заполітизованість цих рад призвела і до відповідних політичних рішень, ухвалених поза межами їх компетенції.

Так, та ж обласна рада Луганщини, області із жахливим станом комунального господарства, де вже відбулися катастрофічні комунальні аварії у містах Суходольську (літо 2003 р.) та Алчевську (зима 2006 р.), замість розробки і прийняття першочергових нагальних рішень, які допомогли б уникнути подібних катастроф у майбутньому, витрачає час на дискутування і прийняття рішення щодо надання російській мові статусу регіональної в області.

Депутати ж, очевидно, помилково вважають, що у сфері місцевого самоврядування діє принцип: “дозволеним є все, що не заборонено”.

Справді, Україна ратифікувала Європейську хартію регіональних мов та мов національних меншин. Але ні Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, глава 5 якого визначає



повноваження районних та обласних рад, ні іншими законами не передбачено жодних повноважень таких рад у сфері мовної політики. А на що рада прямо не уповноважена законом, на те вона не має права (стаття 19 Конституції України).

Зазначене великою мірою стосується й рішень Севастопольської та Харківської міських рад про визнання російської мови на їхніх територіях регіональною.

Визначений законом перелік повноважень представницьких органів місцевого самоврядування не передбачає для них жодних повноважень у сфері міжнародної політики та міжнародних відносин. Незважаючи на це, Миколаївська міська рада вирішила оголосити своє місто “зоною, вільною від НАТО”. Очевидно, питання власних, визначених законом повноважень, передусім щодо утримання і розвитку систем життєзабезпечення міста, наприклад доріг, депутатів не дуже цікавлять.

Подібними рішеннями популістського характеру перелік порушень законодавства, вже вчинених новообраними радами, не вичерпується. Так, Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (статті 43, 55, 56) уповноважує голову обласної (районної) ради вносити кандидатуру, а відповідну раду обирати лише одного заступника голови цієї ради, який має лише одне передбачене законом повноваження – виконувати обов’язки голови у разі його відсутності. Незважаючи на це, новообраними головами Донецької, Житомирської, Закарпатської, Кіровоградської, Луганської, Рівненської, Черкаської, Чернігівської обласних рад були внесені, а відповідними радами обрані по дві таких посадові особи, Івано-Франківської та Київської – по три, Львівської – чотири, а Харківської – аж шість заступників голови обласної ради!

Такі дії новообраних рад призвели до невмотивованого зростання чисельності працівників місцевого самоврядування та бюджетних витрат на їх утримання. І це при тому, що повноваження органів місцевого самоврядування не були розширені.

Сьогодні в умовах загострення фінансової кризи постає питання про скорочення цих працівників, що викличе додаткову напруженість як між державою та органами місцевого самоврядування, так і в середині апаратів місцевих рад, адже будь-які скорочення працівників є болючим для колективів.

Впровадження пропорційної виборчої системи на регіональному та місцевому рівнях спричинило значну політизацію рад, появу в радах значної кількості нових депутатів, які зловживають популізмом.



Партії, що висували їхні кандидатури, вчасно не потурбувалися про правову освіту своїх висуванців. Тепер перед державою, освітніми організаціями, неурядовими освітніми програмами, самими радами та їх апаратами, виконавчими комітетами постало нагальне завдання якнайшвидшого підвищення кваліфікації нових депутатів та посадовців місцевого самоврядування, адже 39 % посадових осіб місцевого самоврядування не мають вищої освіти.

На жаль, ця тема цікавить усіх, крім самих партій, що є суб'єктами виборчого процесу на місцевих виборах і які мають нести політичну відповідальність за кваліфікацію, професійний рівень своїх висуванців, їх порядність та моральність.

Оскільки пропорційна виборча система наділила політичні партії надзвичайно сильним впливом на ситуацію в державі, то відтепер і відповідальність за державну політику також лежить на політичних партіях.

Конфліктність, яка зараз дуже загострилась в Україні в усіх органах представницької влади, повинна бути усунута як через підвищення політичної культури, так і через удосконалення законодавства, бо саме політична культура визначає рівень влади на територіях, повноваження органів та їх взаємодію, відповідальність за надані повноваження.

Лінії конфлікту в органах місцевого самоврядування та між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади. На сьогодні маємо багато больових конфліктних точок у місцевій владі, виникнення яких спровоковане недосконалістю українського законодавства та відсутністю політичної культури.

Проаналізуємо ситуацію по кількох напрямках (лініях) політичного життя країни.

Взаємини по лінії “грумада – міський голова”, “грумада – міська рада”.

Фактично після впровадження пропорційних виборів до міських рад депутатський корпус та й самі міські голови втратили тісний зв'язок з виборцями. Виборці, які голосували за ту чи іншу партію на місцевих виборах, орієнтуючись на загальнонаціонального лідера партії чи блоку та відповідну рекламу, раптом дізналися, що депутати місцевої ради зовсім не такі правильні, як про них говорив лідер партії/блоку, і вони не враховують інтереси мешканців міста. Міський голова, отримавши партійну раду, також менше став зважати на виборців, оскільки до наступних виборів ще далеко, а позбавити його посади можуть самі депутати ради лише 2/3 голосів.



Відсутність взаємодії між органами місцевого самоврядування територіальних громад і самими громадами призводить не тільки до локальних громадських конфліктів у містах, а й до ініціювання проведення місцевих референдумів з питання дострокового припинення повноважень міського голови та міської ради.

Взаємини по лінії “міський голова – міська рада”¹.

Коли запроваджувалися прямі вибори, міських голів обирали абсолютною більшістю голосів. Якщо в першому турі жоден з кандидатів не отримував понад 50 % голосів виборців, відбувався другий тур за участю двох кандидатів, які набрали найбільше голосів у першому турі. Ця складна норма давала можливість у більшості випадків відсікти від перемоги випадкових людей і обраний міський голова мав велику підтримку виборців, тому не так сильно був залежний від міської ради. Міська рада, сформована із депутатів-мажоритарників, відчувала сильну електоральну підтримку міського голови, тому конфліктів між радами і міськими головами було менше. Після того як міських голів стали обирати за відносною більшістю голосів, одержали багато прикладів, коли головами стають випадкові люди, що отримали на виборах 11-15 % голосів виборців. Вони є дуже уразливими, адже не відчувають за собою підтримки більшості виборців, відтак зростає їх залежність від депутатів. Аби отримати депутатську прихильність, такі голови “роздувають” штати виконкому, земля надається структурам, близьким до депутатів, без аукціону чи конкурсу, що ще більше посилює вразливість міського голови і недовіру до місцевої влади з боку громади.

Міська рада висловлює недовіру міському голові, його обов’язки виконує секретар ради, вибори нового голови не призначаються, персональної відповідальності за стан справ у громаді ніхто не несе – це реальна загроза для територіальної громади.

Взаємини по лінії “районна рада – районна державна адміністрація”, “обласна рада – обласна державна адміністрація”.

Знову ж таки конфліктність між районними, обласними радами та відповідними місцевими державними адміністраціями породжена кількома причинами системного, законодавчого характеру. Відповідно до Конституції України районні та обласні ради представляють інтереси територіальних громад і не більше. Вони не мають власних виконавчих органів, їх повноваження досить

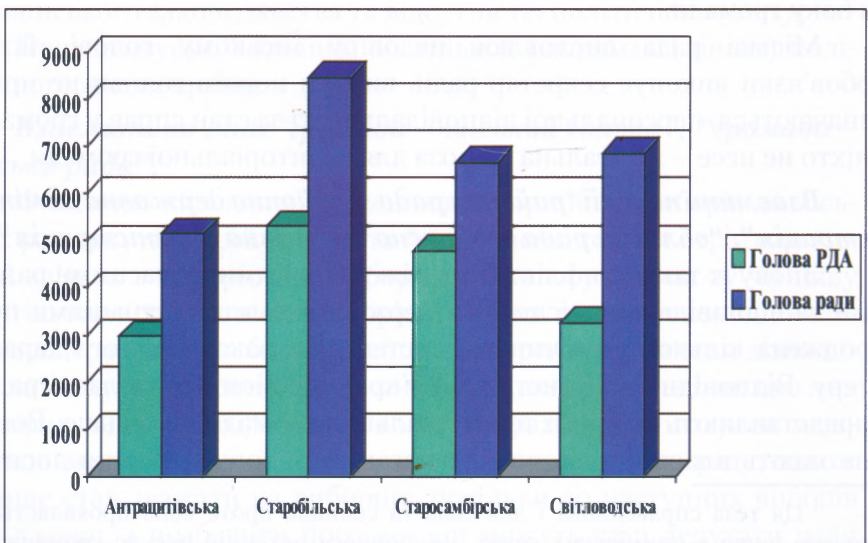
¹ Ця теза справедлива і для села та селища, проте вона проявляється гостро лише в приміських селах, де лишився останній ресурс громади – земля.



обмежені. Поряд з тим, ухвалюючи Закон “Про місцеве самоврядування в Україні”, до власних повноважень районних та обласних рад віднесено чимало повноважень, що не можуть бути реалізованими без виконавчого органу і тому апріорі мають делегуватися відповідним місцевим державним адміністраціям. Але після виборів 2006 р. деякі районні та обласні ради, які стали виразно політично забарвленими, відмовилися делегувати повноваження місцевим державним адміністраціям або прийняли ухвалу про скасування рішень своїх попередників про таке делегування.

Чи змінило це щось реально? Нічого, оскільки ради все одно не можуть виконувати повноваження без виконавчих органів, а місцеві державні адміністрації не можуть їх не виконувати, оскільки буде паралізоване все соціально-економічне життя на відповідній території. Отже, юридична проблема існує, і вона може проявитися себе у будь-який момент.

Крім того, ради раптом вирішили, що саме вони є головними у системі органів влади, і відразу після свого формування спочатку встановили зарплату керівництву на рівні, значно вищому, ніж зарплата у керівництва місцевих державних адміністрацій, потім стали нарощувати штат своїх апаратів. На мал. 8.1 відображено місячний фонд оплати праці голів райрад у гривнях у порівнянні з відповідними показниками для голів райдержадміністрацій різних районів. Така картина характерна для всіх областей України.



Мал. 8.1



Проблема висловлення радами недовіри головам відповідних місцевих державних адміністрацій, що набула свого апогею влітку 2006 р., знайшла своє продовження і перед виборами 2007 р. Ці місцеві конфлікти набули поширення і на національному рівні, коли тодішні керманічі Верховної Ради України, уряду почали говорити про ліквідацію місцевих державних адміністрацій уже до кінця поточного року.

Лише у 2007 р. висловлено недовіру понад 50-ти головам районних державних адміністрацій! У подальшому ситуація дещо виправилася, оскільки депутати зрозуміли, що висловлення недовіри не завжди веде до звільнення голови держадміністрації, оскільки є відповідна судова практика, а також, що призначення нового голови не надто залежить від їхньої волі.

На мал. 8.2 добре видно, в яких областях проблема взаємовідносин “рада – голова місцевої державної адміністрації” зайшла надто далеко. У переважній більшості випадків причиною висловлення недовіри стали або відверто політичні інтереси, або особисті амбіції голови ради та голови адміністрації, що не можуть зрозуміти простих речей: *місцеве самоврядування та місцеві державні адміністрації не вороги, а партнери.*



Мал. 8.2



Реформа адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування як можливість проведення комплексних реформ в Україні.

За 18 років незалежності держави ми пережили поступовий перехід від однопартійної комуністично-радянської моделі влади до ніби-то демократичної багатопартійної політичної системи, побудованої за принципом розподілу влад. Насправді ситуація виглядає дещо інакше, ніж здається на перший погляд.

По-перше, радянська модель влади, на жаль, остаточно не була демонтована. На її “стовбур” було прищеплено елементи демократичної системи, що, зрештою, породило досить неефективний та нежиттєздатний гібрид, – у країні так і не було створено справжнього законодавчого органу – парламенту. Верховна Рада, судячи із назви, продовжує залишатися саме “верховною”, тобто вищою над усіма іншими гілками влади та державними органами.

По-друге, Конституція України в редакції 1996 р. не була ідеальною, оскільки в процесі її підготовки не було вироблено чіткого, системного та функціонального документа, зорієнтованого на демократичну перспективу. Проте, виходячи із пострадянського минулого, де система державного управління тяжіла до єдиного центру прийняття рішень, яким в СРСР був ЦК КПРС, в Україні таким центром стала посада президента. Ця модель більш-менш успішно працювала до 2004 р. Внесення змін до Конституції України у 2004 р. та запровадження принципу партійного квотного представництва в усіх державних органах, уведення партійних виборчих систем на національному та місцевому рівнях призвело до остаточного розбалансування політичної системи держави як на національному, так і на місцевому рівнях. Спроба створити в політичній системі кілька владних центрів зумовила появу кількох нових конфліктних зон.

По-третє, багатопартійність, про яку мріяли в кінці 1980 -х, не стала фактором демократизму, оскільки більшість сильних на сьогодні партій стали новими КПРС з абсолютною підпорядкованістю вождю, централізованими за структурою; вони функціонують за принципом демократичного централізму. Їх також ріднить ще одна риса – вони фінансуються виключно великим бізнесом. Фактично від однопартійності у вигляді КПРС відбувся перехід до багатопартійної однопартійності великого бізнесу.

По-четверте, наявність у нинішній політичній системі умов для впливу великого бізнесу на окрему галузь чи всю державу за



результатами виборів призвело до того, що державна влада, передусім виконавча, перестала бути стабільною та організаційно прогнозованою. Зміна міністра неминуче спричинює не тільки зміну заступників міністра, і, як правило, зміну керівництва середньої ланки міністерства і його територіальних підрозділів. Така ситуація спостерігається і на рівні голів обласних та районних держадміністрацій.

Фактично відбулася політизація посад, які в принципі не можуть бути політичними і такими, що перманентно змінюються. Це розмиває устої державної служби, порушує принципи стабільності кар'єрної державної служби, знижує професійність та фаховість держслужбовців.

По-н'яте, реформа місцевого самоврядування, а головне, формування реально спроможних для місцевого самоврядування громад так і не відбулася, що і призвело до спроб новообраних районних та обласних рад стати "керівниками" для сільських, селищних та міських рад. Відсутність у цих радах реальних прав та виконавчих органів за наявності владних прагнень зумовило появу незаконних рішень, а відтак і прагнення держави відновити свою владу на територіях через намагання посилити централізацію.

По-шосте, адміністративна реформа, започаткована у 1998 р., та адміністративно-територіальна реформа, яку намагалися розпочати у 2005 р., так і не були проведені, а отже, ситуація з управлінням у державі не поліпшилася.

Зрештою, станом на кінець 2008 р. Україна залишилася на узбіччі європейських інтеграційних процесів, на відміну від країн Прибалтики, Польщі та й навіть таких небагатих держав, як Румунія чи Болгарія, які вже сьогодні мають доступ до багатомільярдних, співрозмірних з бюджетами цих країн, фондів Євросоюзу та впливають на розвиток інфраструктури, вирівнюють диспропорції між власними регіонами.

Неефективна система управління в нашій державі впливає на всі показники життя українського громадянина – Україна відстала від своїх сусідів не тільки за виробництвом ВВП на одного жителя, й за показниками якості життя – індексом людського розвитку.

Отже, можливості поліпшення якості життя українських громадян у нинішній політичній системі держави вичерпані повністю, тому питання адміністративної реформи в країні сьогодні є питанням життя...



Що робити?

Звичайно, масштабна адміністративна реформа, яка потрібна Україні, повинна відбутися не тільки в органах влади національного рівня, а й у системі органів регіонального і місцевого рівнів.

Основа основ – громада.

Уже багато років, починаючи з грудня 1990 р., в Україні існує розуміння, що базовим елементом адміністративно-територіального устрою держави і територіальною основою найбільш демократичної та відповідальної частини її публічної влади має стати громада. У першому законі про місцеве та регіональне самоврядування, який поєднав радянську дійсність та прагнення до місцевої автономності, село, селище, місто було визначено базовим рівнем місцевого самоврядування.

Практика показала, що реально таким базовим рівнем стали лише міста обласного значення та частина міст районного значення. Абсолютна більшість сіл та селищ, формально називаючись такими ж територіальними громадами, як і міста, неспроможні виконувати повноваження місцевого самоврядування. І ця неспроможність є об'єктивною.

Для прикладу: усі сільські ради Дунаєвецького району Хмельницької області є глибоко дотаційними. Власні надходження у цих сільрадах становлять від 5 до 30 % бюджету. У деяких сільрадах, крім безпосередньо сільради, немає жодної бюджетної установи. Подібна ситуація і в інших областях.

Оскільки Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” має універсальні норми щодо повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад, а значна кількість територіальних громад їх реалізувати в принципі не може. Це викликає необхідність виконання таких повноважень органами виконавчої влади, а відтак з'являється проблема з дублюванням повноважень місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, адже навіть у спроможних громадах значна частина повноважень, які виконують виконкоми рад цих громад, є повноваженнями делегованими.

Розділити повноваження між органами місцевого самоврядування територіальних громад, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування району і області без вирівнювання спроможності територіальних громад, а відтак без територіальної реформи, неможливо.



Хто думає, що можна позбутися місцевих державних адміністрацій і не отримати взамін диктату районних чи обласних рад без визначення територіальної основи громади як базової одиниці адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, відверто лукавить.

Що робити з районами?

Подібна ситуація і з районами. Чи потрібна Україні така кількість районів, яка є сьогодні? І чи потрібні райони взагалі?

Практично у кожній області є кілька районів, які в принципі не мають фінансової основи для свого існування. Там майже немає підприємств, слабка бюджетна сфера. Навіть призначення голови районної державної адміністрації у такому районі виявляється проблемним, оскільки найдосвідченішою та найосвіченішою людиною у такому районі є директор школи чи головний лікар райлікарні. Райони з населенням у 25-30 тис. жителів для багатьох українських областей – скоріше правило, а не виняток. Виникає запитання, чи потрібен буде такий район в умовах, коли ці послуги, що сьогодні там надаються, наприклад у райлікарні, будуть надаватись у громаді?

Без сумніву, наступним етапом після формування спроможних громад має бути перегляд районного поділу областей. До речі, для України зміни в районній ланці управління не є новинкою. За роки СРСР такі зміни відбувалися дуже часто. Наприклад, територію та внутрішнє облаштування Хмельницької області неодноразово змінювали, починаючи з 1920 р.: 1921, 1923, 1924, 1925 (двічі), 1927, 1928, 1929, 1930, 1931, 1932, 1934, 1935, 1937, 1938, 1939, 1941, 1957, 1959, 1965 рр.

Укрупнення районів після становлення спроможних громад сприятиме серйозній децентралізації влади, оскільки значна кількість нині делегованих органам місцевого самоврядування повноважень стануть їх власними повноваженнями, що зменшить рівень втручання держави у функціонування місцевого самоврядування, а районні ради досить великих та економічно спроможних районів перестануть конфліктувати з районними державними адміністраціями, оскільки матимуть свої, чітко визначені повноваження та передбачені на ці повноваження ресурси. Зрозуміло, що перелік цих повноважень буде досить невеликим. Органи місцевого самоврядування району мають стати механізмом погодження інтересів громад у межах району, пов'язаних із наданням конкретних послуг населенню.



Побоювання, що сьогодні висловлюються стосовно укрупнення районів, на штиб, що тоді за довідкою прийдеться їхати не за 30, а за 50 км, не витримують жодної критики, адже, якщо припускати, що адміністративна й територіальна реформи здійснюватимуться без усунення різних бюрократичних перепон, довідок та дозволів, то навіщо робити таку реформу.

Оптимізація адміністративно-територіального устрою, запровадження при цьому елементів електронного урядування, для якого в Україні навіть є певна законодавча база, має суттєво зменшити бюджетні видатки на управління, оптимізувати його, значно поліпшити якість адміністративних та інших послуг, що надаються органами публічної влади, та створити нові осередки економічного зростання поза межами великих міст, а це сприятиме збереженню історичного розселення людей у сільській місцевості.

Самостійність та відповідальність.

Без сумніву, повсюдна адміністративна реформа, яка включає і реформу територіального устрою, має посилити інституційні, адміністративні та фінансові можливості місцевого самоврядування. Проте цього не відбудеться без посилення відповідальності місцевого самоврядування за свої дії як перед громадою, так і перед державою.

На жаль, за останніх півтора роки з'явилася дуже негативна практика, коли ради, особливо цим грішать обласні, почасти районні та міські ради, ухвалюють рішення за межами своєї компетенції. Показовими у цьому плані є рішення Харківської обласної ради (про це було сказано раніше), адже у них ідеться не тільки про мову, а й про забезпечення суверенітету та позаблокового нейтрального статусу України на території Харківської області (саме таке рішення ухвалила облрада 03.06.07 р.). Миколаївська міська рада спромоглася проголосити обласне місто територією, вільною від НАТО, а Закарпатська обласна рада встановила нову національність.

Тому, нарешті, настав час реалізувати частину другу статті 144 Конституції України про зупинення рішень органів місцевого самоврядування, які не відповідають Конституції та законам країни. Це буде відповідальність перед державою.

Потрібно також встановити захист громади від вибору такої ради чи такого голови, які своєю діяльністю можуть призвести до повного її банкрутства. Тому на часі ухвалення Закону "Про міс-



цевий референдум”, де передбачити порядок дострокового припинення безпосередньо громадою повноважень ради та голови. Звичайно, аби це не стало інструментом постійного тиску на обрані органи місцевого самоврядування, варто переглянути і саму виборчу систему.

Міський голова не може бути захищений перед партійно-структурованою радою, якщо його обрано лише відносною більшістю голосів. У такому випадку, якщо міський голова обраний 11 чи 30 %-ми виборців, що взяли участь у голосуванні, завжди може з’явитися елемент випадковості обрання та бажання через рік-два після виборів простим голосуванням депутатів чи місцевим референдумом відправити його з цієї посади. При збереженні способу обрання голови громади прямими виборами необхідно буде повернутися до мажоритарної системи абсолютної більшості голосів.

Потрібна серйозна деполітизація місцевих рад. Місцева політика суттєво відрізняється від політики державної. У парламенті можна дебатовати щодо НАТО чи СОТ, а місцевій раді необхідно займатися питаннями місцевого значення. Тому потрібно відмовитися від пропорційної виборчої системи із закритими списками.

Державний контроль за рішеннями органів місцевого самоврядування повинні здійснювати державні органи. Такими органами в Україні мають стати голови місцевих державних адміністрацій. Саме голови, а не місцеві державні адміністрації. Сьогодні, на жаль, Конституція України оперує поняттям – місцева державна адміністрація, але ж це не колегіальний орган.

Надаючи головам місцевих державних адміністрацій повноваження контролю за рішеннями органів місцевого самоврядування, ми повинні потурбуватися про аполітичність такого контролю, а відтак – аполітичність голів місцевих державних адміністрацій.

Голови місцевих державних адміністрацій не повинні залежати від виборів до Верховної Ради, Президента чи призначення Прем’єр-міністра. Це повинні бути високоосвічені професійні державні службовці високого рівня. Саме у такому випадку ми підійдемо до ефективної системи організації влади, за якою місцеве самоврядування буде займатися абсолютною більшістю місцевих проблем і матиме для цього необхідні ресурси, а місцеві державні адміністрації будуть реально здійснювати виконавчу владу, тобто вирішувати державні питання і здійснювати контрольні функції стосовно законності рішень органів місцевого самоврядування.



Проблема виконання адміністраціями делегованих радами повноважень має зникнути, оскільки надто довго була предметом чвар між ними.

Як цього досягти?

Аби успішно провести справжню, а не поверхову адміністративну реформу, її необхідно ретельно підготувати і підкріпити реформами у дотичних сферах, зокрема податковою та бюджетною реформами.

Спроба розпочати адміністративно-територіальну реформу у 2005 р. була приречена на провал, оскільки в структурі уряду не було органу, який би цим предметно займався, не було переконання уряду як політичного органу в необхідності проведення такої реформи, а замість реальної підготовки усіх необхідних для реформи проектів законодавчих актів та нормативних актів уряду розпочалася публічна дискусія навколо принципів реформи, що у передвиборний період дало змогу противникам тодішнього уряду спекулювати на недопущенні її проведення.

Сьогодні ситуація зовсім інша.

По-перше, згідно з постановою Кабінету Міністрів від 01.03.07 р. № 323 створено Міністерство регіонального розвитку та будівництва. У структурі цього міністерства утворено департамент із забезпечення реформування органів місцевого самоврядування і територій. Уже з самої назви департаменту стає зрозумілим, що міністерство займається проблемою адміністративної реформи та реформи територіального устрою.

По-друге, оскільки тепер і більшість, і опозиція зрозуміли необхідність проведення адміністративної реформи, вона має шанс на повноцінну політичну підтримку і в Кабінеті Міністрів України, і у Верховній Раді України.

По-третє, здається, існує розуміння, що якщо не можна зробити один великий крок через необхідність внесення конституційних змін, слід зробити декілька невеликих кроків, які зможуть максимально наблизити нас до кроку великого, а отже, почати реальні зміни ще до внесення змін у Конституцію України.



8.2. Реформа адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування: основні принципи і напрями

8.2.1. Реформа адміністративно-територіального устрою за проектом Концепції

8.2.1.1. Загальні положення

Для формування системи адміністративно-територіального устрою вкрай важливо визначитися з термінологією, що адекватно відображує предмет регулювання. Введення поняття „адміністративно-територіальна одиниця” викликане необхідністю відокремити його від понять “населений пункт” чи “поселення” як території компактного проживання мешканців. Факт наявності населеного пункту не завжди повинен створювати безпосередні правові відносини з державою. Разом з тим елементи організації управління публічними справами повинні бути і на рівні населеного пункту. Однак, на відміну від терміну „самоврядування”, тут варто застосовувати інший термін, що повинен мати своє змістове навантаження. Найчастіше використовується поняття „самоорганізація”, що передбачає проміжний рівень комунікації між органами влади на рівні держави чи самоврядування та громадянином, з повноваженнями, які надані йому (органу самоорганізації) законом і/чи статутом рівня самоврядування.

Є різні форми самоорганізації населення – квартальні комітети, комітети управління багатоквартирними будинками, адміністративні райони у місті. Однією з таких форм є самоорганізація на території поселень, яку надалі доцільно характеризувати поняттям „територіальна одиниця”.

У Концепції реформування адміністративно-територіального устрою вживається поняття “адміністративно-територіальна одиниця”, що передбачає формування певних правових відносин, таких як :

- надання певної, визначеної законом, юрисдикції;
- обов’язковість формування як представницьких, так і виконавчих органів самоврядування, що підзвітні й підконтрольні державним органам з повноважень, визначених законом, як делеговані;



- встановлення єдиних вимог як до компетенції, так і до застосування соціальних стандартів, що визначаються безпосередньо законом;
- запровадження єдиної системи статистичної звітності;
- встановлення прямих міжбюджетних відносин з державним бюджетом для бюджетів органів місцевого самоврядування;
- запровадження прямих комунікативних відносин з центральними органами влади.

Якщо на рівні адміністративно-територіальних одиниць здійснюється повне самоврядування, то поселення, територіальні одиниці, що не відповідають умовам віднесення їх до адміністративно-територіальних одиниць, повинні мати елементи самоорганізації та відповідні повноваження. Однак наділення їх ними здійснюється не державою, а представницьким органом адміністративно-територіальної одиниці, складовими якого є ці населені пункти. З огляду на формування бюджету, територіальні одиниці управляють не бюджетом, а кошторисом витрат.

У Концепції встановлюються вимоги як до системи адміністративно-територіального устрою, так і до його складових – адміністративно-територіальних одиниць, що визначаються, виходячи з умов стійкості інституційної піраміди та відповідності її вимогам бюджетної системи, організації ефективного менеджменту місцевою адміністрацією як по вертикалі державного управління, так і через самоврядування.

8.2.1.2. Вимоги до організації адміністративно-територіального устрою

Адміністративно-територіальний устрій повинен відповідати таким вимогам, виконання яких є запорукою його стійкості та ефективності:

- узгодженість системи адміністративно-територіальних одиниць, сформованих для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів влади. *Це необхідно для забезпечення ефективного контролю з боку місцевих держадміністрацій за легітимністю рішень органів місцевого самоврядування, а також для координації діяльності окремих підрозділів органів виконавчої влади на території;*
- повсюдність юрисдикції органів державної влади та місцевого самоврядування на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць, за винятком окремих територій, що



отримують спеціальний статус відповідно до окремих законів, де створюються спеціалізовані адміністрації, межі юрисдикції яких збігаються з межами юрисдикції адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. *Це зумовлено єдиним підходом до надання соціальних послуг, визначених у Конституції України;*

– територія адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня може розташовуватися лише в межах території однієї адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня. *Це усуває дублювання центрів управління та контролю;*

– при визначенні повноважень органів публічної влади кожного рівня адміністративно-територіального устрою потрібно застосовувати принцип субсидіарності. *Вказаний принцип означає передачу повноважень на найнижчий рівень, де їх можливо виконувати без втрати якості надання соціальних послуг. Цей принцип стосується не тільки органів самоврядування, а й територіальних органів виконавчої влади;*

– наявність для кожного рівня адміністративно-територіального устрою повноважень, у т. ч. й галузевих, що є домінуючими відносно інших рівнів у бюджетному, кадровому та політичному розрізах і виправдовує створення такого рівня адміністративно-територіального устрою. *Наявність домінуючих повноважень є вирішальною для того, щоб рівень було створено. Інакше доцільно здійснювати передачу функцій для зменшення управлінського апарату. Це необхідно також для уникнення рецидивів адміністративної „матрьошки” рівнів та “поштової скриньки”, коли директиви центральних органів виконавчої влади просто переадресовуються для виконання на нижчий рівень;*

– кількість суб’єктів управління, координації чи контролю з боку держави, що перебувають у сфері впливу кожного органу публічної влади, повинна відповідати критеріям ефективного менеджменту. *Кількість адміністративно-територіальних одиниць кожного рівня ієрархії повинна вписуватися в “межі оптимальності” – від 7-ми до 10-ти одиниць;*

– адміністративно-територіальний устрій повинен максимально відповідати рекомендаціям ЄС щодо системи статистичних одиниць NUTS. *Номенклатура статистичних одиниць дає можливість здійснювати порівняльну оцінку окремих критеріїв різних країн у рамках ЄС та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги. Побудова системи адміністративно-територіального устрою з урахуванням NUTS відповідає орієнтації України на євроінтеграцію.*



8.2.1.3. Адміністративно-територіальні одиниці

Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці трьох рівнів: регіони, райони та громади. У процесі прийняття рішення щодо створення адміністративно-територіальних одиниць повинна братися до уваги відповідність їй таким вимогам:

1. Повна та виключна компетенція органів публічної влади одного рівня: місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні бути спроможними у кадровому, інфраструктурному, фінансовому плані виконувати повноваження, закріплені за відповідним адміністративно-територіальним рівнем. *Вказане обмеження дає змогу здійснювати єдину трансфертну політику та привести у відповідність джерело прийняття рішень і відповідальність за виконання цих рішень.*

2. Нерозривність території адміністративно-територіальних одиниць. У межах території адміністративно-територіальних одиниць не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. Не може бути анклавів та ексклавів. Адміністративний центр адміністративно-територіальної одиниці, як правило, має бути максимально близько розміщеним до її географічного центру. *Вказане обмеження необхідне для підвищення ефективності управління. Вимоги плавних обрисів адміністративно-територіальних одиниць обмежуються географічними особливостями.*

3. Невисокий рівень дотаційності місцевих бюджетів: дотації не повинні понижувати стимул до нарощування податкової бази, закріпленої бюджетом адміністративно-територіальної одиниці. *При високому рівні дотаційності зникає зацікавленість у забезпеченні надходжень до бюджету, оскільки дотація з державного бюджету надходить рівномірно і стабільно. Оптимальним є співвідношення доходів бідних та багатих громад у межах однієї групи (сільських, міських) як 1:2.*

4. Універсальність адміністративно-територіальних одиниць – диспропорції територій у межах адміністративно-територіальних одиниць одного рівня повинні вклататися у межі статистичних відхилень, достатніх для вироблення єдиної державної регіональної політики. *Це дає змогу виробити єдині вимоги до керівництва адміністративно-територіальних одиниць, типову структуру уп-*



равління, уникнути ефекту “різниці соціально-економічних потенціалів” на межі адміністративно-територіальних одиниць.

5. Стійкість до політичних, демографічних, економічних викликів, відсутність внутрішніх чинників власної дезорганізації. Вкладені в інфраструктуру адміністративно-територіальної одиниці кошти повинні забезпечити максимальну віддачу, що досягається за умов збереження кількості споживачів на стабільному рівні, та уникнення політичних потрясінь, зумовлених особистими амбіціями чи егоїстичними інтересами політичних груп. Структура адміністративно-територіальної одиниці повинна органічно сприйматися мешканцями для того, щоб уникнути протистояння між різними його складовими на етнічному, релігійному чи політичному ґрунті. Не повинно бути потенційних джерел напруженості з сусідніми адміністративно-територіальними одиницями.

6. Узгодженість кількості одержувачів публічних послуг з галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та бюджетними спроможностями фінансування цих установ. Перенасичення бюджетних установ знижує якість надання послуг, тоді як недостатня завантаженість вимагає додаткових видатків у розрахунку на одного споживача.

7. Формування органів місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях повинне забезпечувати належне представництво та політичну спроможність прийняття соціально-чутливих рішень (у частині місцевих податків та зборів, тарифів, штрафів, санкцій). Необхідно забезпечити реальну відповідальність керівництва адміністративно-територіальних одиниць за прийняття рішень, у т. ч. й непопулярних. Вказана вимога зменшує спокусу подрібнення адміністративно-територіальних одиниць, оскільки обмежує занадто великі амбіції окремих керівників, що об’єктивно не можуть забезпечити виконання на рівні соціальних стандартів публічних послуг, віднесених до відповідного рівня адміністративно-територіального устрою.

8. Взаємодоповнювання. В адміністративно-територіальних одиницях, особливо вищих рівнів, повинні витримуватися пропорції між багатими та бідними складовими, вузькоспеціалізованими населеними пунктами і територіями з диверсифікованими функціями, що сприятиме територіальній рівноправності, забезпеченню більш рівного доступу до публічних послуг. Це дає змогу усунути непропорційність розвитку територій та спекуляції на



тему: „Хто кого годує?”. Крім цього, зменшуються диспропорції між різними адміністративно-територіальними одиницями.

9. Типовий склад бюджетної інфраструктури для всіх адміністративно-територіальних одиниць одного рівня. Вказана вимога забезпечує можливість здійснення типового планування та виконання єдиних стандартів надання соціальних послуг.

8.2.1.4. Можливі варіанти формування громад

При розробленні Концепції реформи адміністративно-територіального устрою проаналізовано різні варіанти побудови системи адміністративно-територіальних одиниць. Найважливішим є питання формування громад.

Напрацьовано чотири можливих варіанти формування громад.

Варіант 1. Перерозподіл повноважень та відповідальності без укрупнення та об'єднання громад.

Цей варіант передбачає передачу тих функцій, які існуючий базовий рівень (насамперед це стосується сільської місцевості) неспроможний виконувати, на той рівень, який зможе забезпечити їх ефективне виконання. Натомість спроможні міські громади могли б наділятися більшим обсягом завдань і повноважень, а також фінансовими можливостями.

Таким чином, наприклад, у сільських районах, де сільські ради не здатні ефективно адмініструвати надання освіти, цю функцію буде передано на рівень району. Районне управління освіти, підзвітне голові районної держадміністрації (або районній раді після утворення виконкомів райрад), буде здійснювати адміністрування усієї мережі шкіл на території району.

За такого варіанту послуги не будуть віддалені від споживачів, оскільки будуть надаватися через наявну мережу бюджетних закладів (скажімо, освітні послуги – через мережу шкіл). Проте адміністративні функції (управління фінансами, управління персоналом, управління майном, управління парком шкільних автобусів) будуть централізовані до рівня району.

У переліку повноважень великих сільських рад залишаться ті, які вони дійсно здатні виконувати. Наприклад, питання землепорядкування, вивезення сміття, благоустрою територій. Усі чи більшість делегованих повноважень передаються на районний рівень.



Переваги варіанта	Недоліки варіанта
<ol style="list-style-type: none"> 1. Адміністрування на рівні району дасть змогу оптимізувати мережу соціальних закладів (школи, медичні заклади) на території району. 2. Гарантування певної якості послуг для громадян. 3. Міста районного значення зможуть самостійно надавати більшу кількість послуг під власну відповідальність. 4. Проведення заходів не вимагає великих капіталовкладень. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Домінуюча централізація адміністративних функцій щодо публічних послуг у сільських районах. 2. Віддалення місць надання послуг від місця проживання чи місцезнаходження бізнесу громадян, які їх отримують. 3. Спротив з боку сільських рад через втрату впливу та ресурсів, що будуть передані на районний рівень. 4. Зберігається конфлікт між районним рівнем та містами районного значення. 5. Дублювання повноважень: однакові публічні послуги надаватимуться у містах органами самоврядування, а в сільській місцевості – місцевими державними адміністраціями. 6. Неможливість встановити єдині бюджетні нормативи, які б дали змогу встановити прямі трансфертні відносини з державним бюджетом усіх адміністративно-територіальних одиниць.

Варіант 2. Укрупнення громад шляхом їх добровільного об'єднання та розподіл функцій між ними залежно від наявних договірних відносин.

Цей варіант передбачає добровільну передачу повноважень не на районний рівень, а до інших громад згідно з договором та супроводжуватиметься відповідними бюджетними трансфертами.

Переваги варіанта	Недоліки варіанта
<ol style="list-style-type: none"> 1. Зміцнення самоврядування частини сільських та міських громад, що створює умови для надання ними ширшого переліку публічних послуг на ближчому до громадян рівні, поліпшення якості послуг. 2. Створення умов для поглиблення участі членів громад у вирішенні місцевих питань шляхом публічного обговорення можливості добровільного об'єднання зусиль кількох громад. 3. Проведення заходів не потребує великих інвестицій. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Інертність існуючих сільських громад, обмаль кваліфікованих кадрів, що спричинить суттєве уповільнення процесу добровільного об'єднання на договірній основі. 2. Недосконалість законодавства, що регулює добровільні договірні відносини між органами публічної влади, може спричинити конфлікти, які будуть неефективно вирішуватися навіть у судовому порядку. 3. Неможливість встановлення єдиних бюджетних нормативів, які б дали змогу запровадити прямі трансфертні відносини з державним бюджетом усіх адміністративно-територіальних одиниць. 4. Високий рівень переадресації трансфертів між громадами.



Варіант 3. Укрупнення громад шляхом централізованого об'єднання, у т. ч. й примусового – соціальна модель створення громад.

Цей варіант передбачає вольове проведення реформи. Об'єднання сіл, селищ здійснюється до рівня, на якому забезпечується мінімальний перелік стандартних послуг, передбачених для рівня громади за принципом субсидіарності. Те саме стосується районного рівня. Цей варіант розглядався як базовий у 2005 р. при підготовці реформи.

Переваги варіанта	Недоліки варіанта
<ol style="list-style-type: none">1. Створення основи для зміцнення самоврядування громад.2. Формування умов для забезпечення рівних стандартів послуг на території держави в усіх громадах і районах.3. Високий рівень субсидіарності при наданні послуг в об'єднаних громадах.4. Чіткий розподіл повноважень між рівнями самоврядування, що звужує простір для конфліктів.5. Можливість переведення всіх адміністративно-територіальних одиниць на прями відносини з державним бюджетом.	<ol style="list-style-type: none">1. Спротив з боку органів самоврядування у сільській місцевості.2. Великі суми капіталовкладень для уніфікації мережі бюджетних установ.3. Нестійкість сформованих громад та їх залежність від демографічних і економічних факторів.4. Труднощі під час формування доходної частини бюджету у зв'язку з міграцією продуктивних сил.

Варіант 4. Розукрупнення існуючих районів до рівня мінімально можливого для виконання делегованих повноважень та формування громад навколо центрів економічного розвитку – соціально-економічна модель формування громад.

Цей варіант передбачає:

1) за основу формування адміністративно-територіальних одиниць на рівні громади береться, як правило, центр економічного тяжіння – селище, містечко, місто. Формування громад на основі соціальної інфраструктури можливе, як виняток, на територіях з невеликою густиною населення, у важкодоступних районах чи територіях, де таке формування доцільне з етнічних чи релігійних мотивів. При цьому на рівні поселень територіальних одиниць створюється орган самоорганізації населення;

2) кожен рівень адміністративно-територіального устрою отримує ексклюзивну і повну компетенцію, визначену законом, щодо виконання делегованих повноважень. Рівень територіальної одиниці має компетенцію лише в частині владних повноважень, як визначену законом, так і ту, що передається рівнем громади.



Переваги варіанта	Недоліки варіанта
<ol style="list-style-type: none"> 1. Створення стійких з огляду на демографічні тенденції утворень, малий обсяг міжбюджетних переадресацій між різними адміністративно-територіальними одиницями. 2. Тенденції до підвищення доходності адміністративно-територіальних одиниць у розрахунку на одного мешканця. 3. Поєднання в рамках адміністративно-територіальних одиниць інтересів бізнесу та рівнів надання послуг. 4. Високий рівень інфраструктурної, кадрової та бюджетної самодостатності адміністративно-територіальних одиниць. 5. Можливість оптимізації мережі соціальних закладів на території як громади, так і району. 6. Орієнтовна рівність адміністративно-територіальних одиниць за площею, що дає змогу виробити єдину політику щодо їх розвитку. 7. Можливість урегулювання повного циклу послуг у рамках адміністративно-територіальної одиниці, зокрема утилізації відходів, транспортного забезпечення тощо. 8. Можливість порівняно простого вирішення організації прямих трансфертів з державного бюджету. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Порівняно великі відстані до центру громади. 2. Наявність ризику відцентрових рухів на етапі формування громад та пов'язаний з цим високий рівень політичних ризиків. 3. Конфліктність між адміністративно-територіальною одиницею і територіальною одиницею на перехідному етапі їх формування у зв'язку з пониженням статусу самоврядних органів територіальної одиниці. 4. Необхідність диференціації законодавства щодо формування громад, створених на базі міських поселень, та громад, створених на основі сільських поселень, у частині виборчого законодавства і формування виконавчих органів громад.

Після порівняння соціально-політичних, фінансових, адміністративних аспектів за основу формування громади взято четвертий варіант.

Такий вибір підкріплюється практикою організації адміністративно-територіального устрою в країнах Європи. Так, у Польщі гміни сформовані майже за такими самими принципами, як пропонується в даній Концепції. Вважається, що створення гмін є найкращим результатом адміністративно-територіальної реформи в Польщі. Разом з тим створення пов'ятів сприймається неоднозначно. А стосовно пов'ятів-гмін (в українському контексті це міста обласного значення або міста-райони) чи щодо надання особливого статусу Варшаві, то вказаний крок розцінюється експертами як невдалий. Достатньо виправданим є створення воеводств, які відповідають рекомендаціям ЄС щодо NUTS2. Це дасть можливість отримати доступ до структурних фондів ЄС. Саме тому змін в устрої нинішніх областей в Україні не передбачається.



Формування громади відповідно до запропонованого у концепції варіанту відповідає практиці реформування базового адміністративно-територіального рівня в Норвегії, Великій Британії, Німеччині, Данії, Бельгії, Нідерландах, Греції.

Пропозиції щодо подібної реформи організації комун наразі розглядаються і у Франції, яка залишається країною з найбільшою кількістю базових адміністративно-територіальних одиниць (понад 35 тис.). Разом з тим організація департаментів і регіонів у цій країні вважається найбільш вдалою схемою управління як у частині повноважень, що стосуються самоврядування, так і щодо територіальної організації виконавчої влади.

Запропонований варіант дає можливість максимально залучити до реалізації реформи обласний рівень політичної та адміністративної еліти. Оскільки вимоги до адміністративно-територіальних одиниць та рекомендації стосовно їх формування досить чіткі, то варіантів їх розташування небагато. Це дасть можливість забезпечити стійкість системи. Керівництво області, здійснюючи відповідне моделювання, сприйматиме вказану реформу як власну, і тому не буде її саботувати.

У концепції не оперується такими показниками, як кількість мешканців, відстань, площа, щоб не плодити штучні утворення – нестійкі та залежні від демографічних, економічних, політичних чинників – та уникнути політичних спекуляцій. Вводяться критерії, що відображують певний стандарт якості надання послуг: час надання швидкої медичної допомоги, час довозу дітей до школи тощо, які застосовуються також у країнах ЄС. Упровадження цих критеріїв надає імпульс для докладання зусиль з метою реалізації цих вимог місцевими органами влади.

Проблеми, що вирішуються при реалізації запропонованого варіанта формування громад як базової одиниці адміністративно-територіального устрою:

– забезпечується збалансованість політики щодо місцевих бюджетів. До них застосовується єдина методологія розрахунку трансфертів. При цьому розрахунки здійснюються, виходячи з вимог забезпечення стандартів надання соціальних послуг на базі модельних адміністративно-територіальних одиниць, що вибрані відповідно до методології математичного моделювання. Будь-які зміни у законодавстві адекватно відпрацьовуються на базі модельних адміністративно-територіальних одиниць, а це підвищує довіру до таких розрахунків. Психологічно такий підхід сприй-



мається дуже схвально і відповідає принципу “формування бюджету знизу”;

– поліпшуються умови для регіонального розвитку. Юрисдикція громади поширюється на достатньо велику територію (в середньому – 420 км²), що дає змогу місцевій владі приймати зважені рішення щодо розв’язання усіх питань із залучення інвестицій в економіку. Оскільки усувається ряд адміністративних перепон, питання виділення землі для розміщення виробничих зон полегшуються;

– послаблюється корупційний фактор в управлінні землею. З нинішніх чотирьох суб’єктів прийняття рішення щодо виділення землі (місто, село, район, область) залишаються лише громада та область, повноваження яких в управлінні землею будуть чітко визначені;

– поліпшуються умови для комплексного планування розвитку території. Зникають проблеми узгодження генеральних планів на межі поселень. Головну роль у плануванні починає відігравати план розвитку громади;

– з’являються можливості для припинення деградації сільської місцевості. Впровадження інституту старост та наближення центрів прийняття рішень щодо основних питань соціального життя вкажуть перспективу розвитку сільської місцевості;

– обумовлюються шанси вирішення соціальних та інфраструктурних проблем. Усунення адміністративних перешкод дозволяє вирішувати в межах громади проблеми вивозу та утилізації сміття, транспорту, організації медичної допомоги, підвезення дітей до школи. Зникає різка відмінність між містом та селом у соціокультурному плані;

– можливий збалансований розвиток території. Оскільки за площею громади є близькими, з’являються перспективи для конкуренції між ними, принаймні в межах своїх груп (сільські громади, селищні, міські). При цьому забезпечується можливість порівняння оцінки успішності вкладених зусиль;

– поліпшується керованість територією. Забезпечується оптимальне співвідношення об’єктів керування та контролю. При цьому район стає найкращим рівнем для забезпеченості проведення державної політики через територіальні органи виконавчої влади – достатньо великими для концентрації ресурсів, однак не занадто крупними для уникнення зрощення державних органів з місцевою бізнес-елітою та втрати контролю за місцевими органами



публічної влади (самоврядування). Забезпечується універсальність політики управління, що дає змогу ефективно здійснювати політику ротації голів місцевих державних адміністрацій;

– покращується управління земельними ресурсами та відповідальність органів публічної влади. На території громади практично створюється замкнений цикл життя людини – промислова, житлова, торгово-розважальна зони, а також землі аграрного виробництва та рекреаційні зони;

– пом'якшуються негативні явища на межі адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів. Оскільки межі юрисдикції адміністративно-територіальних одиниць продовжуються, то найнижча вартість землі спостерігається на межі з іншою громадою. Це дає можливість уникнути такої форми “паразитування”, як розміщення торгових площ за межею міста для зменшення рівня оподаткування, що є характерним для ряду країн Західної Європи.

– з’являються перспективи для проведення реформ. Пришвидшуються процеси інвентаризації землі, розроблення генпланів та планів використання земель. З’являються перспективи для проведення реформ – податкової, судоустрою, запровадження обов’язкової державної страхової медицини;

– відкриваються шляхи для гармонізації українського законодавства з нормами ЄС. Адміністративні одиниці другого і третього рівнів (райони та області) повністю відповідають вимогам системи статистичних одиниць NUTS3 та NUTS2, що дає можливість претендувати на отримання коштів зі структурних фондів ЄС.

8.2.1.5. Можливі етапи проведення реформи

Проведення швидкої, системної та збалансованої реформи адміністративно-територіального устрою можливе в чотири етапи.

Перший етап – підготовчий (орієнтовний термін – 2009-2010 рр.):

- розроблення та затвердження концепції реформи;
- розрахунок поточних та капітальних видатків, розрахунок кадрових переміщень;
- розроблення проектів та прийняття необхідних для реформи нормативно-правових актів;
- утворення урядового органу зі здійснення реформи;
- моделювання адміністративно-територіальних одиниць у всіх регіонах, яке проводять обласні державні адміністрації відповідно до методичних рекомендацій щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах;



– кадрова підготовка службовців органів самоврядування і територіальних органів виконавчої влади.

Другий етап – формування соціально-політичної бази реформи (орієнтовний термін – 2009-2010 рр.):

- просвітницька, інформаційна кампанія;
- укладення політичної угоди між політичними партіями, парламентом, президентом та урядом про здійснення реформи;
- формування громад на добровільній основі відповідно до умов, визначених Концепцією на основі чинного законодавства;
- розроблення соціальних стандартів надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування.

Третій етап – формування громад, упорядкування районного поділу (орієнтовний термін – 2010 р.):

- завершення формування громад відповідно до ухвалених законів;
- проведення виборів до рад новостворених громад у 2010 р.;
- передача повноважень новоутвореним радам від сільських, селищних, міських рад, органів виконавчої влади відповідно до закону;
- створення нових районів відповідно до критеріїв їх формування;
- реорганізація районних державних адміністрацій.

Четвертий етап – розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів та регіонів (2011-2014 рр.):

- ухвалення змін до Конституції України;
- обрання районних рад та формування їх виконавчих органів;
- упорядкування у разі необхідності меж областей;
- реорганізація обласних державних адміністрацій;
- обрання обласних рад та формування їх виконавчих органів.

Сучасні області переважно відповідають вимогам щодо організації адміністративно-територіального устрою та умовам створення адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня, тому кардинальні зміни на цьому рівні не передбачаються.

8.2.1.6. Організаційне та фінансове забезпечення реформи

Для успішного проведення реформи необхідно забезпечити її організаційний супровід:

- розробити та схвалити план заходів з поетапного впровадження реформи;



- створити:
 - урядовий орган під головуванням відповідного віце-прем'єр-міністра з упровадження реформи;
 - окрему тимчасову міжвідомчу групу науково-методичного супроводу реформування, підпорядковану безпосередньо віце-прем'єр-міністру;
 - групи моніторингу впровадження реформи та оперативної оцінки виконання плану впровадження реформи;
 - оперативні групи із впровадження реформи в облдержадміністраціях та визначення відповідальних за впровадження реформи у кожній області на рівні заступників міністрів;
- забезпечення інформаційного супроводу реформи.

Фінансування проведення реформи передбачається з державного, місцевих бюджетів та джерел, не заборонених законодавством.

При впровадженні адміністративно-територіальної реформи перерозподіл бюджетних повноважень відбувається переважно в межах місцевого бюджету районів та сіл, селищ, міст районного значення.

Практично всі громади мають повний перелік бюджетних установ, необхідних для виконання повноважень, визначених для рівня громад, що відносяться до самоврядування. Однак це не стосується територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади у селах та селищах, де такі підрозділи не сформовані.

Додаткові кошти з державного бюджету будуть необхідні для фінансування новоутворених відділень міліції, санітарно-епідеміологічних станцій та робочих місць державного казначейства у кожній громаді. Враховуючи, що в містах обласного значення та містах – районних центрах функціонують управління внутрішніх справ, санітарно-епідеміологічні служби та відділення державного казначейства, кількість додаткових об'єктів бюджетної інфраструктури у громадах, що створюються на базі села, становитиме 876 одиниць.

Повноваження щодо надання професійної технічної освіти за рахунок державного бюджету передається на місцевий бюджет новоствореного району. Додаткових коштів така передача повноважень не передбачає.

На рівні району формуються галузеві контрольні органи (інспекції) освіти, охорони здоров'я та культури, що фінансуються з державного бюджету.



З управління земельних ресурсів, яке фінансується з державного бюджету, виділяється земельний відділ, що передається у громади і фінансується з місцевого бюджету кожної громади.

Передача ряду повноважень із районного рівня на рівень громади супроводжуватиметься змінами в органах управління.

Загальна кількість новостворених громад відповідно до проведеного моделювання становить 1408 одиниць, у т. ч. громад, створених на базі міст обласного значення – 176 одиниць, на базі міст – районних центрів – 378, на базі міст районного значення – 456, на базі сіл – 398 одиниць. Відповідно до норм ISO розрахункова кількість штатних одиниць апарату управління громад становить 92 830 одиниць. Крім цього, кількість штатних посад старост – 15 000 та штатна чисельність відділів галузевих управлінь – 13 664. Розрахунки штатної чисельності відділів галузевих управлінь проводилися лише для громад, створених на базі міст районного значення та сіл, тому що в громадах, створених на базі міст обласного значення та міст-районних центрів, такі відділи вже існують і їх штатна чисельність врахована в апараті управління. Планова загальна кількість штатних одиниць працівників органів самоврядування в громадах становить 123 894 одиниці.

Разом з тим очікується вивільнення значної кількості штатних одиниць виконкомів сільських рад у зв'язку з їх реформуванням, однак переважна більшість вказаних працівників буде працевлаштована в органах управління громад, створених передусім на базі міст районного значення та селищ. Таким чином, очікується дотримання балансу штатів.

Реформою передбачається поступове зменшення кількості районних державних адміністрацій. На сьогоднішній день кількість районів України становить 488 одиниць. Штатна чисельність працівників районних рад станом на 1 січня 2007 р. становила 7 320 одиниць та ще працівників райдержадміністрацій – 54 735 одиниць. Після проведення реформи планується утворення близько 180-ти районів зі штатною чисельністю працівників 21 114 одиниць, чисельністю галузевих інспекцій – 2 160 одиниць та підрозділів центральних органів виконавчої влади – 2 160 одиниць.

Розрахункова кількість штатних одиниць районних державних адміністрацій, яка підлягає скороченню, становить – 31 183,1 одиниць. Додаткові фінансові ресурси потребуватимуться на забезпечення новостворених громад об'єктами бюджетної інфраструктури, що становить 876 одиниць.



8.2.2. Концепція реформування місцевого самоврядування

8.2.2.1. Загальні положення

Від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів суспільно-політична, економічна та правова ситуація в країні суттєво змінилася, і нинішня система місцевого самоврядування, повноваження цього інституту публічної влади, його матеріально-фінансова основа перестали відповідати сучасним вимогам та потребують серйозних реформувальних і змін, у т. ч. приведення їх у відповідність з нормами Європейської хартії місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування базового та районного рівнів має формуватися на новій територіальній основі. Її параметри та шляхи формування визначаються Концепцією реформування адміністративно-територіального устрою України.

Органи місцевого самоврядування повинні формуватися за виборчою системою, що забезпечує максимальне представництво відповідних громад.

Одним з найголовніших завдань реформи місцевого самоврядування є проведення розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Система організації влади на території повинна забезпечувати гармонізацію відносин та співпрацю між органами місцевого самоврядування та органами державної влади.

Рівень децентралізації влади має забезпечувати оптимальне співвідношення свободи органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень у межах своїх повноважень та адекватну політичну відповідальність за прийняті рішення.

Матеріальною основою місцевого самоврядування повинно бути відокремлене майно, що використовується для виконання закріплених за кожним з рівнів місцевого самоврядування функцій. Має бути завершено розмежування комунальної та державної власності, у т. ч. й відповідне розмежування земель.

Створення умов для належного виконання повноважень органами місцевого самоврядування та забезпечення їх фінансової самостійності передбачає вдосконалення законодавства про місцеві бюджети і міжбюджетні відносини.

Місцеві бюджети мають формуватися за рахунок надходжень від місцевих податків на землю, а в перспективі – і на нерухоме майно.



Надійні джерела наповнення мають бути закріплені за бюджетами розвитку громад. Дотаційність місцевих бюджетів має бути зведена до мінімуму.

8.2.2.2. Формування інституту місцевого самоврядування в Україні протягом 1990-2008 рр.

Відновлення місцевого самоврядування в Україні розпочалося з 1990 р. з прийняттям Закону УРСР “Про місцеві ради та місцеве і регіональне самоврядування”. Сучасна модель місцевого самоврядування окреслилася із закріпленням цього інституту в Конституції 1996 р., прийняттям у 1997 р. Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” та ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування.

Подальші спроби конституційного удосконалення територіальної організації влади, на жаль, виявилися невдалими. Це стосується спроби прийняття нової редакції закону про місцеве самоврядування у 2001-2003 рр.; так званого другого етапу конституційної (закон № 3207-1) та адміністративно-територіальної реформ у 2004-2006 рр.; нарешті — сучасного конституційного процесу щодо територіальної організації влади.

Найкращими спробами напрацювання таких документів кінця 1990-х — початку 2000-х років стали Концепція адміністративної реформи (1998 р.), декілька варіантів концепції реформи публічної адміністрації. У цих розробках уперше знайшла відображення ідеологія децентралізації державного управління, повноважень центральних органів виконавчої влади, їх деконцентрації, принцип субсидіарності. Проте дотепер згадані розробки чекають на втілення у закони.

Хоча під час виборчих кампаній 2006 і 2007 рр. кожна з політичних сил, що стали потім парламентськими, серед цілей у своїх програмних документах декларували реформування місцевого самоврядування, але й досі цього здійснити їм не вдалося. Звідси напрашується висновок, що у політикуму відсутнє цілісне стратегічне бачення трансформації місцевого самоврядування, а також політична воля для її проведення.

Політична еліта замкнулася на проведенні реформ у так званому «Бермудському трикутнику»: Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів. З 1991 р. триває нескінченна дискусія про перерозподіл повноважень у цьому трикутнику, про доцільність певної форми державного управління, й тому до реформи



місцевого самоврядування, яке становить фундамент державної будівлі, не доходять руки.

Реформа місцевого самоврядування потребує відповідного фінансового, економічного забезпечення. Практики вимагають, а політики визнають, що Україні вкрай потрібні бюджетна, фінансова реформи, здійснення політики фінансової децентралізації (навіть фінансового федералізму), вдосконалення міжбюджетних відносин щодо фінансового наповнення місцевих бюджетів для надання населенню якісних адміністративних і громадських послуг, встановлення законодавчого статусу права комунальної власності, визначення чітких пріоритетів у здійсненні житлово-комунальної реформи, реформи у сферах освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення тощо. Тобто сам процес реформування має бути послідовним та комплексним.

Реформування місцевого самоврядування неможливе без розробки низки нових законів про місцеве самоврядування, а утворення виконавчих органів місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях потребує оновлення конституційного регулювання системи територіальної організації влади. Сучасні законодавчі, конституційні норми мають ґрунтуватися на засадах Європейської хартії місцевого самоврядування (додаток 10) щодо організаційної, правової, фінансової, матеріальної, адміністративної самостійності цього інституту публічної влади, повсюдності його юрисдикції, а також на засадах децентралізації, деконцентрації, субсидіарності, розбудови європейської моделі адміністративно-територіального устрою.

Необхідно на нових методологічних засадах розробити сучасну систему законодавства про місцеве самоврядування як автономний інститут публічної влади, що буде функціонувати на первинному, субрегіональному і регіональному рівнях територіальної організації влади з урахуванням змін, котрі доцільно внести до виборчого законодавства.

Чинне законодавство щодо місцевого самоврядування переважно регулює питання організації та діяльності його органів або окремих інститутів. Нові закони мають бути цілісними, комплексними, спрямованими на розвиток, створювати умови й можливості подальшої кодифікації. Серед інших аспектів реформування можна назвати брак кадрового, наукового, інформаційного та інституційного забезпечення.

Реформоване місцеве самоврядування повинно ґрунтуватися на новій територіальній базі, сформованій у результаті проведення



адміністративно-територіальної реформи. Але підходи до трансформації місцевого самоврядування в різних політичних сил не збігаються.

8.2.2.3. Можливі варіанти реформи місцевого самоврядування

Реформування місцевого самоврядування в Україні в принципі може бути здійснене або через поступове внесення певних змін у чинне законодавство, як це відбувалося вже не раз, або через ухвалення стратегічного концептуального документа, спрямованого на вирішення проблем розвитку місцевого самоврядування в комплексі, аби реформа була дійсно всебічною та ґрунтовною і не містила нових внутрішніх суперечностей у новосформованій системі влади.

Варіант 1. Проведення реформування шляхом внесення змін до законодавства щодо місцевого самоврядування

Пропонується реформування відносин та розподіл повноважень здійснювати шляхом внесення змін до діючих законодавчих актів щодо місцевого самоврядування. Для цього потрібно створити робочі та експертні групи з питань підготовки змін до законодавчих актів. Після прийняття необхідних законодавчих змін відбуватиметься перерозподіл повноважень між органами публічної влади на засадах субсидіарності, вдосконалення системи місцевих податків і зборів, формування регіонального рівня місцевого самоврядування, створення виконкомів районних і обласних рад та ліквідації місцевих держадміністрацій. Період реалізації даної пропозиції – 2009-2010 рр. Підготовка законодавчої бази для проведення виборів до органів місцевого самоврядування у 2010-2011 рр.

Доцільно також продовжити роботу над новими законами з проблематики місцевого й регіонального розвитку. Зокрема, це проекти законів про засади державної регіональної політики, адміністративно-територіальний устрій, самоврядування громади, самоврядування району (або в районі), самоврядування області (або в області). Цій роботі сприяють концептуальні напрацювання Міністерства регіонального розвитку та будівництва України: проекти концепцій державної регіональної політики, реформування місцевого самоврядування, реформування адміністративно-територіального устрою України.

При цьому варіанті проведення реформи можливі такі ризики:

– нестабільна політична ситуація для прийняття важливих рішень та внесення змін до законодавчих актів;



- безсистемність змін, що не пов'язані спільною концепцією реформ адміністративно-територіального устрою та адміністративної реформи;
- невідповідність видатків Державного бюджету України та місцевих бюджетів реальній потребі в коштах;
- відставання у часі адміністративно-територіальної реформи від реформи місцевого самоврядування, що обмежує можливості останньої.

Варіант 2. Комплексне реформування відносин у місцевому самоврядуванні

Дана пропозиція передбачає проведення реформи місцевого самоврядування у комплексі з реформою адміністративно-територіального устрою та реформою публічної адміністрації (адміністративною реформою). Підґрунтям для реалізації варіанту є ідея формування економічно спроможних територіальних громад як первинного суб'єкта місцевого самоврядування одразу на новій територіальній основі.

З огляду на нинішні реалії потрібно дати обґрунтоване конституційне визначення громади, яка має подвійну природу — ознаки адміністративно-територіальної одиниці і певної територіальної спільноти, а також свою територіальну базу. Таке визначення створює передумови для формування дієздатних громад, оптимізації територіальних основ самоврядування.

Така громада отримає нові ресурси розвитку у вигляді юрисдикції на прилеглі землі та надходження від місцевих податків до відповідних бюджетів. Це дасть можливість забезпечити надання якісних послуг громадянам на найнижчому рівні.

Необхідно поряд із збереженням нинішнього статусу районних та обласних рад передбачити створення їх виконавчих органів з одночасною зміною статусу відповідних місцевих держадміністрацій стосовно виконання ними переважно контрольно-наглядових функцій. Це дає реальну перспективу здійснення політики децентралізації.

Безперечно, під час реформування місцевого самоврядування варто брати до уваги останні напрацювання, міжнародно-правові документи Ради Європи, зокрема Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Серед них – документи 2007-2008 рр.: доопрацьований проект стратегії інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні; проект Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування; проект Європейської хартії регіональної демократії тощо.



Фактично нова реформа місцевого самоврядування – це наповнення реальним змістом реформи адміністративно-територіального устрою. Нові громади отримають чітку територіальну базу, зрозумілі повноваження та відповідні ресурси для їх здійснення. Держава отримає прозору систему контролю за дотриманням законності актів місцевого самоврядування. Органи виконавчої влади на територіях (місцеві держадміністрації) позбавляться невласливих їм функцій у вирішенні питань місцевого значення.

Система органів місцевого самоврядування буде простою та зрозумілою:

Базовий рівень – громада.

На цьому рівні функціонує представницький орган – рада (сільська, селищна, міська), яка має виконавчий орган. Очільником громади є сільський, селищний чи міський голова, що обирається в ході прямих виборів. У кожному поселенні, що входить до складу громади, діє сільський староста, який не є службовцем місцевого самоврядування, а працює за контрактом, а також діють органи самоорганізації населення, відповідно до статуту.

На рівні громади функціонують окремі структури органів виконавчої влади (держказначейства, МНС, міліції, соцзахисту).

Район.

Районна рада формується так, аби забезпечити рівне представництво усіх громад. Повноваження району обмежені (передусім охорона здоров'я (стаціонар)). Районна адміністрація здійснює контроль щодо відповідності актів місцевого самоврядування законодавству та виконує виключно функції виконавчої влади.

Область.

Обласна рада формується так, щоб забезпечити рівне представництво районів. Повноваження обласної ради визначаються законом і вони досить обмежені (насамперед регіональний розвиток, обласні дороги). Обласна держадміністрація – це координуючий і контрольний орган, фактично представник уряду в області.

Фінансування реформи здійснюватиметься за рахунок державного, місцевих бюджетів та інших джерел, передбачених законодавством.

Перед впровадженням реформи необхідно провести широку просвітницько-агітаційну роботу і накопичити відповідні кошти.

Обсяги фінансових ресурсів, потрібних для проведення реформи, залежатиме від реалізації конкретних положень Концепції, починаючи від розробки законопроектів і завершуючи практичними кроками в ході виконання підготовлених програм.



Передача повноважень з районного рівня на рівень громади супроводжуватиметься змінами в органах управління. Більшість звільнених при цьому працівників буде працевлаштована в органах управління громад, передусім створених на базі міст районного значення, селищ, а також у виконавчих органах районної ланки місцевого самоврядування. Таким чином, очікується дотримання балансу штатів, про що йшлося вище у параграфі про особливості реформи адміністративно-територіального устрою.

Далі варто поговорити деякі проблеми, які слід вирішити під час розробки нового законодавства для місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій.

8.2.3. Зміни до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”

Почнемо з місцевих державних адміністрацій, адже саме вони відповідно до статті 119 Конституції України наділяються багатьма надзвичайно важливими для кожного громадянина повноваженнями – дотримання прав і свобод громадян, виконання державних та регіональних програм соціально-економічного і культурного розвитку, забезпечення виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України.

На жаль, для цих конституційних повноважень законом не передбачено відповідних механізмів їх реалізації, натомість місцеві державні адміністрації так і не отримали достатньої самостійності у вирішенні поставлених перед ними завдань, залишаючись, з одного боку, під пильним оком уряду, а з іншого, відчуваючи постійний тиск та загрозу недовіри з боку відповідних місцевих рад.

Відтак нове законодавство про місцеві державні адміністрації повинно врегулювати нинішні першочергові проблеми:

1. Кадровий склад місцевих державних адміністрацій.

Законодавством не врегульовано *процедуру* призначення голів місцевих державних адміністрацій.

Надмірна політизація усіх категорій посад, що відбулася в Україні після впровадження політичної реформи 2004 р. та “партизація рад”, що стала наслідком запровадження пропорційних виборів до міських, районних та обласних рад, не оминула і таку категорію державних службовців, як голови місцевих державних адміністрацій.



Політичні сили, що приходять у парламент чи у районну або обласну раду, відразу хочуть поставити головами районних та обласних державних адміністрацій "свою" людину. Принцип квотування посад, що був застосований і до голів місцевих держадміністрацій, не виправдав себе і тому від нього необхідно відмовитися.

Голови місцевих держадміністрацій мають стати професійними управлінцями вищого рангу і призначатися на посаду зі спеціального кадрового резерву, що формуватиметься за певними правилами на конкурсних засадах.

Це крок до створення професійної, ефективної команди державних управлінців, що провадитимуть єдину державну політику незалежно від політичної кон'юнктури, виборів парламенту, формування уряду, обрання Президента України.

Перебуваючи в кадровому резерві, кандидат на посаду голови місцевої держадміністрації проходитиме серйозну теоретичну та професійну підготовку.

2. Взаємовідносини голів місцевих держадміністрацій та керівників територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

Де-юре голови місцевих державних адміністрацій відповідальні за всі проблеми, що є в області чи районі, мають координувати діяльність усіх органів виконавчої влади на території області та району.

Де-факто ситуація тут зовсім інша. Значна частина керівників територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади вважає себе автономними від місцевих держадміністрацій.

Почасти це пояснюється тим, що у законодавстві нечітко визначено обов'язковість погодження головами місцевих державних адміністрацій кандидатур керівників територіальних органів міністерств та інших органів виконавчої влади, а також керівників державних підприємств, установ та організацій центрального підпорядкування. Внаслідок цього частішають випадки призначення цих посадових осіб фактично без такого погодження. Це не сприяє узгодженості дій усіх владних ланок на відповідній території.

Пропонується, що з головами місцевих держадміністрацій такі призначення погоджуються обов'язково. У разі вмотивованої відмови голови держадміністрації від погодження запропонованої кандидатури керівник відповідного центрального органу виконавчої влади має запропонувати іншу кандидатуру або питання про це призначення внести на розгляд, наприклад, Кабінету Міністрів України.



3. Конфронтаційні стосунки між радами та місцевими держадміністраціями.

Для досягнення партнерських відносин між місцевими держадміністраціями та місцевими радами запропоновано внести погоджені між собою зміни до закону про місцеве самоврядування та до закону про місцеві державні адміністрації, що має привести до чіткого розмежування повноважень та відповідальності цих органів, встановити правила, за якими вони стануть максимально відкритими для громадян, а відтак і зрозумілими та потрібними для них.

Фактично ці зміни мають припинити ухвалення радами незаконних рішень поза своєю компетенцією, як це спостерігаємо у деяких радах сьогодні. Тому потрібно забезпечити контроль за рішеннями місцевих рад щодо їх відповідності Конституції та законам України.

Рішення місцевих рад нормативно-правового характеру, що пройшли перевірку в місцевих держадміністраціях, будуть реєструватися органами юстиції, як це давно вже відбувається з актами органів виконавчої влади усіх рівнів.

Вирішується також таке складне на сьогодні питання, як делегування радами відповідних повноважень місцевим держадміністраціям. Більшість таких повноважень закон відносить до повноважень останніх, а радам залишено повноваження, які дійсно притаманні представницьким органам, що представляють інтереси територіальних громад.

Також необхідно упорядкувати питання висловлення радою недовіри голові відповідної місцевої держадміністрації та визначити чіткі підстави для недовіри.

Варто також передбачити, принаймні для голів обласних державних адміністрацій, *право на невідкладний прийом міністрами, віце-прем'єр-міністрами України, а також періодичні особисті зустрічі цих посадових осіб з Президентом України та Прем'єр-міністром України щонайменше раз на квартал*; голови місцевих держадміністрацій мають отримати: право безперешкодного доступу за своїм посвідченням в органи влади, місцевого самоврядування, на підприємства та установи, розташовані на території відповідних районів та областей; право на інформаційний запит, який має бути розглянутий і на нього має бути надано відповідь протягом не більше 15-ти днів, тощо.

Вирішуючи на законодавчому рівні питання, які заважають ефективній діяльності місцевих державних адміністрацій, слід



пам'ятати, що діяльність місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування має підпорядковуватись одній меті – створенню безпечних та комфортних умов проживання громадян.

8.2.4. Зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”

Оскільки з 2006 р. депутати місцевих рад перестали бути залежними від своїх виборців, вплив місцевих громад на ухвалення місцевими радами вкрай важливих для громади рішень зведений до мінімуму. Неефективно роздається комунальна земля; забудовуються усі скверики, стадіони і дитячі майданчики у великих містах, що стало майже нормою, так само як і пікети громадян перед міськими радами чи перед Секретаріатом Президента України.

Тому необхідно надати більше прав територіальним громадам щодо реального впровадження в життя механізмів прямої демократії: громадських слухань, зборів громадян за місцем проживання, місцевих ініціатив. Потрібно законодавчо встановити перелік питань, перед розглядом яких обов'язково повинні бути проведені громадські слухання, конкретизувати можливості громади ініціювати та проводити збори громадян за місцем проживання, місцеві референдуми, місцеві ініціативи. Висуваються вимоги щодо змісту статуту територіальної громади, порядку його ухвалення та державної реєстрації. Статут територіальної громади повинен стати обов'язковим для усіх територіальних громад.

Варто також врегулювати питання скасування радами рішень своїх попередників, за якими уже виникли майнові правовідносини. Рада зможе скасовувати своє рішення лише у випадку його незаконності. Це повинно “остудити гарячі голови” депутатів нового скликання, які часто хочуть ревізувати рішення своїх попередників, незважаючи на те, яку шкоду це завдає інвестиційній привабливості міста та й міському бюджету в цілому.

За наявності інтернету наші громадяни дуже часто не можуть отримати рішень, що ухвалювалися органами місцевого самоврядування чи місцевими держадміністраціями.

Іноді спостерігається така картина: міська рада має свій інтернет-ресурс, на якому ніби й оприлюднені усі рішення ради, але на цьому ресурсі відсутня система пошуку, а відтак знайти документ, якщо ви не знаєте усіх його реквізитів, практично неможливо. Тому органи місцевого самоврядування повинні бути зобов'язані законом розміщувати ухвалені ними акти в інтернеті на ресурсах, що



обладнані зручними пошуковими системами. Період закритості для громадян рішень рад, виконкомів та місцевих держадміністрацій залишиться у минулому. Належить також вирішити проблему суперечностей, що сьогодні існують між партійними міськими радами та обраними виборцями міськими головами. Адже сьогодні закон дозволяє двома третинами голосів депутатів ради достроково припинити повноваження міського голови, якого обрала громада. Тому, з одного боку, необхідно передбачити досить чіткий порядок дострокового припинення повноважень міського (сільського, селищного) голови відповідною радою, а з іншого, – передбачити відповідальність ради у випадку, коли “відставлений” радою голова знову перемагає на дострокових виборах.

Ці проблеми можна вирішити уже сьогодні, ще до проведення широкомасштабної реформи, яка тільки готується.

На основі проаналізованих вище концепцій буде розроблено низку законопроектів, які у випадку їх ухвалення складуть нормативну базу реформи. Варіант одного з них напрацьовано Мінрегіонбудом. Йдеться насамперед про проект Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”. Наведемо деякі з основних його положень.

8.2.5. Проект Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”

У проекті Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України” визначається поняття та засади адміністративно-територіального устрою України, правовий статус і рівні адміністративно-територіального устрою держави, інших територіальних утворень, порядок вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань адміністративно-територіального устрою. Зазначається, що **адміністративно-територіальний устрій України** – це обумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці з метою забезпечення населення необхідним рівнем адміністративних і громадських послуг на основі формування раціональної системи управління соціально-економічними процесами для збалансованого розвитку всієї території держави.

Систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціаль-



ним статусом Київ та Севастополь, райони, міста, райони у містах, селища, села.

На основі вказаних утворень формуються адміністративно-територіальні й територіальні одиниці на підставі та у порядку, визначеними цим Законом.

Адміністративно-територіальний устрій повинен відповідати таким вимогам:

- узгодженість системи адміністративно-територіальних одиниць, сформованих для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів державної влади;

- повсюдність юрисдикції органів державної влади та місцевого самоврядування на всій території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, за винятком окремих територій, що отримують спеціальний статус відповідно до окремих законів, де створюються спеціалізовані адміністрації;

- збіг меж юрисдикції адміністративно-територіальної одиниці з межами юрисдикції сусідніх адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;

- розміщення території адміністративно-територіальної одиниці в межах території лише однієї адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня;

- розподіл повноважень органів публічної влади кожного рівня адміністративно-територіального устрою на основі принципу субсидіарності;

- відповідність кількості об'єктів управління, координації чи контролю з боку держави, що знаходяться у сфері впливу кожного органу публічної влади, критеріям ефективного менеджменту – від 5 до 10-ти;

- відповідність адміністративно-територіального устрою рекомендаціям ЄС щодо системи статистичних одиниць.

Проект також містить положення про тлумачення поняття "населений пункт". Це компактно заселене місце постійного проживання людей, що склалося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву, визначені межі та зареєстроване в порядку, передбаченому цим Законом. За чисельністю населення, соціально-економічними та урбаністичними характеристиками населені пункти поділяються на такі категорії:

- село – населений пункт з переважно садибною забудовою і чисельністю постійного населення понад 50 жителів;



- *селище* – населений пункт з переважно садибною забудовою, утворення та розвиток якого пов'язані з розташуванням на його території об'єктів промисловості, транспорту, енергетики тощо, з чисельністю постійного населення понад 500 жителів, який має соціальну і комунальну інфраструктуру;

- *місто* – населений пункт з компактною забудовою, на території якого розташовані промислові й переробні підприємства, підприємства комунального господарства, житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів, який має розвинуту соціальну, комунальну і транспортну інфраструктуру, з чисельністю населення не менше ніж 5 тис. жителів. Статус міста може мати населений пункт з меншою чисельністю жителів, який мав цей статус історично та у зв'язку зі значними історичними, політичними та культурними подіями;

- *поселення* – це місце, де проживання носить тимчасовий характер, що має несталый склад населення (військові містечка за межами населених пунктів, будинки лісників, шляхових майстрів та бакенщиків, метеостанції, польові стани, дачні та садівничі поселення), незалежно від того, чи має таке утворення власну назву.

Межі населеного пункту та поселення визначаються межами забудови.

У проєкті визначено майбутні адміністративно-територіальні одиниці – громади, регіони, міста зі спеціальним статусом Київ і Севастополь, райони, райони у містах зі спеціальним статусом (Києві та Севастополі), створені у відповідності до положень цього Закону.

Адміністративно-територіальна одиниця формується відповідно до окремого закону, яким затверджуються її назва, склад, адміністративний центр, межі.

Органи місцевого самоврядування, місцеві органи виконавчої влади, інші органи державної влади створюються лише в адміністративно-територіальних одиницях.

До всіх органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, інших органів державної влади, утворених на базі адміністративно-територіальних одиниць відповідного рівня, застосовуються:

- єдині вимоги як щодо компетенцій, так і щодо застосування соціальних стандартів, визначаються безпосередньо законом;

- прямі комунікативні відносини з центральними органами влади;

- єдина система статистичної звітності.



Для бюджетів органів місцевого самоврядування, утворених на базі адміністративно-територіальних одиниць кожного рівня, застосовуються прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом України.

Визначаються умови формування відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Під час прийняття рішення щодо формування адміністративно-територіальних одиниць повинна братися до уваги її відповідність таким умовам:

1) повна та виключна компетенція органів публічної влади адміністративно-територіальних одиниць одного рівня;

2) стійкість до політичних, демографічних, економічних викликів; відсутність внутрішніх чинників власної дезорганізації;

3) нерозривність території адміністративно-територіальної одиниці – в її межах не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня або адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня, що перебувають в юрисдикції інших територіальних одиниць її рівня;

4) універсальність адміністративно-територіальних одиниць – диспропорції в територіях у межах одного рівня й типу адміністративно-територіальних одиниць повинні вкладатися у межі статистичних відхилень, що допустимі для здійснення єдиної державної політики;

5) взаємодоповнюваність адміністративно-територіальних одиниць – в адміністративно-територіальних одиницях, особливо районного та регіонального рівнів, повинні дотримуватися пропорції між високо- та низькодохідними складовими, територіями з вузькоспеціалізованою економікою і територіями з диверсифікованою економічною діяльністю;

6) розташування адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці має бути максимально близьким до її географічного центру;

7) кадрова, інфраструктурна, фінансова спроможність місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування виконувати повноваження, визначені законодавством за відповідним рівнем адміністративно-територіального устрою у повному обсязі;

8) забезпечення належного представництва в органі місцевого самоврядування адміністративно-територіальної одиниці та політичної спроможності прийняття соціально вразливих рішень (впровадження та регулювання місцевих податків та зборів, тарифів, штрафів, санкцій);



9) високий рівень наповнюваності бюджету органу місцевого самоврядування відповідної адміністративно-територіальної одиниці за рахунок власних та закріплених джерел і дотації, що не повинно послаблювати стимул до нарощування податкової бази, закріпленої за бюджетом адміністративно-територіальної одиниці;

10) узгодженість кількості отримувачів публічних послуг із галузевими нормами навантаження на бюджетні установи.

У законопроекті пропонується таке бачення *територіальної одиниці*:

1. Територіальною одиницею є частина території громади навколо села, селища, міста, що знаходиться в юрисдикції відокремленого органу управління громади.

2. Райони в містах є територіальними одиницями, що входять до складу відповідної міської громади.

3. Хутори та поселення включаються до складу територіальної одиниці, створеної на базі найближчого села, селища, міста.

4. Межі територіальної одиниці збігаються з межами суміжних територіальних одиниць.

5. Рішення про встановлення меж територіальної одиниці всередині громади приймається органом місцевого самоврядування відповідної громади з дотриманням умов нерозривності території та з врахуванням історичних і природних особливостей.

6. У територіальній одиниці можуть створюватися органи самоорганізації населення у порядку, встановленому законом.

7. Статус та повноваження окремого органу управління громади визначається законом.

У проекті також пропонується зафіксувати поняття *“громада”*:

Громада – це адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, утворена з дотриманням умов формування територіальних одиниць, визначених законопроектом, на базі одного або декількох населених пунктів, має визначені в установленому законом порядку межі її території та є територіальною основою для створення органів місцевого самоврядування та їх діяльності щодо надання населенню громади визначеного законом переліку адміністративних і соціальних послуг.

Громади, залежно від статусу адміністративного центру, поділяються на такі типи: міські, селищні та сільські.

Громада, як правило, формується шляхом об’єднання населених пунктів навколо міста чи селища, що є центром економічної активності, де розташовані основні місця працевлаштування меш-



канців навколишніх населених пунктів, наявні необхідні елементи бюджетної та інженерної інфраструктури із забезпеченням транспортної доступності.

Максимальна віддаленість поселень від центру громади визначається, як правило, базовим вимогами надання соціальних послуг на цьому рівні, насамперед часовим проміжком надання невідкладної медичної допомоги (15-20 хв), часом доставки учнів до загальноосвітньої школи шкільним автобусом (15-20 хв), прибуття рятувальників для ліквідації надзвичайної ситуації (до 15 хв).

У разі, якщо створити громаду на базі центру економічної активності неможливо, то з дотриманням вимог щодо доступності публічних послуг, визначених вище, громада формується навколо населеного пункту, що знаходиться найближче до географічного центру новоутвореної громади. При цьому у вказаному населеному пункті повинна бути забезпечена інфраструктура, необхідна для функціонування органів управління новоствореної громади.

Мінімальна кількість населення громади визначається умовою забезпечення галузевих норм навантаження на бюджетні установи для надання адміністративних та соціальних послуг.

На територіях з низькою густиною населення можуть створюватися сільські громади з меншою за мінімальну чисельністю населення, але не менше ніж 1 500 жителів. При цьому розрахунок дотації вирівнювання з державного бюджету до бюджету такої громади здійснюється як для громади з мінімально допустимою кількістю жителів.

Населений пункт, визначений центром громади, є місцем розташування ради громади та її виконавчого органу.

У проєкті дається визначення **району**: районом є адміністративно-територіальна одиниця, територія якої складається з громад, сформована з дотриманням умов створення територіальної одиниці для забезпечення реалізації спільних інтересів цих громад та надання населенню визначених законом адміністративних і соціальних послуг, які неможливо чи недоцільно надавати на рівні громад, а також для організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та інших органів державної влади.

Кількість громад у районі повинна бути в межах від 5 до 10-ти.

Район формується за умови, якщо на його території проживає, як правило, не менше 150 000 жителів. При формуванні районів враховується перспектива соціально-економічного розвитку території, бюджетна спроможність та наявність інфраструктури для



потреб населення, призначеної для надання громадських послуг, віднесених законодавством до повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади районного рівня.

На території з низькою густотою населення можуть формуватися райони з меншою кількістю населення, якщо площа такого району перевищує середню по Україні у півтора раза, а також у важкодоступних місцевостях.

Адміністративним центром району, як правило, визначається населений пункт – центр громади, що територіально розташований найближче до географічного центру району. При цьому враховується наявність інфраструктури, що дозволяє розмістити необхідні установи та служби територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування району.

Проектом передбачається таке визначення **регіону**: регіоном є адміністративно-територіальна одиниця, територія якого складається з районів, утворена з дотриманням умов створення територіальної одиниці з метою забезпечення реалізації спільних інтересів жителів цих районів та надання населенню визначених законом спеціалізованих та вузькоспеціалізованих адміністративних і соціальних послуг, які не можуть бути надані у районах та адміністративно-територіальних одиницях базового рівня.

Регіонами є такі адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка Крим, області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Хмельницька, Херсонська, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська.

Адміністративним центром регіону є населений пункт – місто, в якому розташовані органи місцевого самоврядування регіонального рівня та місцевих органів виконавчої влади в регіоні. У регіоні Автономна Республіка Крим її адміністративним центром є місто, в якому розташовані Верховна Рада Автономної Республіки Крим та Рада міністрів Автономної Республіки Крим.

Під час вибору адміністративного центру регіону враховується наявність інфраструктури, що дозволяє створити місцеві органи виконавчої влади, необхідні установи і служби територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування регіону, доступність до адміністративного



центру регіону для жителів районів, які входять до складу цього регіону.

У проекті закону детально виписано адміністративно-територіальний устрій **міст зі спеціальним статусом – Києва та Севастополя**.

1. На території міста зі спеціальним статусом Києва реалізуються повноваження громади, району та регіону. Для цього формуються адміністративно-територіальні одиниці: регіон Київ та райони у місті Києві зі спеціальним статусом.

2. На території міста зі спеціальним статусом Севастополя реалізуються повноваження громади, району та регіону. Для цього створюються адміністративно-територіальні одиниці: регіон Севастополь та райони в місті Севастополі зі спеціальним статусом.

3. Повноваження органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади регіону Київ, а також районів у місті Києві визначаються законом про столицю України – місто-герой Київ.

4. Повноваження органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади регіону Севастополь, а також районів у місті Севастополь визначаються законом про місто Севастополь.

5. Утворення, ліквідація, реорганізація районів у містах Києві та Севастополі здійснюються в порядку, встановленому законопроектом для громад.

У проекті говориться про **райони у місті**.

1. У місті з чисельністю понад 300 000 жителів за рішенням ради громади можуть формуватися райони у місті.

2. Кількість населення у кожному районі у місті повинна бути не менше 100 000 жителів.

3. При створенні районів у місті, крім районів у містах зі спеціальним статусом Києві та Севастополі, вони набувають статусу територіальної одиниці.

Також проект встановлює **межі адміністративно-територіальних одиниць**.

Межі адміністративно-територіальних одиниць встановлюються:

1) по лінії державного кордону України;

2) на суходолі – за характерними точками і лініями рельєфу з врахуванням меж землекористування та юрисдикції, що історично склалися;

3) на річках та струмках – по середині головного фарватеру судноплавних річок, по середині несудноплавних річок або по середині їх головного рукава, по середині струмка;



4) на озерах та інших природних водоймах – за прямою лінією, що з'єднує виходи меж адміністративно-територіальних одиниць до берегів озера або іншої водойми;

5) на штучних водоймах – відповідно до лінії меж, що проходили на місцевості до їх заповнення, а у разі утворення чи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць після заповнення штучних водойм – за прямою лінією, що з'єднує виходи меж територіальних одиниць до берегів штучної водойми;

6) на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через ділянки річок та струмків, – таким чином, щоб міст, гребля або інша споруда повністю знаходилася в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці.

7) на автошляхах – по середині полотна дороги, при цьому межі однієї територіальної одиниці не повинні перетинатися автошляхом більше ніж два рази.

Межі, встановлені по річці, струмку, озеру чи іншій водоймі, не підлягають перенесенню внаслідок зміни обрису їх берегів або рівня води, зміни русла річки, струмка.

Межі адміністративно-територіальних одиниць обґрунтовуються містобудівною та землепорядною документацією і наносяться на кадастрові плани і на топографічні карти.

Встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць і винесення їх на місцевість здійснюється центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів, його регіональними підрозділами у порядку, що визначається Кабінетом Міністрів України.

Межі адміністративно-територіальної одиниці вважаються встановленими після прийняття відповідного рішення Верховною Радою України, винесення їх у натуру (на місцевість), занесення відомостей про встановлення меж до Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів, поселень та районів у місті й видачі Державного акта на межі адміністративно-територіальної одиниці чи населеного пункту.

У проекті Закону визначено **порядок утворення, реорганізації та ліквідації громад**.

1. Рішення про утворення, реорганізацію чи ліквідацію громад приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України з урахуванням думки місцевого населення: рішень загальних зборів або результатів консультативного опитування жителів відповідних населених пунктів.



2. Кабінет Міністрів України вносить до Верховної Ради України подання із зазначених питань з власної ініціативи або за пропозиціями:

щодо утворення громад – відповідних обласних держадміністрацій, Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

щодо ліквідації, реорганізації громад – рад цих та суміжних зацікавлених громад.

3. У рішенні Верховної Ради України про утворення чи реорганізацію громади встановлюються: її назва, адміністративний центр, перелік населених пунктів, що увійдуть до її складу, та межі новоутвореної чи реорганізованої громади.

4. Рішення Верховної Ради України про ліквідацію громади приймається разом з рішенням про реорганізацію сусідніх громад, до території яких відходять території громади, що ліквідується.

5. Створення та реорганізація громади не проводиться, якщо при цьому суміжні громади не відповідають умовам формування громад, визначених цим законом.

6. До пропозицій, які подають Кабінету Міністрів України ради громади щодо ліквідації чи реорганізації громади, додаються висновки відповідної обласної держадміністрації, а якщо громада розташована в Автономній Республіці Крим, – висновки Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

7. До подання Кабінету Міністрів України також додаються:

– проект закону про утворення, ліквідацію, реорганізацію громади;

– аналітична записка щодо відповідності громади, що створюється чи реорганізовується, умовам формування громади, визначеним цим законом, з обґрунтуванням доцільності прийняття відповідного рішення;

– рішення загальних зборів зацікавлених громадян за місцем проживання, результати консультативного опитування населення із відповідних питань;

– довідка про обсяг видатків, пов'язаних з вирішенням зазначених питань, у т. ч. додаткових видатків на утримання органів місцевого самоврядування, та джерела їх покриття;

– кадастровий план і топографічна карта місцевості із зазначенням наявних та пропонованих меж громади, розташування її адміністративного центру, а у випадку, якщо пропонується перенести адміністративний центр громади – із зазначенням існуючого та нового адміністративного центрів;



– відомості про:

наявні та пропонувані площу й межі території громад, яких стосується подання;

наявні та пропонувані склад населених пунктів, чисельність населення й інші демографічні показники у громадах, яких стосується подання;

наявний і пропонуваний розподіл між громадами бюджетних установ та організацій, що надають соціальні та адміністративні послуги відповідно до повноважень, віднесених законодавством до повноважень громад, а також підприємств комунального господарства;

затверджений та розрахований внаслідок реорганізації обсяг доходів та видатків бюджетів громад, яких стосується подання, на рік, у якому вноситься відповідне подання;

наявні та передбачувані у зв'язку з пропозиціями, що вносяться, структури і штати органів місцевого самоврядування й територіальних підрозділів виконавчої влади.

У випадку внесення пропозицій щодо перенесення адміністративного центру громади, крім вищезазначених відомостей, подається інформація про:

чисельність населення та інші демографічні показники у населених пунктах, яких стосується подання;

наявність у населеному пункті, до якого переноситься адміністративний центр, приміщень, будівель і споруд для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;

доступність населеного пункту, до якого переноситься адміністративний центр, для жителів інших населених пунктів та поселень, які розташовані у межах відповідної громади.

У проекті Закону також регламентовано **порядок утворення, ліквідації та реорганізації районів**.

1. Рішення про утворення, ліквідацію чи реорганізацію району приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України.

2. Кабінет Міністрів України вносить до Верховної Ради України подання із зазначених питань за власною ініціативою або за пропозиціями:

щодо утворення районів – відповідних обласних держадміністрацій, Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

щодо ліквідації, реорганізації районів – рад цих та суміжних зацікавлених районів.



3. При утворенні та реорганізації районів межі громад не змінюються.

4. Формування та реорганізація району не проводиться, якщо при цьому суміжні райони не відповідають умовам формування району, визначеним цим законом.

5. У рішенні про формування чи реорганізацію району зазначаються: його назва; межі; перелік сільських, селищних, міських громад, що увійдуть до його складу, адміністративний центр.

6. До зазначеного подання додаються:

1) проект закону про утворення, ліквідацію чи реорганізацію району;

2) аналітична записка щодо відповідності району, що створюється чи реорганізовується, умовам утворення району, визначеним цим законом, з обґрунтуванням доцільності прийняття відповідного рішення;

3) довідка про обсяг видатків, пов'язаних з вирішенням зазначених питань, у т. ч. додаткових видатків на утримання органів місцевого самоврядування, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади та джерела їх покриття;

4) кадастровий план і топографічна карта місцевості із зазначенням меж району, його адміністративного центру, а у разі, якщо пропонується змінити межі району або перенести його адміністративний центр, – із зазначенням відповідно існуючих і нових меж району, існуючого та нового адміністративного центру;

5) відомості про:

наявні та пропоновані площу й межі територій районів, яких стосується подання;

наявні та пропоновані склад громад, чисельність населення й інші демографічні показники в межах районів, яких стосується подання;

наявність бюджетних установ, що надають адміністративні та соціальні послуги, відповідно до повноважень, віднесених законодавством до повноважень для адміністративно-територіальних одиниць рівня району;

затверджений та розрахований внаслідок реорганізації обсяг доходів і видатків бюджетів районів, яких стосується подання, на рік, в якому вноситься відповідне подання;

наявні та передбачувані у зв'язку з пропозиціями, що вносяться, структури і штати органів місцевого самоврядування району, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.



7. У разі внесення пропозицій про перенесення адміністративного центру району, крім вищевказаних відомостей, подається інформація про:

чисельність населення та інші демографічні показники у населених пунктах, яких стосується подання;

наявність у населеному пункті, до якого переноситься адміністративний центр, приміщень, будівель та споруд для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування району і територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

У проекті закону окремо визначається **порядок реорганізації регіонів**.

1. Реорганізація регіонів полягає у зміні їх меж чи адміністративного центру.

2. Рішення про реорганізацію регіонів приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України.

3. Кабінет Міністрів України вносить до Верховної Ради України подання із зазначених питань за власною ініціативою.

4. До подання додаються:

1) проект закону про зміну меж регіону та (за необхідності) про перенесення його адміністративного центру;

2) аналітична записка щодо відповідності реорганізованих регіонів вимогам до утворення адміністративно-територіальних одиниць, визначеним цим законом, та обґрунтування доцільності прийняття відповідного рішення;

3) довідка про обсяг видатків, пов'язаних із вирішенням зазначених питань, у т. ч. додаткових видатків на утримання органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, та джерела їх покриття;

б) кадастровий план і топографічна карта місцевості із зазначенням відповідно існуючих та нових меж регіону, існуючого та нового адміністративного центру;

7) відомості про:

площу регіону в існуючих та нових межах і його нові межі;

чисельність населення та інші демографічні показники в існуючих межах регіонів, яких стосується подання, та в нових межах;

наявність бюджетних установ, що надають адміністративні та соціальні послуги, відповідно до повноважень, віднесених законодавством до повноважень для адміністративно-територіальних одиниць рівня регіону;



затверджений та розрахований внаслідок реорганізації обсяг доходів та видатків бюджетів регіонів, яких стосується подання, на рік, в якому вноситься відповідне подання; наявні й передбачувані у зв'язку з пропозиціями, що вносяться, структури і штати органів місцевого самоврядування регіону, місцевих органів виконавчої влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади.

5. У разі внесення пропозицій про перенесення адміністративного центру регіону, крім зазначених відомостей, надається інформація про:

чисельність населення та інші демографічні показники у містах, яких стосується подання;

наявність у місті, до якого переноситься адміністративний центр, приміщень, будівель та споруд для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування регіону, місцевих органів виконавчої влади, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади;

доступність міста, до якого переноситься адміністративний центр, для жителів районів, які розташовані у межах відповідного регіону.

Законопроектом також пропонується унормувати **порядок віднесення населених пунктів до категорії сіл та селищ, віднесення сіл до категорії селищ, встановлення та зміни меж сіл та селищ.**

1. Рішення про віднесення населених пунктів до категорії сіл і селищ, встановлення та зміни меж сіл і селищ приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною обласною радою або міською радою міста зі спеціальним статусом.

2. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада, міська рада міста зі спеціальним статусом приймає рішення із зазначених питань за пропозиціями рад громад, у межах яких розташовані відповідні поселення, села та селища.

3. У рішенні про віднесення населеного пункту до категорії сіл чи селищ, віднесення села до категорії селищ зазначаються його назва, новий статус та межі.

4. Рішення про віднесення населених пунктів до категорії сіл і селищ, встановлення та зміни меж сіл і селищ приймається з урахуванням рішень загальних зборів за місцем проживання жителів відповідного населеного пункту, села, селища, а у разі, коли йдеться про зміну меж села або селища, – також за результатами загальних зборів за місцем проживання жителів сусідніх поселень, сіл,



селищ, межі або статус яких в результаті прийняття зазначеного рішення також можуть змінитися.

5. До проекту рішення із зазначених питань додаються:

1) пропозиції, зазначені у пункті 2;

2) обґрунтування доцільності прийняття відповідного рішення;

3) довідка про рішення загальних зборів громадян за місцем проживання, передбачених пунктом 4;

4) довідка про обсяг видатків, пов'язаних з вирішенням вищевказаних питань, та джерела їх відшкодування;

5) кадастровий план і топографічна карта місцевості із зазначенням місцерозташування поселення або меж села, селища, а у разі, якщо пропонується змінити межі села чи селища, – із зазначенням його існуючих та нових меж;

6) відомості про:

площу та кількість населення у межах поселення, села, селища, основні демографічні показники населення, а у разі підготовки проекту рішення про зміну меж села, селища – також площу та кількість населення в нових межах цього села чи селища, а ще тих сусідніх поселень, межі яких при цьому змінюються;

наявність у поселенні, селі, селищі закладів освіти й охорони здоров'я, підприємств комунального господарства, соціального та культурного призначення, суб'єктів господарювання у сфері торгівлі й громадського харчування, побутового обслуговування населення; дані про житловий фонд; для села і селища – також дані про наявність у його межах підприємств, а у разі підготовки проекту рішення про зміну меж села, селища – також про відповідні показники в нових межах цього села, селища та сусідніх поселень, межі яких при цьому змінюються.

6. Якщо проект рішення стосується змін меж населеного пункту, до нього додаються проект рішення ради відповідної адміністративно-територіальної одиниці базового рівня про внесення змін до генерального плану цього населеного пункту із супроводжуючими додатками.

7. У довідці з питань, визначених у проекті рішення про зміну меж села чи селища, крім вищевказаних відомостей, повинні міститися відомості про цільове призначення земель, що передаються чи виключаються з його меж.

У законопроекті запропоновано **порядок віднесення населених пунктів до категорії міст, встановлення та зміни меж міст.**

1. Рішення про віднесення населених пунктів до категорії міст,



встановлення та зміну меж міст приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України.

2. Кабінет Міністрів України за пропозиціями рад громад і міст зі спеціальним статусом, у межах яких розташовані ці населені пункти або міста, вносить до Верховної Ради України подання із зазначених питань.

3. У рішенні про віднесення населеного пункту до категорії міст зазначаються його назва, новий статус та межі.

4. Рішення з цих питань приймається з урахуванням результатів консультативного опитування жителів відповідного села, селища або міста, а у разі, коли зміна меж міста має наслідком включення до його меж поселень, сіл, селищ, інших міст повністю або частково, – також за результатами загальних зборів за місцем проживання жителів цих поселень, сіл, селищ або за результатами консультативного опитування жителів цих міст.

5. До подання Кабінету Міністрів України, зазначеного у пункті 2, додається висновок Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної обласної ради, а якщо населений пункт чи місто розташовані у межах міста зі спеціальним статусом – висновок міської ради міста зі спеціальним статусом.

6. До подання додаються:

1) проект закону про віднесення населених пунктів до категорії міст, встановлення та зміну меж міста;

2) пропозиції та висновки, зазначені у пунктах 2 і 5;

3) обґрунтування доцільності прийняття відповідного рішення;

4) довідка про рішення загальних зборів громадян за місцем проживання, результати консультативного опитування населення з питань віднесення населених пунктів до категорії міст, встановлення та зміни меж міст;

5) довідка про обсяг видатків, пов'язаних із вирішенням зазначених питань, та джерела їх відшкодування;

6) кадастровий план і топографічна карта місцевості із зазначенням меж населеного пункту, міста, а у разі внесення подання про зміну меж міста – із зазначенням його існуючих і нових меж;

7) відомості про:

площу та чисельність населення населеного пункту, основні його демографічні показники, історичні підстави для надання йому статусу міста, а в разі внесення подання про зміну меж міста – також про його площу та кількість населення в нових межах;



наявність у межах населеного пункту, міста виробничих потужностей, закладів освіти, охорони здоров'я, соціального та культурного призначення, підприємств комунального господарства, торгівлі й громадського харчування, побутового обслуговування населення; дані про житловий фонд, а у разі внесення подання про зміну меж міста – також про відповідні показники в нових межах;

обсяг доходів та видатків бюджету громади, у межах якої розташований населений пункт, місто, станом на рік, у якому вноситься відповідне подання;

8) якщо проект рішення стосується змін меж міста, до нього додаються проект рішення ради відповідної громади про внесення змін до генерального плану цього міста із супроводжуючими додатками.

7. У довідці з питань, визначених у поданні Кабінету Міністрів України про зміну меж міста, крім вищевказаних відомостей додається інформація про цільове призначення земель, що передаються чи виключаються з його меж.

Законопроектом передбачено **порядок називання адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, населених пунктів та їх перейменування.**

1. Кожна адміністративно-територіальна одиниця, територіальна одиниця, місто, селище, село, хутір мають власні назви.

2. При утворенні чи перейменуванні територіальної або адміністративно-територіальної одиниці не допускається:

присвоєння територіальній одиниці назви іншої територіальної одиниці, що вже існує в межах відповідної громади;

присвоєння громаді назви адміністративно-територіальної одиниці цього рівня, що вже існує в межах відповідного регіону;

присвоєння районів назви району, що вже існує в Україні.

3. Назва територіальної одиниці, громади і району має відповідати назві населеного пункту, яке є їх адміністративним центром.

4. Якщо населений пункт – центр громади – має таку ж назву, як і центр іншої громади в межах того самого регіону, або центр району має таку ж назву, як і центр іншого району в Україні, назва громади чи назва району може не відповідати назві такого населеного пункту. При цьому найменування та перейменування адміністративно-територіальної одиниці здійснюється з урахуванням їх історичних, культурних, географічних, національних та інших місцевих умов і особливостей відповідно до цього закону.

5. Надання населеному пункту назви, пов'язаної з власним іменем фізичної особи, допускається лише для новостворених на-



селених пунктів за умови, що з часу смерті фізичної особи, ім'я якої пропонується надати населеному пункту, минуло не менше 50-ти років. При цьому вказана особа своїм життям та/або діяльністю повинна бути пов'язана з Україною.

6. Рішення про назву адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів – центрів адміністративно-територіальних одиниць та їх перейменування приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України з урахуванням пропозицій рад адміністративно-територіальних одиниць і висновків відповідно Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад, міських рад міст зі спеціальним статусом.

7. Рішення про найменування, перейменування територіальних одиниць та населених пунктів, що не є центрами адміністративно-територіальних одиниць, приймається радами відповідних регіонів за поданням відповідних громад.

8. У разі, коли найменування населеного пункту має наслідком найменування або перейменування адміністративно-територіальної одиниці, в межах якої розташований цей населений пункт, рішення з цього питання приймається з урахуванням положень пунктів 2-4 цього порядку.

9. Рішення про перейменування адміністративно-територіальної одиниці, міста приймається з урахуванням результатів консультативного опитування населення.

10. Рішення про найменування чи перейменування поселення, села або селища приймається з урахуванням рішень загальних зборів їх жителів за місцем проживання.

11. До пропозицій ради громади щодо перейменування адміністративно-територіальної одиниці, перейменування населених пунктів, що розташовані в її межах, додаються висновки відповідної обласної ради, а якщо територіальна одиниця знаходиться в межах Автономної Республіки Крим – висновки Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

12. Пропозиція щодо надання назви адміністративно-територіальній одиниці або населеному пункту, що є центром територіальної одиниці, чи їх перейменування подається у формі проекту закону.

13. До зазначених у пункті 11 цього порядку проектів додаються:

- 1) висновки, вказані у пункті 6;
- 2) обґрунтування доцільності прийняття відповідного рішення;
- 3) рішення загальних зборів громадян за місцем проживання, результати консультативного опитування з питань, зазначених у пунктах 9 та 10;



4) історичні відомості про адміністративно-територіальну одиницю, населений пункт, у т. ч. про всі відомі його назви;

5) довідка про обсяг видатків, пов'язаних з вирішенням питань найменування, перейменування населених пунктів, адміністративно-територіальних одиниць, та джерела їх відшкодування;

6) кадастровий план і топографічна карта місцевості із зазначенням меж адміністративно-територіальної одиниці, населеного пункту, який пропонується найменувати або перейменувати.

14. Місцеві ради перед внесенням пропозицій про перейменування населених пунктів та поселень, в яких розташовані поштово-телеграфні установи або залізничні станції, до органів, уповноважених на прийняття відповідних рішень, попередньо повідомляють про це або центральному органу виконавчої влади з питань поштового зв'язку, або центральному органу виконавчої влади з питань залізничного транспорту.

У законопроекті також передбачається **ведення державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, населених пунктів, районів у місті.**

1. Офіційні відомості про адміністративно-територіальні одиниці, територіальні одиниці, населені пункти (за винятком поселень), райони у місті включаються до Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, населених пунктів (далі – Державний реєстр).

2. Державний реєстр формується та ведеться спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади, який є його розпорядником та адміністратором.

3. Державний реєстр ведеться на паперових та електронних носіях.

4. До Державного реєстру включаються відомості про: результати вирішення питань адміністративно-територіального устрою, визначених цим законом;

площу та межі адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, населених пунктів;

чисельність населення адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів, поселень та районів у місті, інші демографічні показники;

природні, соціально-економічні, історико-культурні, містобудівні та інші особливості адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, населених пунктів;

5. Підставою для взяття на облік або зняття з обліку в Державному реєстрі адміністративно-територіальної одиниці, населеного



пункту, поселення, району в місті є відповідне рішення органу, до повноважень якого відповідно до цього закону належить вирішення питань територіального устрою.

6. Зняттю з обліку в Державному реєстрі підлягають:

населені пункти, з яких виїхали на постійне проживання до інших населених пунктів або померли всі жителі;

адміністративно-територіальні одиниці й територіальні одиниці, ліквідовані в результаті об'єднання або приєднання до інших адміністративно-територіальних одиниць чи територіальних одиниць;

населені пункти, поселення, повністю включені до меж інших населених пунктів, поселень.

7. Органи, до повноважень яких відповідно до цього закону належить вирішення питань адміністративно-територіального устрою, не пізніше наступного робочого дня з дня прийняття відповідного рішення, подають копію цього рішення спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади для включення відомостей цього рішення до Державного реєстру.

8. Відомості, що містяться в Державному реєстрі, є відкритими. Доступ до даних Державного реєстру забезпечується через мережу Інтернет на безоплатній основі.

9. Строк надання відомостей з Державного реєстру за запитом не повинен перевищувати п'яти робочих днів з дня надходження запиту.

10. За одержання відомостей з Державного реєстру за запитом справляється плата.

11. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування звільняються від плати за одержання за їх запитом відомостей з Державного реєстру, якщо такий запит подається у зв'язку зі здійсненням ними повноважень, визначених законом.

12. Передача даних із Державного реєстру третім особам на комерційній основі забороняється.

13. Порядок ведення Державного реєстру, порядок надання відомостей з Державного реєстру, за які справляється плата, визначається Кабінетом Міністрів України.

Фінансове забезпечення вирішення питань адміністративно-територіального устрою пропонується:

1. За рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, одержаних у формі цільової субвенції з Державного бюджету України, здійснюються витрати на проведення заходів, пов'язаних:



1) з утворенням, реорганізацією та ліквідацією адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів;

2) з віднесенням населених пунктів до категорії сіл, віднесенням сіл до категорії селищ, віднесенням населених пунктів до категорії міст;

3) з установленням та зміною меж адміністративно-територіальних одиниць, міст, включаючи встановлення меж у природі на місцевості;

4) з наданням назв адміністративно-територіальним одиницям, населеним пунктам – центрам адміністративно-територіальних одиниць, та їх перейменуванням.

2. Витрати, пов'язані з веденням Державного реєстру, видачею Державних актів та виданням офіційного довідника про адміністративно-територіальний устрій України, здійснюються за рахунок Державного бюджету України.

3. Витрати, пов'язані зі зміною меж поселень, сіл, селищ, включаючи встановлення меж у природі на місцевості, на підставі рішень Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад, міських рад міст зі спеціальним статусом, здійснюються з відповідних регіональних бюджетів.

4. Витрати, пов'язані з проведенням загальних зборів громадян за місцем проживання, консультативного опитування, здійснюються відповідно до закону.

5. Інші витрати на здійснення заходів, пов'язаних з вирішенням питань адміністративно-територіального устрою, здійснюються за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів.

Прикінцевими та перехідними положеннями законопроекту пропонується:

1. Набрання чинності законом з 1 січня 2010 р.

2. Втрата чинності Положення “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР”, затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. (Відомості Верховної Ради УРСР, 1981 р., № 12, ст. 179) з моменту набуття чинності цим законом.

3. Здійснення формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня шляхом добровільного об'єднання в одну громаду жителів кількох сіл, селищ та міст відповідно до вимог цього закону і норм Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” протягом року після прийняття закону.

4. На другий рік після прийняття закону відбувається формування громад відповідно до вимог цього закону, для чого:



1) Кабінету Міністрів України забезпечити організацію проведення обстеження соціально-економічного, фінансового, матеріального стану адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів та скласти на підставі його результатів інвентарні списки функціонуючих бюджетних установ, комунальних підприємств на території кожної адміністративно-територіальної одиниці та визначити обсяги видатків місцевих бюджетів на їх утримання;

2) робочим групам пропонується на основі критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць, визначених у законі та з врахуванням зауважень і пропозицій органів місцевого самоврядування, розробити схеми формування громад та районів. Підготувати необхідні проекти подань Кабінету Міністрів України щодо адміністративно-територіального устрою областей (Автономної Республіки Крим) з визначенням по кожній утвореній громаді та кожному району обсягу мінімального місцевого бюджету відповідно до повноважень, визначених для кожного рівня адміністративно-територіального устрою. Здійснити розрахунки кадрових переміщень та обсяг необхідних для цього коштів, визначити необхідність додаткової інфраструктури для функціонування адміністративно-територіальних одиниць відповідно до переданих їм повноважень;

3) встановити, що первинне утворення сільських, селищних, міських об'єднаних громад, міських районів у містах зі спеціальним статусом Києві та Севастополі, а також районів здійснюється з урахуванням таких особливостей:

утворення громад у межах одного регіону відбувається шляхом подання Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України єдиного законопроекту, що передбачає утворення усіх громад у регіоні;

утворення районів у межах одного регіону здійснюється шляхом подання Кабінетом Міністрів України на розгляд Верховної Ради України єдиного законопроекту, що передбачає утворення усіх районів у регіоні.

5. Органи місцевого самоврядування територіальних громад сіл, селищ, міст та їх посадові особи, районні ради, що є повноважними на момент набрання чинності цим законом, продовжують виконувати свої повноваження до утворення сільських, селищних, міських громад, районів у містах зі спеціальним статусом Києві та Севастополі і районів відповідно до цього закону.

6. Районні держадміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, що функціонують у районах



на момент набрання чинності цим законом, здійснюють свої повноваження до утворення нових територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади в новоутворених районах відповідно до цього закону.

7. Кабінету Міністрів України протягом шести місяців з дня набрання чинності цим законом пропонується привести свої нормативно-правові акти у відповідність до закону. До 1 червня 2010 р. підготувати і подати на розгляд Верховної Ради України:

1) перелік законодавчих актів, які повинні бути визнані такими, що втратили чинність у зв'язку з набранням чинності цим законом;

2) проекти законодавчих актів, що регулюватимуть правовий статус та діяльність органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади в адміністративно-територіальних одиницях, зміни до бюджетного, податкового, земельного та іншого законодавства, прийняття яких впливає із цього закону.

8. Кабінету Міністрів України передбачити у Державному бюджеті України на 2010-2011 рр. необхідний обсяг коштів (у т. ч. субвенцій місцевим бюджетам) на проведення адміністративно-територіальної реформи.

9. У разі потреби під час проведення адміністративно-територіальної реформи вирішити питання щодо зміни категорії населених пунктів (сіл, селищ, міст).

10. Кабінету Міністрів України затвердити Програму проведення протягом 2010-2011 рр. робіт з визначення меж адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів, включаючи встановлення меж у природі на місцевості.

11. Кабінету Міністрів України протягом року з дня набрання чинності цим законом затвердити Порядок ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць, територіальних одиниць, населених пунктів і районів у місті та видання офіційного довідника щодо адміністративно-територіального устрою України.

Напевно для синхронізації проведення реформи адміністративно-територіального устрою у просторі та часі доведеться ухвалити спеціальний закон про проведення реформ, який передбачатиме процедури набуття чинності різних норм різних законів, а головне – визначить порядок діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у період формування нових громад та районів.

РОЗДІЛ 9

Фінансові аспекти реформування територіальної організації влади



9.1. Мінімальний розмір адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням бюджетних аспектів

Як розрахувати найменшу кількість населення для надання статусу адміністративно-територіальної одиниці відповідного рівня і врахувати при цьому бюджетні обмеження? Позиція уряду тут – максимально збільшити цей показник. Особлива увага приділяється економії ресурсів на утримання бюджетної сфери. Однак при цьому для адміністративно-територіальної одиниці необхідно забезпечити як керованість територією з боку влади, так і доступність послуг для мешканців. Звичайно, ця доступність залежить від рівня розвитку транспортної інфраструктури, однак максимальна віддаленість від центру громади як базового рівня визначається таким, на перший погляд, віртуальним поняттям, як ареал життя – територія, де здійснюється 85 % життєвого циклу людини.

Найважливіше завдання влади при створенні такого ареалу – гарантування найнеобхідніших для мешканця соціальних послуг: медична допомога, пожежна безпека, довозення дітей до середньої школи за умови часової доступності надання цих послуг протягом 20 хв. Більшість служб, які надають соціальні послуги, будуть розташовані в центрі громади, однак для забезпечення основними послугами, що вимагають часових показників доступності для віддалених сіл, потрібно створювати відповідні бюджетні установи. Хоча це і знижує рівень відчуття єдності громади, однак підвищує ефективність управління. Такі підходи, по суті, визначають верхню планку кількості населення в сільській громаді – 15 000 осіб.

Однак важливіше визначити мінімальні розміри громади. Очевидно, це повинна бути громада з незначною густиною населення і невеликими відстанями до центрів економічної активності.

Тому для економії бюджетних ресурсів параметри системи визначатимуться можливістю і доцільністю фінансування мережі бюджетних установ, що надають соціальні послуги. З одного боку, потрібно оцінити фінансові ресурси у розрахунку на одного мешканця, які держава має надавати шляхом трансфертної політики. З іншого боку, – оцінити мінімальні видатки, передбачені в бюджеті для забезпечення функціонування бюджетних установ з метою надання їх населенню на рівні стандартів, установлених для відповідного рівня адміністративно-територіального устрою.

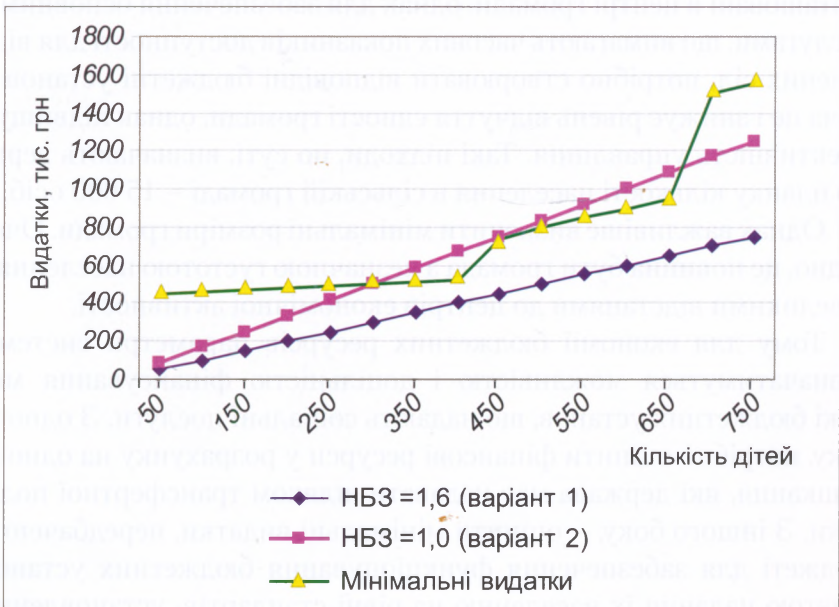


І нарешті, потрібно мати на увазі, що бюджетні установи повинні працювати з відповідним навантаженням, яке встановлюється галузевими нормами. Не можна допускати перевантаження, оскільки при цьому знижується якість надання послуг. Разом з тим низьке навантаження на бюджетні установи є свідченням неефективного використання бюджетних коштів.

Для сільської громади головною бюджетною установою, яка практично виправдовує існування самоврядування в сільській громаді, є школа (у селі це початкова школа). Меншою мірою це стосується дитячого садка – малі діти (передусім на селі) можуть бути біля батьків.

З огляду на те, що видатки на забезпечення загальної середньої освіти є найбільшими, саме вони визначатимуть обмеження в розмірі громади. Розглянемо сільську громаду, де є одна загальноосвітня школа.

Які показники фінансового стану такої загальноосвітньої школи? Відповідно до Бюджетного кодексу України, розрахунки планованих видатків, що є основою трансфертної політики держави, здійснюються у розрахунку на користувача, у даному випадку – на дитину шкільного віку. При цьому оперують поняттям “норматив бюджетної забезпеченості” (далі – НБЗ). Функція залежності видатків від кількості населення таким чином лінійна (див. мал. 9.1).



Мал. 9.1



Тому залежно від величини НБЗ крива видатків може мати різний нахил (варіант 1 відповідає НБЗ, що становить 1,6 тис. грн/учня, варіант 2 – 1 тис. грн/учня, як, наприклад, було встановлено для бюджету 2005 р.).

9.2. Мінімальні та нормативні видатки на освіту на рівні базової адміністративно-територіальної одиниці (село, селище)

При встановленні критеріїв для визначення фінансової забезпеченості для громади потрібно оперувати не тільки нормативом бюджетної забезпеченості у розрахунку на одного користувача, що визначає спроможність фінансової системи країни, а й тими мінімальними видатками, які необхідно здійснювати для можливого виконання повноважень, які надаються самоврядуванню. Так, незалежно від кількості користувачів, для того щоб бюджетна установа існувала, повинні бути передбачені фіксовані видатки. Для тієї ж загальноосвітньої школи такими постійними елементами, мало залежними у короткостроковій перспективі від кількості дітей, є зарплата вчителям, оплата за спожиту електроенергію, видатки на утримання та ремонт приміщення. Інші видатки, пропорційні кількості дітей у короткостроковій перспективі – це харчування, медобслуговування. З метою економії ресурсів нові класи намагаються не відкривати до наповнюваності 35 учнів.

Після показника, що визначається кількістю 400 дітей, мінімальні видатки зростають (див. мал. 9.1). Це пов'язано з необхідністю відкриття додаткових класів і появою нових постійних видатків (зарплати вчителям). Далі такі відкриття класів не призводять до різких коливань, що пояснює факт майже лінійної залежності видатків від кількості учнів у великих громадах. Практично на них і орієнтується Міністерство фінансів України, розраховуючи трансферти. Наступний стрибок відбувається при появі капітальних видатків – будівництва нової школи чи капітального ремонту старої. Перетин на мал. 9.1 кривої мінімальних видатків та прямої планових видатків за НБЗ вказує на мінімальну кількість користувачів, вище якої можна гарантувати фінансову стабільність роботи бюджетних установ. Очевидно, чим більший норматив бюджетної забезпеченості, тим при меншій кількості користувачів ці графіки перетинатимуться. Можливі випадки, що ці графіки взагалі не перетинатимуться, що означатиме хронічне недофінансування.



Для того щоб виключити необґрунтовані “нормативи” та, як наслідок, політичні ігри і суб’єктивізм, необхідно застосовувати інші параметри, розроблені фахівцями для окремих галузей (освіта, охорона здоров’я і т. д.). Тобто мова про застосування галузевих норм. Щодо тієї ж сільської школи потрібно застосовувати галузевий норматив наповнення класів до 25-ти учнів. При наявності 12-ти класів мінімальна кількість дітей у школі, яка буде братися Мінфіном України для розрахунку як нормальна завантаженість цієї бюджетної установи, – 300 дітей. Потрібно враховувати, що діти шкільного віку в середньому становлять 12 % від загальної кількості жителів села (селища), тому для надання статусу адміністративно-територіальної одиниці громада повинна нараховувати мінімум 2 500 жителів.

Виходячи з цих показників, можна також розрахувати мінімальний норматив бюджетної забезпеченості для школи у селищі, що має нормативну кількість дітей – споживачів соціальної послуги, яка називається “надання середньої освіти”. Якщо мінімальні постійні видатки на школу становлять 450 тис. грн, а 50 тис. грн – це змінні видатки (166 грн/учня), що залежать від кількості учнів, то норматив бюджетної забезпеченості становитиме $500:300=1,6$ тис. грн у розрахунку на одну дитину шкільного віку. Цей показник можна було б застосовувати у розрахунках трансфертів для всіх простих адміністративно-територіальних одиниць групи, яка відповідає малому місту та селищу. Для адміністративно-територіальних одиниць складного типу (сільська об’єднана громада) розрахунки нормативу складніші, оскільки сюди потрібно закладати видатки на утримання початкових шкіл. А для цього необхідно визначити, скільки початкових шкіл включати в розрахунки.

Складніші розрахунки застосовуються для сільської громади, до складу якої входять декілька сіл. Однак і тут теж потрібно виходити із встановленого галузевого стандарту наповнюваності класів з 5-го по 12-й – 25 учнів, хоча для сільської місцевості середня наповнюваність класу становить 15-17 учнів. Отже, у такій громаді буде одна загальноосвітня школа в центрі адміністративно-територіальної одиниці та кілька початкових шкіл – у сусідніх поселеннях. Кількість учнів у 5-12-му класах становитиме 200 дітей (8 класів × 25 учнів). У цих класах навчається дві третини усіх учнів школи. Отже, загальна кількість жителів такої громади – знову ж таки становить 2 500 осіб. Проте видатки на утримання серед-



ньої освіти такої громади будуть вищими, ніж для однієї школи, оскільки сюди додаються початкові школи, розташовані в інших поселеннях – складових адміністративно-територіальній одиниці (мал. 9.2).



Мал. 9.2

При цьому Міністерство освіти повинно встановити мінімальний норматив кількості дітей для відкриття такої школи. Звичайно, громада може утримувати і менш укомплектовані школи, але вимагати додаткового державного фінансування у такому випадку немає підстав.

9.3. Розрахунок видатків на освіту на рівні району

Для визначення мінімального розміру району за основу повинні братися видатки для організації надання повного набору стандартизованих стаціонарних медичних послуг. Практично це означає наявність 20-ти різнотипних відділень та обслуговуючих їх підрозділів. Звичайно, ці відділення не можуть і не повинні розташовуватися територіально поряд одна з одною, а розосереджуватися по всій території району. Нормативна кількість ліжок, відділень, обслуговуючого персоналу, мінімальне діагностичне обладнання і нормативна його завантаженість, встановлений норматив вартості надання медичних послуг – ось параметри, що визначають мінімальні розміри адміністративно-територіальній одиниці другого рівня. Попередні розрахунки дають підстави визначити цей показник – 100 тис. осіб. Неопосередковано ці критерії



підтверджуються нинішньою практикою створення територіальних медичних округів (ТМО), що обслуговують міста обласного значення на 40-80 тис. мешканців та жителів району, розташованого поблизу такого міста.

Інша позиція, що визначає мінімальний розмір району, – показник мінімальної кількості дітей, який є підставою для формування методологічного центру управління освітою. Нормативними документами Міносвіти такий показник визначено на рівні 10 тис. учнів, що відповідає приблизній кількості жителів у 90 тис. осіб.

Потреба визначення мінімального розміру громади стає особливо актуальною під час вирішення найбільш складного питання реформи адміністративно-територіального устрою, а саме, що робити з винятками із загального правила. Таких винятків небагато – декілька в гірській місцевості, у Поліссі та вздовж українсько-російського кордону. У цьому питанні державницький підхід полягає у тому, що навіть у таких малонаселених територіях адміністративно-територіальна одиниця повинна бути сформована з повним комплексом передбачених повноважень та відповідною соціальною інфраструктурою. Очевидно, що традиційний розрахунок за нормативами бюджетної забезпеченості на споживача не покриває мінімальних видатків, прирікаючи такі громади на “фінансове животіння”, тому для таких бюджетів розрахунки повинні здійснюватися згідно з видатками, обчисленими для адміністративно-територіальної одиниці мінімального розміру, де забезпечуються галузеві нормативи навантаження. Звичайно, умови надання такого статусу повинні бути законодавчо визначені, а рішення про їх формування прийматися виключно законно лише за поданням уряду. Якщо такі умови не будуть дотримані, Міністерство фінансів не зможе надати додаткові кошти для таких дрібних громад і розраховуватиме трансферти, виходячи з кількості споживачів, а не з мінімальної потреби соціальної забезпеченості адміністративно-територіальної одиниці.

9.4. Бюджетна спроможність як обмеження щодо створення адміністративно-територіальних одиниць

Рівень трансфертів з державного та інших бюджетів є одним з показників реальної самостійності адміністративно-територіальної одиниці. Він не повинен бути занадто високим, оскільки при цьому місцеві органи влади втрачають зацікавленість у нарощуванні власних доходів. Так, система надання трансфертів, насам-



перед дотації вирівнювання, передбачає планомірність та повноту їх надходження, тому ризики неотримання сум дотацій є мінімальними. Але місцевій владі потрібно постійно працювати над доходами місцевого бюджету. Щоб зберегти паритет між державною підтримкою та стимулюванням “місцевих резервів”, оптимальний показник рівня дотації з державного бюджету не повинен перевищувати 50 % бюджету.

Очевидно, що вимогу низької дотаційності не можна розглядати у відриві від усього комплексу міжбюджетних відносин. Якщо виходити з макроекономічних показників місцевих бюджетів, то варто брати до уваги такі показники:

- частка службовців, заробітна плата яких фінансується з місцевих бюджетів, – 13,3 % від усіх зайнятих в економіці;
- ефективна ставка податку на доходи фізичних осіб – 13,8 %;
- частка податку на доходи фізичних осіб у доходах, що беруться до розрахунку трансфертів, – 88 %;
- частка видатків у бюджеті на виконання делегованих повноважень – 85 %.

Крім цього, необхідно взяти до уваги вимоги законів про освіту та про охорону здоров'я, що прирівнюють зарплату працівників цієї сфери до тієї, яка є в промисловості. Також потрібно враховувати структуру бюджету, не менше 10 % якого повинен становити бюджет розвитку; кошти, що спрямовуються на зарплати, повинні становити не більше 50 % (з нарахуваннями – 66 %) цього бюджету. Якщо навіть додати соціальні субвенції, які в інших країнах фінансуються безпосередньо з державного бюджету, то і при цьому розрахунки показують, що частка дотації місцевим бюджетам повинна становити не менше 30 %. Сільські громади у цьому випадку будуть дотаційними більше ніж наполовину.

Однак варто зауважити, що сьогодні 89 % бюджетів міст районного значення, сіл, селищ є глибоко дотаційними (розмір дотації становить понад 50 % від усіх доходів). Разом з тим більше половини міст районного та багато міст обласного значення передають кошти до державного бюджету відповідно до формули розрахунку трансферту. З огляду на досить низькі видаткові повноваження міст районного значення такий підхід виправданий – з їх бюджетів (у більшості випадків у частині видатків, що беруться до розрахунку трансфертів) фінансуються лише дитячі садки та органи самоврядування. Більшість видаткових повноважень бере на себе районний бюджет – це охорона здоров'я, середня освіта, соціаль-



ний захист. Однак факт, що з міського бюджету вилучаються кошти на потреби фінансування вирішення комунальних проблем, а це дуже боляче сприймається місцевими керівниками.

Після передачі більшої частки соціальних видатків (передусім на освіту), навіть з урахуванням збільшення частки податку на доходи фізичних осіб з 25 % до 50 %, доходи міст-громад, створених на базі нинішніх міст районного значення, не кажучи вже про сільські громади, не будуть достатніми для покриття цих видатків. Разом з тим приєднання до міст обласного значення низки сіл збільшить потребу в додаткових видатках при досить незначному збільшенні доходної частини. Тому кількість громад, приречених на вилучення коштів з їх бюджетів до державного, зменшиться суттєво. Таким чином, більшість бюджетів громад будуть дотаційними, однак розмір цієї дотаційності буде значно нижчим, ніж зараз.

При всій своїй привабливості позиція використовувати рівень трансферту до місцевих бюджетів як критерій для прийняття рішення про створення, чи, навпаки, ліквідацію громади є не зовсім обґрунтованою. Бюджетна політика держави нестабільна в часі й дуже залежить від збільшення мінімального рівня заробітної плати, передачі повноважень на місцеві бюджети тощо. Більш коректно у цій ситуації застосовувати рівень доходності адміністративно-територіальної одиниці порівняно з іншою територіальною одиницею цього ж рівня й типу (групи). Наприклад, можна встановити, що адміністративно-територіальна одиниця може формуватися, якщо рівень її доходів у розрахунку на одного мешканця не нижчий, ніж половина від середнього показника у своїй групі.

Таке обмеження суттєво зменшить суб'єктивізм у прийнятті рішень про створення громад. Варто очікувати, що поселення, які фактично втратили свій статус міста чи селища через депопуляцію, будуть пропонувати оформити цей статус юридично, оскільки перебування в групі "важковаговиків" як адміністративно-територіальних одиниць цього рівня їм буде не до снаги. Таким чином, місто чисельністю в 2 000 жителів буде поставлене перед дилемою – стати центром сільської громади, увійти до складу іншої громади чи залишитися з гордим статусом міста.

Ще один варіант обмеження щодо формування адміністративно-територіальних одиниць – відносні видатки на органи управління. Хоча формула розрахунку трансфертів на сьогодні передбачає пряму залежність нормативних видатків на органи управління пропорційно до кількості населення, насправді для виконання



визначених законодавством повноважень необхідний апарат управління не може бути зменшений пропорційно до зменшення кількості населення. Тому як критерій формування громади можна було б прийняти рівень видатків на органи управління, що не можуть перевищувати подвійного значення середнього по групі адміністративно-територіальних одиниць.

9.5. Інвестиційні видатки на проведення реформи

Питання вартості реформи неоднозначне. Тут варто розрізняти дві складові – поточні та інвестиційні видатки на проведення самої реформи.

Головні статті капітальних видатків:

- інвестиційні видатки на перенесення адміністративних центрів передусім у новостворених районах;
- інвестиційні витрати на створення інфраструктури громад, зокрема приміщень для представництва територіальних органів виконавчої влади;
- компенсації звільненим службовцям;
- видатки на виготовлення печаток, карт, штампів;
- витрати на підготовку персоналу;
- витрати на забезпечення інфраструктури робочих місць;
- видатки на проведення роз'яснювальної роботи та PR-компаній.

На вартість реформи впливає також масштаб та швидкість її проведення. Так, виходячи з політичних та бюджетних реалій, спочатку потрібно здійснити формування громад. Для реформування районів потрібно спершу ввести в дію конституційні зміни, що передбачають розмежування функцій самоврядування і виконавчої влади на районному та обласному рівнях. Крім того, бажано отримати конкретні обриси реформи системи охорони здоров'я, щоб оцінити оптимальні розміри медичного округу – основи формування районного рівня. Виникає також питання розміщення адміністративного центру району. Якщо виходити з теорії раціонального розвитку територій, такі центри повинні бути якнайдалі від великих міст. У цьому випадку, що має назву „асиметричного диполя”, інтенсивно розвивається територія між містами. Найбільш радикальне рішення – створення нових адміністративних центрів. Досвід розвитку деяких держав свідчить, що перенесення столиць з великих міст до малих, але з вигідним географічним



розташуванням, історичною та культурологічною енергетикою сприяло бурхливому розвитку територій. Однак українські реалії підказують рішення в розміщенні центрів районів у великих містах – буде зменшено спротив з боку районної номенклатури, крім цього, є широкий вибір кадрів.

9.6. Поточні видатки

Можливо, саме зміни в поточних видатках повинні вважатися, власне, ціною реформи. Реформа не буде підтримана органами місцевого самоврядування, якщо вона не супроводжуватиметься зміною бюджетної політики, що свідчатиме про реальну децентралізацію. Насправді хронічне недофінансування місцевих бюджетів спостерігається вже декілька років, особливо сільських та селищних. І хоча симптоми цього у вигляді заборгованостей із зарплати, високої її частки у сумі всіх видатків, деградації інфраструктури мали б бути тривожним сигналом, однак в оману вводять загальний рівень виконання місцевих бюджетів. І це цілком можна зрозуміти, якщо врахувати, що більшу частину загального перевиконання бюджетів беруть на себе великі міста. І досягається це перекиданням на делеговані повноваження ресурсів, які повинні бути витрачені на благоустрій території та комунальне господарство. Тобто банальний шантаж зі сторони держави поки що має успіх – міський голова швидше виділить кошти на соціальні програми, за які, зрештою, відповідає держава, ніж матиме потім політичні проблеми. І хоча Міністерство фінансів традиційно стверджує, що місцеві бюджети забезпечені всіма необхідними ресурсами, з боку представників органів самоврядування лунають абсолютно протилежні оцінки: коштів вистачає лише на зарплату та енергоносії, про розвиток тут не йдеться.

Як показує досвід, спроби держави фінансово «придушити» місцеве самоврядування нічим добрим не закінчуються. Місцеві органи влади починають шантажувати центр невиплатою заробітної плати вчителям, лікарям тощо. Складно розібратися, що тут є насправді – чи бюджетна незабезпеченість, чи просто нехлюйство місцевих керівників.

Інше ключове питання, на яке сьогодні не має відповіді Міністерство фінансів, – на базі яких адміністративно-територіальних одиниць пройшли перевірку ті нормативи, якими керується міністерство, розраховуючи проект державного бюджету. Якщо існу-



ють такі міста, райони та області, то є сенс зробити їх зразком для інших і припинити розмови про недостатність фінансування місцевих бюджетів. Однак спочатку необхідно пересвідчитися в тому, що у таких містах, районах, областях можна виконувати закони та підзаконні акти відповідно до тих ресурсів, що розраховані Міністерством фінансів.

Таким чином, поряд із нормативом бюджетної забезпеченості, що відбиває фінансові можливості держави, є потреба ввести норматив соціальної забезпеченості, що відображує потреби, які впливають із законодавчих, галузевих норм, обіцянок уряду та депутатів. Тобто необхідно встановити вартість соціальних законів у розрахунку на споживача: учня, дитину, дорослого мешканця.

Раніше, до введення в дію Бюджетного кодексу, під час розрахунку трансфертів до місцевих бюджетів використовувалися нормативи витрат у матеріальному вигляді: номенклатура та кількість медикаментів на відділення, на аптечку в школі, на фельдшерсько-акушерський пункт, норми споживання продуктів для харчування дітей тощо. Це називалося розрахунком видатків на мережу бюджетних установ. Після впровадження бюджетного законодавства застосовують поняття нормативу бюджетної забезпеченості, який мав би враховувати вказані норми витрат.

Наразі виникла потреба поєднати як нормативний розрахунок на споживача, так і натуральні показники витрат. Для цього розрахунку доцільно здійснювати на прикладі бюджету конкретної адміністративно-територіальної одиниці, обраної за модельну. В ідеалі такі нормативи необхідно розробляти для різних типів адміністративно-територіальних одиниць: громада (сільська, селищна, міська), район, регіон.

Найкраще таку модельну адміністративно-територіальну одиницю вибрати з-поміж “середняків”. Наприклад, у групі міст обласного значення — місто з чисельністю населення від 60 до 90 тис. жителів, де кількість споживачів соціальних послуг близька до середнього значення у групі, а інфраструктура бюджетних установ відповідає встановленим галузевим стандартам.

Розрахунок видатків на основі модельних адміністративно-територіальних одиниць унаочнює невідповідність між зобов'язаннями держави щодо делегованих повноважень і реальними коштами, що для цього виділяються. Необхідність їх фінансування існує незалежно від того, буде проведена реформа адміністративно-територіального устрою чи ні. Створення наскрізної системи



бюджетування дозволить гарантувати реальне забезпечення зобов'язань держави перед своїми громадянами, де б вони не проживали: в мегаполісі чи на хуторі.

У цьому питанні слід розрізнити нормативи соціальної забезпеченості та соціальні стандарти. Нормативи соціальної забезпеченості розраховуються шляхом моделювання застосування законів, а соціальні стандарти визначаються кількісними показниками, що забезпечують якість послуг, визначену галузевими нормами. В ідеалі перші нормативи повинні гармоніювати з другими.

Створення уніфікованих адміністративно-територіальних одиниць якраз сприятиме наближенню нормативів соціальної забезпеченості, розрахованих на базі конкретних усереднених адміністративно-територіальних одиниць, до нормативів соціальної забезпеченості, розрахованих на базі модельних територіальних одиниць, що визначаються, профілі яких розглядалися вище.

Розглянемо, як же технологічно розраховується норматив соціальної забезпеченості. Отже, береться модельна адміністративно-територіальна одиниця, розраховуються мінімальні видатки відповідно до всіх актів законодавства по кожній галузі, по кожній програмі в розрізі економічної класифікації видатків. Потім отримана сума ділиться на кількість населення модельної територіальної одиниці, що і складатиме норматив соціальної забезпеченості. Якщо норматив бюджетної забезпеченості, який визначає фінансові можливості держави, менший від нормативу соціальної забезпеченості, дія актів законодавства повинна призупинятися законом про державний бюджет. Інший, “м'якший”, варіант – у додатках до закону про державний бюджет фіксуються закони та програми, що бралися для розрахунку нормативу бюджетної забезпеченості. Всі інші нормативні акти вважаються факультативними і виконуються місцевою радою за її рішенням та за умов наявності додаткових “місцевих” ресурсів.

Розрахунки під типову (модельну) інфраструктуру створюють базу для прийняття продуманих рішень керівників місцевих рад під власну відповідальність. Наприклад, що краще в сільській громаді, яка нараховує 6 000 мешканців, – утримувати п'ять загальноосвітніх шкіл чи організувати довіз дітей до двох шкіл, де сконцентрувати кращі кадри за рахунок економії на енергоносіях та педагогічному персоналі. У цьому і полягає місцева політика.



9.7. Зміни до методики розрахунку трансфертів

Проведення адміністративно-територіальної реформи дозволить перейти від методики розрахунку місцевих бюджетів на макрорівні до застосування методу обчислень, зроблених для модельних адміністративно-територіальних одиниць. Це серйозно підкріпить прогнозованість під час формування місцевих бюджетів та відкриє перспективи для багаторічного планування, залучення позик та переходу на досконаліші методики планування місцевих бюджетів, зокрема, на програмно-цільовий метод.

Обрахувавши видатки на утримання бюджетних установ у віртуальній модельній громаді, можна отримати показники нормативу бюджетної забезпеченості як результат ділення цих видатків на показник чисельності населення. Даний норматив буде коректно поширити на обрахунок видатків у всій групі таких адміністративно-територіальних одиниць: від найменш допустимого (для сільської громади це 2 500 жителів) до найбільшого у своїй групі громад. Звичайно, при цьому припускається, що функція залежності видатків від кількості користувачів лінійна та починається в центрі системи координат.

Недоліком цієї системи є невідповідність даних розрахунків об'єктивній потребі у коштах для адміністративно-територіальних одиниць, що дуже віддалені від модельної територіальної одиниці, на базі якої здійснюються розрахунки нормативу. Особливо це стосується тих видатків, які не надто залежать від кількості користувачів і вимагають постійної складової витрат. У цьому випадку розрахунок доцільно здійснювати для двох точок. Зокрема, це актуально для видатків на утримання органів управління, де кількість персоналу мало залежить від кількості населення, що проживає в районі. Таким чином, є потреба застосувати таку формулу:

$$V=HN+C,$$

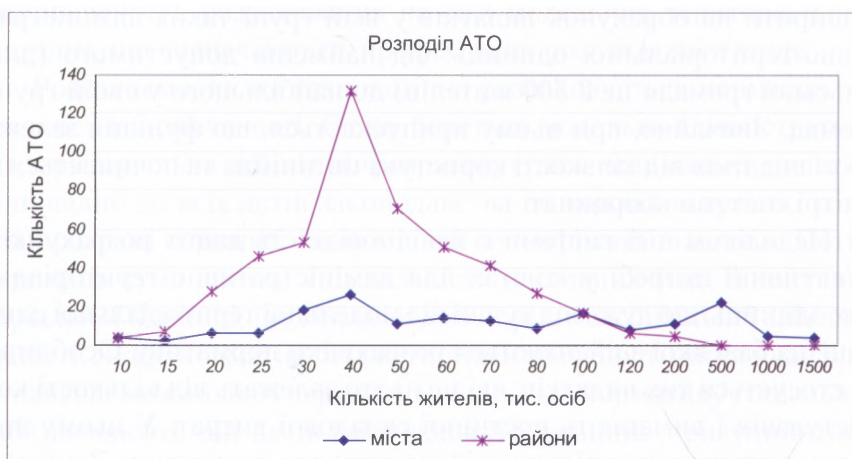
де V – обсяг видатків на органи управління; H – норматив видатків; N – кількість населення; C – постійна складова, що відповідає мінімальному обсягу видатків,

Для визначення нормативу H (середнього у відповідній групі) та мінімального обсягу видатків C розрахунок необхідно здійснювати для двох різних адміністративно-територіальних одиниць, що суттєво відрізняються за кількістю населення.



Значним досягненням майбутньої адміністративно-територіальної реформи є те, що в результаті її проведення зменшиться різниця між показниками інфраструктурної забезпеченості та кількістю її користувачів порівняно з нинішньою ситуацією, оскільки для середнього розрахунку будь-якого показника забезпеченості береться середня величина між максимальним та мінімальним її значенням. Так, на сьогодні райони між собою різняться за кількістю населення у 27 разів (від 6,8 тис. осіб у Поліському до 183 тис. – у Харківському). Ще більша відмінність між містами обласного значення – від 6,8 тис. жителів у м. Моршині до 1460 тис. осіб у Харкові. Звичайно, застосування єдиних нормативів бюджетної забезпеченості у цих випадках некоректне.

Попереднє моделювання громад відображує мал. 9.3.



Мал. 9.3

9.8. Сучасний розподіл адміністративно-територіальних одиниць (міст обласного значення та районів) відповідно до кількості їх населення

Профілі модельних громад

Визначення ознак модельних громад необхідне для вироблення оптимальної трансфертної політики. Як зазначалося вище, яскравою групою виділяються сільські громади, де немає урбанізованих центрів, яких усього близько 30 % від загальної кількості громад. Інші громади можна об'єднати в другу групу – міські громади. Можна застосовувати також розрахунок для проміжної групи – селищні громади, однак з огляду на наявний статистичний поділ та виходячи з рівня урбанізму поняття “селище” швидше



підходить для сільської місцевості. Зрештою, кожна громада має частину населення, що проживає у сільській місцевості, тому залежно від кількості населення у громаді частка міського населення зростає досить плавно. Таким чином, можливе застосування вищенаведеної формули для двох точок – модельної сільської та модельної міської громад. Це, до речі, дозволяє відмовитися від штучних міжгрупових коефіцієнтів, що зараз застосовуються для міст обласного значення та районів.

При виборі модельної громади варто дотримуватися вимоги типовості моделі. Фактори, що враховуються при визначенні типовості адміністративно-територіальної одиниці, є величина територіальної одиниці залежно від кількості її населення та середня кількість населення у відповідній групі адміністративно-територіальних одиниць. Кількість поселень у групі не відіграє суттєвої ролі. Практично в діапазоні між максимумом у кількості адміністративно-територіальних одиниць та середнім значенням кількості населення і потрібно вибирати модельну громаду.

Для сільських громад середнє значення кількості населення в громаді відповідає 9 000 мешканців. Пік кількості громад теж попадає на значення 9 000 осіб. Таким чином, ознаки сільської громади такі:

- кількість населення – 9 000;
- кількість поселень, що формують громаду як адміністративно-територіальну одиницю, – 14 (при цьому середня кількість поселень по групі – 16,7).

Деякі кількісні показники соціально-інфраструктурної забезпеченості громади демонструє табл. 9.1.

Таблиця 9.1

№ поселень, що формують сільську громаду	К-сть жителів	К-сть учнів	Учнів 1-4 класів	Учнів 5-12 класів	Учнів у школі 5-12 класів	К-сть класів	Наповнюваність класів 1-4	Наповнюваність класів 5-12
1	25	3	1	2				
2	25	3	1	2				
3	60	8	3	5				
4	120	16	5*	11				
5	180	23	8	15		2	4	
6	180	23	8	15		2	4	
7	310	40	13	27		2	7	
8	310	40	13	27		2	7	
9	450	59	20	39		4	5	



Продовження табл. 9.1

№ поселень, що формують сільську громаду	К-сть жителів	К-сть учнів	Учні 1-4 класів	Учні 5-12 класів	Учні у школі 5-12 класів	К-сть класів	Наповнюваність класів 1-4	Наповнюваність класів 5-12
10	580	75	25	50		4	6	
11	760	99	33	66		4	8	
12	1 030	134	45	89	200	12	11	25,0
13	1 480	192	64	128	200	12	16	25,0
14	3 490	454	151	303	380	24	19	23,8
Разом	9 000	1 170	390	780	780	68		

Беручи до уваги такий профіль громади, можна визначити, які бюджетні установи мають бути в даній громаді, виходячи з галузевих норм.

Варіант розрахунку бюджетних установ у сфері освіти¹ і для формування міської громади подано нижче.

Громада має три школи у найбільших селах, причому в найбільшому селі у школі повинно бути по два паралельних класи. У чотирьох найменших селах школи не створюються. В інших селах функціонують лише початкові школи. Решта учнів 5-12-х класів доїжджають до найближчих шкіл I-III ступеня. Таких учнів приблизно 260 осіб. Також необхідно довести до середньої школи 10 учнів молодших класів із сіл, де школи не утворені. Для підвезення учнів потрібно три автобуси, що здійснюють по два рейси на день. Середня відстань до школи 8 км.

Кількість класів у цілому в громаді 68, середня наповнюваність яких – 17,2 учня у класі, що відповідає середньостатистичному показнику по Україні. Наповнюваність з 5-го по 12-й клас відповідає галузевому стандарту наповнюваності в 25 учнів.

Таким чином, модель розташування шкіл у громаді відповідає стандарту доступності до освіти і може бути прийнята до розгляду при розрахунку міжбюджетних трансфертів.

Для формування **міської громади** середній показник кількості населення – 41 тис., оскільки найбільше значення кількості жителів адміністративно-територіальної одиниці для міських громад лежать у діапазоні від 27 до 40 тис. Тому для розрахунку моделі міської громади доцільно взяти громаду з кількістю жителів 31 тис. осіб.

¹ Освіта залишається найбільш врегульованою з огляду на соціальні стандарти сферою. Подібні розрахунки можна провести і по охороні здоров'я, спираючись на наказ Міністерства охорони здоров'я від 23.02.2000 р. № 33, однак він залишається рекомендаційним і не відображує всіх нюансів розрахунків.



Деякі показники соціально-інфраструктурної забезпеченості міської громади відображено у табл. 9.2. У такій громаді 26 поселень.

Таблиця 9.2

К-сть поселень, що формують міську громаду	К-сть жителів	К-сть учнів	Учні 1-4-го класів	Учні 5-12-го класів	К-сть класів 1-4	Наповнюваність класів 1-4	Учні у школі з 5-12 класів	К-сть класів 5-12	Наповнюваність класів 5-12
1	20	3	1	2					
2	20	3	1	2					
3	20	3	1	2					
4	60	8	3	5					
5	60	8	3	5					
6	60	8	3	5					
7	120	16	5	10					
8	140	18	6	12					
9	170	22	7	15	1	7,4			
10	180	23	8	16	2	3,9			
11	220	29	10	19	2	4,8			
12	250	33	11	22	2	5,4			
13	350	46	15	30	3	5,1			
14	350	46	15	30	3	5,1			
15	460	60	20	40	4	5,0			
16	480	62	21	42	4	5,2			
17	590	77	26	51	4	6,4			
18	700	91	30	61	4	7,6			
19	800	104	35	69	4	8,7			
20	930	121	40	81	4	10,1			
21	1 080	140	47	94	4	11,7	200	8	25
22	1 300	169	56	113	4	14,1	200	8	25
23	1 620	211	70	140	4	17,6	200	8	25
24	2 140	278	93	185	4	23,2	200	8	25
25	3 280	426	142	284	8	17,8	400	16	25
26	15 600	2 028	676	1 352	27	25,0	1 487	60	24,8
Разом	31 000	4 030	1 343	2 687	87	15,4	2 687	108	24,9

Як і в попередньому випадку, в дуже малих селах (менше як 150 жителів) початкові школи не створюються. У 12-ти селах створюються початкові малокомплектні школи. У 5-ти більших селах створюються школи всіх трьох ступенів, причому в найбільшому з них – по два паралельних класи. І нарешті, у місті створюється 4 школи по два паралельних класи з нормальною наповнюваністю в 25 учнів. Доїжджає до найближчих шкіл 518 учнів 5-12-х класів та 22 учні 1-4-х класів. Середня наповнюваність класів – 20,5 учня.



Профілі модельних громад, необхідні для визначення бюджетних нормативів забезпеченості, що базуються на стандартах надання суспільних послуг, описано далі.

Основна формула для розрахунку:

$$V=HN+C,$$

де V – обсяг видатків на окремі галузеві програми; H – бюджетний норматив забезпеченості; N – кількість населення; C – постійна складова, що відповідає мінімальному обсягу видатків.

Для визначення H та C необхідно розв'язати систему двох рівнянь:

$$V_1=HN_1+C; V_2=HN_2+C,$$

де V_1, N_1 – значення видатків, розрахованих відповідно до законодавства згідно з кошторисами видатків бюджетних установ у модельній громаді з кількістю населення 9 тис.; V_2, N_2 – те саме для кількості населення в 31 тисяч:

$$H= (V_2-V_1)/(N_2-N_1); C=(V_1N_2-V_2N_1)/(N_2-N_1).$$

Значення H та C надалі будуть застосовуватися під час розрахунку нормативних видатків для всіх інших громад.

З практичної точки зору при розрахунку профілю модельної громади узагальнення статистичних даних використовується не цілі показники наявності відповідних бюджетних установ, що, однак, не зашкодить застосуванню методології, оскільки розрахунок здійснюється на кошторисі видатків усередненої бюджетної установи (середньої чи початкової школи, дитсадка, ФАПу, амбулаторії, клубу, спорткомплексу). Для отримання значення нормативних видатків на галузь кошторис бюджетної установи множиться на значення їх кількості в громаді, навіть якщо число нормативних видатків дробове. Хоча, звичайно, профільне міністерство може прийняти рішення щодо розрахунку не з огляду на наявну мережу, а виходячи з вимог створення бюджетних установ у профільній громаді.

У наведеному прикладі якраз і проявляється активна позиція міністерства. Розрахунки із застосуванням профілю модельної громади зумовлює подальшу поведінку органів місцевого самоврядування щодо раціонального розташування бюджетних установ для ефективного використання бюджетних коштів.



9.9. Пропозиції щодо наповнення доходної частини місцевих бюджетів

Одним з варіантів вирішення проблеми високої дотаційності громад є збільшення ставки оподаткування на податок на доходи фізичних осіб. Найнижча в Європі ставка оподаткування у 15 %, як наслідок пільг на оподаткування, навряд чи може вважатися обґрунтованою. Логічно було б довести її до рівня середньоевропейської – 17-19 %. Однак цей процес повинен супроводжуватися змінами у формуванні соціальних фондів, а також приведенням пенсійного законодавства до стандартів розвинутих країн.

Очевидною на сьогодні видається також відмова від надання будь-яких пільг для сплати податків, що зараховуються до місцевих бюджетів. Пільги не тільки негативно впливають на фінансовий стан самоврядування. Вони розбещують платників податку. Наприклад, у багатьох випадках поля не засіваються і не оброблюються тому, що власник чи орендар, звільнений від сплати фіксованого податку, не несе за це ніякої відповідальності і тримає землю виключно для спекулятивних цілей. За розрахунками, після відміни пільг навіть до проведення реформи адміністративно-територіального устрою кількість глибокодотаційних місцевих бюджетів зменшиться до 30 %. Особливо небезпечна соціальна пільга на податок на доходи фізичних осіб, яка може “з’їсти” до 60 % доходів сільських громад. Не менш небезпечний своєю непрогнозованістю і податковий кредит по цьому податку. І ставлення політичної еліти до питання про відміну цих руйнівних для сільських бюджетів пільг реально показуватиме їхню зацікавленість проблемами села.

Інший захід для зменшення рівня дотаційності лежить у площині збільшення власних коштів самоврядування – так званого „другого кошика” – за рахунок запровадження принципу оподаткування землі на базі її ринкової вартості без пільг та вилучень. Після цього структура місцевих бюджетів стане схожою на ту, яка діє в країнах Європи.

Надійним джерелом надходжень до місцевих бюджетів могло б стати оподаткування нерухомості, яка поділяється на дві складові – земля та майно (будівлі, споруди).

Однак, тут мають витримуватися деякі обов’язкові для таких податків умови:

– майновий податок є виключно місцевим податком і може



зараховуватися лише в доходи, що не враховуються при обчисленні трансфертів (кошик доходів № 2);

– пільги на податок надаються виключно тією радою, до бюджету якої зараховується податок, і лише як виняток – іншою радою (земля під дипломатичними представництвами, зони відчуження);

– не повинні надаватися пільги щодо цього податку з огляду на статус платника; такі пільги допускаються тільки щодо специфічних якостей об'єкта оподаткування;

– місцева рада повинна мати право встановлювати ставки на податок у межах, передбачених законом;

– базою оподаткування є ринкова ціна на нерухомість.

Наразі серйозно може сприйматися тільки пропозиція комплексного оподаткування землі без пільг та вилучення. Не повинні оподатковуватися лише громадські землі загального користування. Інші, у т. ч. земля сільськогосподарського призначення, земля під багатоквартирною забудовою, мають оподатковуватися. Ставки оподаткування встановлюються адміністративно-територіальними одиницями усіх рівнів адміністративно-територіального устрою в залежності від обсягу компетенції, що їм надаються в частині владних повноважень. Мінімальна сумарна ставка податку, що виправдовує його провадження, – 1 % від ринкової вартості землі.

Запровадження цього податку вимагатиме певної політичної сміливості та відповідальності органів самоврядування, що прийматимуть такі рішення, оскільки йдеться про оподаткування виборців. Прийняття таких рішень під силу лише досить потужним громадам. І це буде одним зі стримуючих факторів від необґрунтованого дроблення адміністративно-територіальних одиниць.

Повністю оподаткування нерухомості можливе тільки після удосконалення адміністрування податку на землю та звикання платників податку до необхідності його справляння.

І нарешті, необхідно удосконалити також формулу розрахунку трансфертів з метою заохочення прагнення місцевого керівництва до нарощування доходів, основу яких складає податок на заробітну плату. Наразі зазначені стимули досить слабкі, однак після проведення реформи такі перспективи з'являться. Як один із варіантів стимулювання до нарощування доходів, що беруться для розрахунку трансфертів (так званий перший кошик доходів) – зменшення обсягу доходів, що беруться для розрахунку трансфертів, порівняно з розрахунковим прогнозним показником.



Тут потрібно застосовувати індекси податкоспроможності для різних груп громад – окремо для міських, селищних, сільських. Доречно, щоб половина від розрахункових прогнозних доходів понад певний рівень індексу податкоспроможності (наприклад, понад 1,1) не бралася до уваги при розрахунках трансфертів. Розрахунки показують, що від цього “втрати” для Міністерства фінансів, яке змушене буде збільшувати обсяги трансфертів, не перевищуватимуть 6 % – цілком прийнятна ціна за зменшення “жорсткості” формули розрахунку трансфертів.

9.10. Нові підходи до перерозподілу фінансових ресурсів

У зв'язку з передачею повноважень на рівень громади, насамперед у сфері освіти, очікується зміна співвідношення видатків районного бюджету та бюджетів громад. Якщо зараз це співвідношення становить 1:5, то після проведення реформи воно буде 2:1 на користь громади. Це допоможе містам, що втратять статус міст обласного значення, пережити певний психологічний шок. Адже насправді різниця між містом-районом та просто містом визначатиметься невеликою добавкою у вигляді нормативу на виконання повноважень другого (районного) рівня. Основні видатки районного бюджету – стаціонарна медична допомога. Видатки на програми охорони здоров'я, що здійснюються з місцевих бюджетів і розподілені між первинною медико-санітарною допомогою, стаціонарною медичною допомогою загального характеру та спеціалізованою допомогою, зараз розподілені приблизно в пропорції 20:50:30. При цьому в містах обласного значення видатки на охорону здоров'я, що об'єднують первинну та стаціонарну допомогу, традиційно відповідають видаткам на освіту і становлять по 40 % міського бюджету кожна.

Необхідно досягнути певного балансу в рівні дотаційності між рівнем громади та району. Найбільш доцільним для цього була б зміна розподілу часток податку на доходи фізичних осіб, яка зараз становить 85 % доходів, що беруться для розрахунку трансфертів. Наразі 50 % цього податку зараховується до районного бюджету, 25 % – до міського, міст районного значення, сіл, селищ; 75 % його зараховується до бюджету міст обласного значення. Після реформи це співвідношення зміниться до 25:50 на користь громад.

У перспективі можуть очікуватися серйозні зміни у фінансуванні медичної допомоги. Лікування хворого в стаціонарних



умовах коштує в п'ять разів дорожче за профілактичні заходи та первинну медико-санітарну допомогу, а вартість лікування в спеціалізованих медичних закладах у п'ять разів вища, ніж у лікарнях загального профілю. Тому логічним може бути перерозподіл видатків на охорону здоров'я між цими видами як 30:50:20 чи навіть більш радикально – 35:45:20. Тоді перерозподіл часток податку на доходи фізичних осіб між громадою, районом та регіоном повинен становити 60:20:20.

9.11. Очікувані зміни у бюджетній сфері

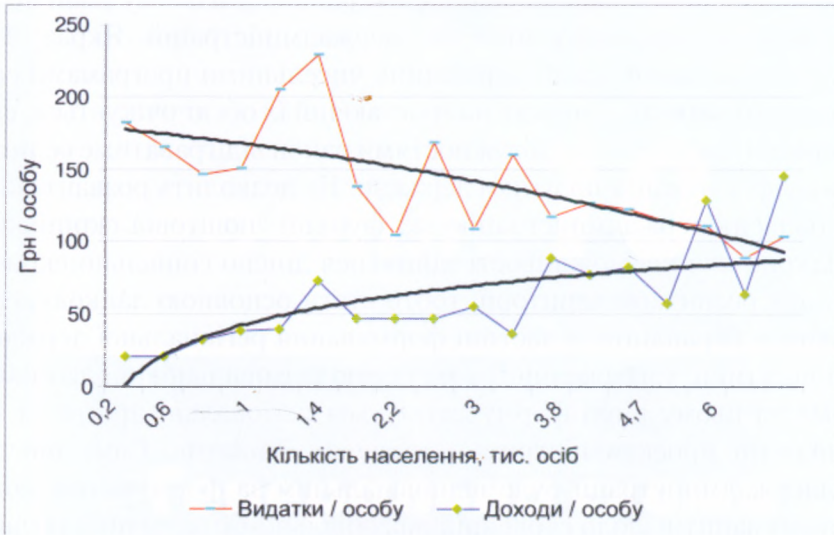
Одним з факторів, що впливає на прийняття рішення про надання населеному пункту статусу адміністративно-територіальної одиниці, є підтримка економічної активності. Тож потрібно прагнути, щоб переважна більшість мешканців громади (понад 80 %) мала роботу в межах цієї громади. При цьому забезпечуватиметься гармонійний зв'язок між працею та результатами вилучення частини заробітку для суспільних потреб у вигляді податку, оскільки основу місцевого бюджету складає все-таки податок на доходи фізичних осіб.

Важливе також питання, чи забезпечить централізація управління на рівні громади імпульс для її розвитку. Інакше кажучи, чи варто очікувати, що після об'єднання кількох сіл в одну громаду вона стане багатшою.

Для перевірки цього твердження було проаналізовано бюджетну інформацію про доходи сільських рад у розрахунку на одного мешканця України. Для достовірності результатів у вибірці включалися тільки ті сільські ради, до складу яких входить більше одного населеного пункту, оскільки концентрація населення в одному місці об'єктивно активізує бізнес.

Виявляється, що доходи у розрахунку на одного мешканця починають зростати при збільшенні розміру сільської ради. Пояснення цього просте – адміністративні видатки для бізнесу зменшуються, якщо зникають адміністративні перепони і збільшується кількість клієнтів на території економічної активності. Так досягається синергетичний ефект від централізації управління.

Необхідно також зазначити, що питомі видатки знижуються зі збільшенням кількості населення ради (див. мал. 9.4).



Мал. 9.4

9.12. Питомі доходи та видатки сільських і селищних рад

Формування більш потужних громад дозволить вирішити одну з проблем бюджетної системи – забезпечення їх порівняльності. Якщо на сьогодні багато регіонів та міст вимагають окремого підходу, пояснюючи свою визначальність якимись специфічними особливостями території, то після проведення реформи багато аргументів місцевих лобістів відпаде. Зокрема, всі громади (як і райони) отримають близьку за площею територію, що дозволить їм розвивати базу для вкладення інвестицій. Практично шанси як багатих, так і бідних громад у цьому будуть співрозмірними. Якщо міські громади зможуть запропонувати інвесторам кращу інженерну інфраструктуру та кваліфікованішу робочу силу, то сільські – дешевшу землю. А для деяких видів інтелектуального та високотехнологічного виробництва такі важкодоступні території, як гірські, можуть виявитись більш перспективними, ніж екологічно вразливі й техногенно перенавантажені райони. Тому нинішні слабкості у майбутньому можуть виявитись перевагами за відповідними можливостями. То ж мудрість та креативність місцевого керівництва може стати рушієм розквіту територій.

Проведення реформи адміністративно-територіального устрою органічно вимагатиме змін не тільки в перерозподілі повноважень у системі місцевого самоврядування. Розмежування функцій держави та самоврядування стане реально можливим після



появи досить великого за територією району. На цьому рівні буде створено першу ланку місцевих держадміністрацій. Якраз їй і будуть передані функції управління чисельними програмами соціального захисту. З огляду на зростаючий їх обсяг очікується, що за своїми бюджетними потужностями район відіграватиме велику роль у формуванні політики держави. Це дозволить розвантажити обласну держадміністрацію від функції “поштової скриньки” і відкриє для неї можливості зайнятися дійсно соціально-економічним розвитком території, тобто стати основною ланкою державного управління в частині формування регіональної державної політики, узгодження її з місцевою регіональною політикою. Саме на цьому рівні формуватимуться регіональні програми та конкретні проекти підтримки місцевих ініціатив. Саме рівень облдержадміністрації буде відповідальним за формування бюджетних запитів щодо субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів.

Але оскільки одна з характеристик особливостей адміністративно-територіальних одиниць полягає в тому, що трансферти надаються з державного бюджету безпосередньо до бюджетів територіальних одиниць, то є необхідність у розробленні механізму формування таких інвестиційних субвенцій на стабільній основі, з високим рівнем прогнозованості та планування. Виникає необхідність резервування на етапі формування державного бюджету певної суми, прив’язаної до доходів загального фонду державного бюджету чи до конкретних податків, насамперед до податку на прибуток підприємств. Тільки тоді можна гарантувати, що станом на червень, після оприлюднення Бюджетної декларації, можна буде сформулювати конкретні пропозиції у розрізі кінцевих об’єктів чи проектів для формування цілісного бюджетного запиту щодо субвенцій регіонам.

Загалом реформа адміністративно-територіального устрою дозволить не тільки впорядкувати управління місцевими бюджетами, а й навести лад і в процедурах формування та використання коштів державного бюджету. Принаймні, вироблені нові та вдосконалені існуючі достатньо прозорі та зрозумілі правила і процедури, що застосовуватимуться до місцевих бюджетів, стануть певним дисциплінуючим фактором і для численних лобістів як у парламенті, так і за його межами, що претендують на преференції у фінансуванні програм з державного бюджету.

РОЗДІЛ 10

**Генеральна схема
планування території
України як засіб
обґрунтування
пропозицій щодо
удосконалення
системи адміністративно-
територіального устрою**



10.1. Загальна характеристика

Підвищення ефективності життєдіяльності суспільства в значній мірі пов'язане з необхідністю раціонального використання територій з притаманною їм своєрідною взаємодією природи, людини і виробництва та обумовленими цим соціально-економічними потребами, екологічними обмеженнями, ресурсними можливостями.

Чим повніше ці особливості конкретної території відповідають її фактичному використанню, тим вища ефективність її розвитку. Цим обумовлюється зростання ролі планування території як ефективного засобу державного регулювання її використання, яке забезпечує взаємоузгодження інтересів особистості, суспільства і держави, центру і регіонів, галузей і адміністративно-територіальних одиниць у такому соціально, економічно, екологічно та політично значущому питанні, як використання землі.

Особливе значення має планування на загальнодержавному рівні, на якому приймаються концептуальні рішення планування та використання території країни. Ці завдання можуть бути вирішені шляхом розроблення та затвердження загальнодержавного містобудівного проекту – Генеральної схеми планування території України.

Генеральна схема – найважливіший містобудівний документ, який визначає довгострокові параметри (на 20 років із виділенням проміжного 10-річного терміну реалізації) містобудівного розвитку нашої держави, передбачає раціональне використання її території, створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, охорони довкілля, пам'яток історії та культури, визначення державних пріоритетів розвитку систем розселення, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури.

Заходами з реалізації Генеральної схеми (постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. №1291) передбачено здійснення щорічного моніторингу за затвердженими показниками. За результатами моніторингу Мінрегіонбуд України щорічно до 1 жовтня подає Кабінету Міністрів України доповідь про стан реалізації Генеральної схеми за попередній рік.

Генеральна схема займає верхній рядок у переліку містобудівної документації. Вона відіграє визначальну роль у розробці стратегії просторового розвитку нашої держави у XXI ст., є базисом для розробки інших видів регіональних містобудівних проектів:



схем планування території окремих областей та адміністративних районів, транскордонних містобудівних проектів, обґрунтування проходження трас міжнародних транспортних коридорів тощо.

10.2. Основні завдання Генеральної схеми

Головна стратегічна мета розроблення Генеральної схеми – забезпечення планувальної основи для раціонального використання території України, створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, охорони довкілля, охорони здоров'я населення, охорони пам'яток історії та культури, а також окреслення державних пріоритетів розвитку систем розселення, виробничої, соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури.

У зв'язку з цим основними завданнями Генеральної схеми є:

- виявлення законодавчих вимог щодо планування території держави та внесення щорічних пропозицій відносно змін у законодавчій базі, обумовлених пріоритетами регіональної політики;
- аналіз стану використання території країни та функціонування систем розселення;
- узгодження питань щодо використання окремих територій, визначених у загальнодержавних програмах соціального й економічного розвитку, в інших державних програмах, схемах розвитку галузей економіки;
- аналіз санітарно-епідеміологічного та екологічного стану регіонів і реалізації відповідних цільових програм, а також аналіз заходів, спрямованих на поліпшення стану довкілля;
- аналіз диспропорцій у використанні територій;
- визначення територій за видами переважного використання;
- визначення напрямів удосконалення систем розселення і сталого розвитку населених пунктів.

Вирішення цих завдань має сприяти створенню просторових передумов сталого розвитку суспільства, підтримання конкурентоспроможності регіонів та населених пунктів, рівнодоступності громадян до економічних і соціальних ресурсів розвитку.

Відповідно до Закону України “Про планування і забудову територій” органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування у межах своїх повноважень мають керуватись Генеральною схемою під час:

- підготовки проектів загальнодержавних програм соціального та економічного розвитку країни, інших державних програм –



з питань охорони земель, охорони здоров'я населення, охорони довкілля, розвитку інженерно-транспортної інфраструктури, збереження історико-культурної спадщини, розвитку туризму;

- вибору трас і проектування найважливіших транспортних, енергетичних та інших інженерних комунікацій, будівель і споруд;
- підготовки та розгляду висновків щодо розробленої містобудівної документації на регіональному рівні, а також генеральних планів міст Києва та Севастополя;
- створення резерву територій, призначених для перспективних містобудівних потреб загальнодержавного значення, та визначення режиму використання земель;
- підготовки пропозицій з питань адміністративно-територіального устрою країни;
- вирішення інших питань використання територій.

10.3. Демографічний прогноз.

Пріоритетні напрями розвитку економіки регіонів

Перспективи демографічних процесів безпосередньо залежать від тенденцій економічного розвитку, результативності проведення соціально-економічних реформ, поєднання можливостей бюджетного фінансування із застосуванням сучасних соціальних механізмів підтримки населення.

Виходячи з цього, у Генеральній схемі передбачено кілька варіантів майбутнього демографічного розвитку країни.

Затверджений Міністерством економіки варіант прогнозу передбачає поступове покращення процесів відтворення населення. Але, враховуючи інерційність тенденцій демографічного розвитку, очікується подальше скорочення чисельності населення України до 2010 р. до 46,3 млн (на 3,4 млн, або на 6,8 %), у т. ч. міського до 31,1 млн (зменшення на 2,7 млн, або на 8,6 %), сільського – до 15,2 млн (зменшення на 0,7 млн, або 4,4 %), до 2020 р. до 45,25 млн (на 4,45 млн, або 9,8 %), зокрема міського – до 31,1 млн (зменшення на 2,68 млн – 8,6 %), сільського – 14,1 млн (зменшення на 1,77 млн – 12,5 %). Найбільше скорочення станеться в Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській, Харківській областях.

Прогнозується й подальше погіршення співвідношень між основними віковими групами населення. Кількість осіб пенсійного віку (при незмінному пенсійному порозі) зросте на 2,68 млн (на 23,2 %), а їх частка у всьому населенні України становитиме 31,5 % (проти 23,4 % у 1999 р.). Найвищі темпи старіння населення



спостерігатимуться у Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Луганській, Харківській областях, АРК та в м. Києві.

Кількість населення працездатного віку скоротиться на 11,6 % (з 28,27 до 25,0 млн), особливо у Дніпропетровській, Донецькій, Луганській, Харківській, АРК та в м. Києві.

Кількість дітей за цей період зменшиться на 37,5 % (з 9,6 до 6,0 млн). Найвищі темпи цього зменшення прогнозуються для Дніпропетровської, Донецької, Луганської та Харківської областей.

Внаслідок цього співвідношення окремих вікових груп населення у 2020 р. в порівнянні з 1999 р. становитиме як показано в табл. 10.1:

Таблиця 10.1. Співвідношення основних вікових груп населення на початок 2020 р. в порівнянні з 1999 р., %

Групи населення за віком	1999 р.	2020 р.	Зростання / скорочення
Дитячий	19,4	13,2	- 6,2
Працездатний	57,2	55,3	- 1,9
Пенсійний	23,4	31,5	+ 8,1

Найгірша картина вимальовується у Дніпропетровській, Донецькій, Луганській, Харківській областях та в АРК.

Майбутні масштаби та спрямованість міграційних процесів в Україні базуються на закріпленні тенденцій відносної стабілізації рівня життя населення України. Завдяки сприятливим макроекономічним зрушенням очікується стабілізація і поступове збільшення потоку прибульців з Російської Федерації (до 70-90 тис. на рік, тобто як у 1996-1997 рр.), а також з країн Закавказзя. І це при зниженні (з подальшою стабілізацією) інтенсивності зворотного процесу.

Крім того, можлива інтенсифікація (протягом найближчих 4-5-ти років) процесу повернення етнічних українців і представників депортованих народів (передусім кримських татар), стабілізація на рівні 45-55 тис. осіб щорічно обсягу потоку вибуття за межі країни і зростання питомої ваги реемігрантів. Сальдо міграцій населення України поступово зростатиме і вже у 2010 р. досягне +65 тис.

Загальна кількість економічно активного населення (особи обох статей віком від 15 до 70-ти років) становила у 1999 р. 22,73 млн осіб (45,7 % від усього населення). Прогнозовані зміни у чисельності та структурі населення країни зумовлять процес стабілізації трудових ресурсів потенціалу, а також кількості економіч-



но активного населення (22,78-24,10 млн у 2020 р. в залежності від збереження або підвищення пенсійного віку). Загалом частка економічно активного населення країни складатиме 50,3 %. Формування пропорцій зайнятості на прогнозований період знайде своє відображення у:

- відновленні тенденції до стабілізації заміщення поколінь працездатного віку;
- поступовому перерозподілі робочої сили на користь галузей, зорієнтованих насамперед на надання послуг населенню (із галузей сфери матеріального виробництва до невиробничої сфери) на основі дії об'єктивних економічних факторів;
- появі позитивних явищ у загальному балансі руху робочих місць (уведення нових і ліквідація застарілих) у деяких основних галузях матеріального виробництва (зокрема у промисловості та будівництві) в другій половині прогнозованого періоду, що розширить можливості для реалізації потенціалу трудової активності населення як працездатного віку, так і осіб інших вікових категорій;
- стабілізації норми безробіття на межі так званого природного рівня.

Моніторинг Генеральної схеми засвідчив, що негативні демографічні тенденції ще тривають, але темпи їх знижуються. За 2007 р. чисельність населення України зменшилась на 273,4 тис. (0,6 %) проти зменшення на 351,3 тис. у 2006 р. (мал. 10.1.) При цьому кількість міського населення скоротилася із 31 777,4 до 31 668,8 тис. осіб (на 108,6 тис., або на 0,3 %). Чисельність сільського населення скоротилася із 14 868,6 до 14 703,9 тис. осіб (на 164,7 тис., або на 1,1 %).

Прогноз розвитку економіки держави в цілому та окремих регіонів зокрема обумовлюється завданнями забезпечення реалізації головної економічної мети – якісного перетворення її господарського комплексу на інноваційних засадах.

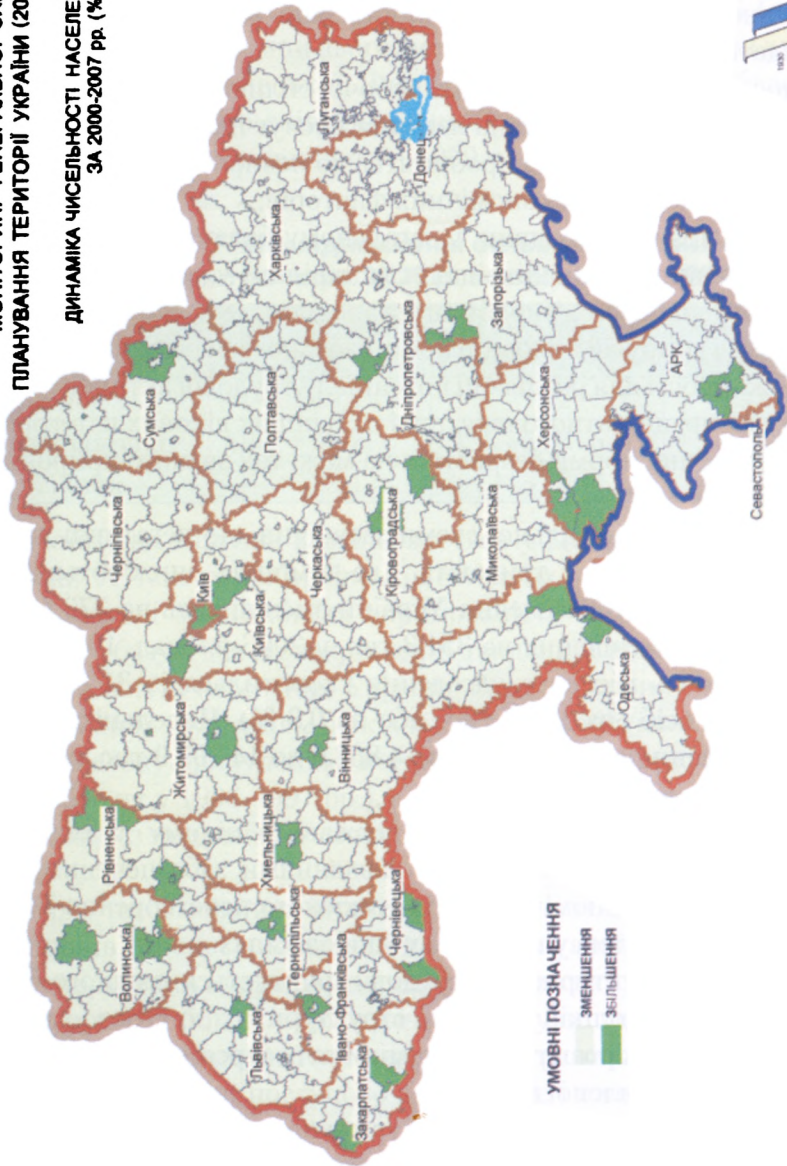
Стратегія структурної перебудови ґрунтується, з одного боку, на врахуванні недоліків існуючої структури, а з другого, – на цільових орієнтирах розвитку економіки та ресурсних можливостях досягнення поставленої мети.

В основу реформування структури економіки покладено принцип закріплення стабілізаційних тенденцій, яке полягає у:

- зосередженні державної промислової політики на напрямках науково-технічного розвитку, які мають безпосереднє відношення до пріоритетів у структурній гармонізації промислового виробництва і забезпечують життєво важливі інтереси окремої людини,



**МОНІТОРИНГ ГЕНЕРАЛЬНОЇ СХЕМИ
ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ (2008 р.)
ДИНАМІКА ЧИСЕЛЬНОСТІ НАСЕЛЕННЯ
ЗА 2000-2007 рр. (%)**



Мал. 10.1



суспільства, держави;

- стимулюванні прискореного розвитку виробництв, здатних поліпшити експортний потенціал, сформувані спеціалізацію України в міжнародному поділі праці, яка відповідає її національним інтересам;
- освоєнні та збільшенні випуску імпортозамінюючої продукції;
- переорієнтації галузей машинобудування, металургійної та хімічної промисловості на більш повне задоволення потреб власної міжгалузевої кооперації;
- зменшенні ресурсоемності, насамперед енергоємності виробництва;
- техніко-технологічному оновленні та реконструкції виробництва;
- екологізації виробництва, зменшенні техногенного навантаження на природу, переході до збалансованого використання і відтворення природно-ресурсних факторів життєдіяльності;
- посиленні соціальної спрямованості виробництва, збільшенні випуску товарів народного споживання, пом'якшенні соціальних наслідків структурної перебудови економіки;
- стимулюванні розвитку та матеріально-технічного переоснащення пріоритетних галузей агропромислового комплексу, забезпеченні експортної орієнтації виробництва;
- підвищенні та вирівнюванні рівнів соціально-економічного розвитку регіонів.

Найбільш значущими характеристиками розвитку країни до 2010 р. і надалі є перехід від падіння макроекономічних показників до їх сталого зростання. Передусім це стосується ВВП, особистого споживання і валового нагромадження основного капіталу.

Обсяги ВВП за період 1999-2010 рр. має зрости на 62,8 %, у 2010-2020 рр. – ще на 95,2 %. Темпи зростання виробництва ВВП наведено в табл. 10.2.

Таблиця 10.2. Темпи зростання виробництва ВВП, %

Показники	2005-2000 рр.	2010-2005 рр.	2010-1999 рр.	2020-2010 р.
Валове виробництво в основних цінах	116,8	130,7	150,2	194,7
Валове виробництво у ринкових цінах	116,6	125,0	150,1	192,3
ВВП у ринкових цінах	121,3	129,7	162,8	195,2



За ретроспективний період суттєво збільшилися інвестиції в основний капітал (мал. 10.2)

Головною метою державної регіональної економічної політики на довгострокову перспективу є підвищення і вирівнювання рівнів розвитку регіонів, досягнення стабілізації виробництва у кожному з них, оптимізації структури господарств на базі ефективного використання наявного природно-ресурсного, виробничо-технічного і трудового потенціалу.

Модель територіального розвитку та просторової організації передбачає інтенсивніший перерозподіл ресурсів економічного виробництва з традиційно потужних регіонів України до регіонів з менш розвиненими економічними потенціалами, що зумовить вирівнювання ступенів диференціації соціально-економічних показників регіонального розвитку і нормалізує процеси територіального відтворення.

У наступний період, до 2020 р., випереджаючими темпами розвиватиметься економіка Карпатського, Подільського, Поліського, Східного регіонів, внесок яких у валову додану вартість країни помітно зростатиме. Економічне піднесення регіонів відбуватиметься за рахунок максимального використання місцевого ресурсного потенціалу, модернізації підприємств промисловості, оновлення номенклатури продукції, проведення реформ аграрної сфери, оптимізації пропорцій сільськогосподарського виробництва, відновлення традиційних для цих регіонів видів промислів. Отримає пріоритетний розвиток і місто Київ. У ньому розвиватимуться висококваліфіковані види послуг у галузях управління, науки, фінансів тощо.

Інтенсивний розвиток економіки в названих вище регіонах і разом з тим стабільне, але повільніше зростання економіки в регіонах з високою концентрацією підприємств – Центральному, Донецькому, Придніпровському зменшить розрив між рівнями їх економічних потенціалів.

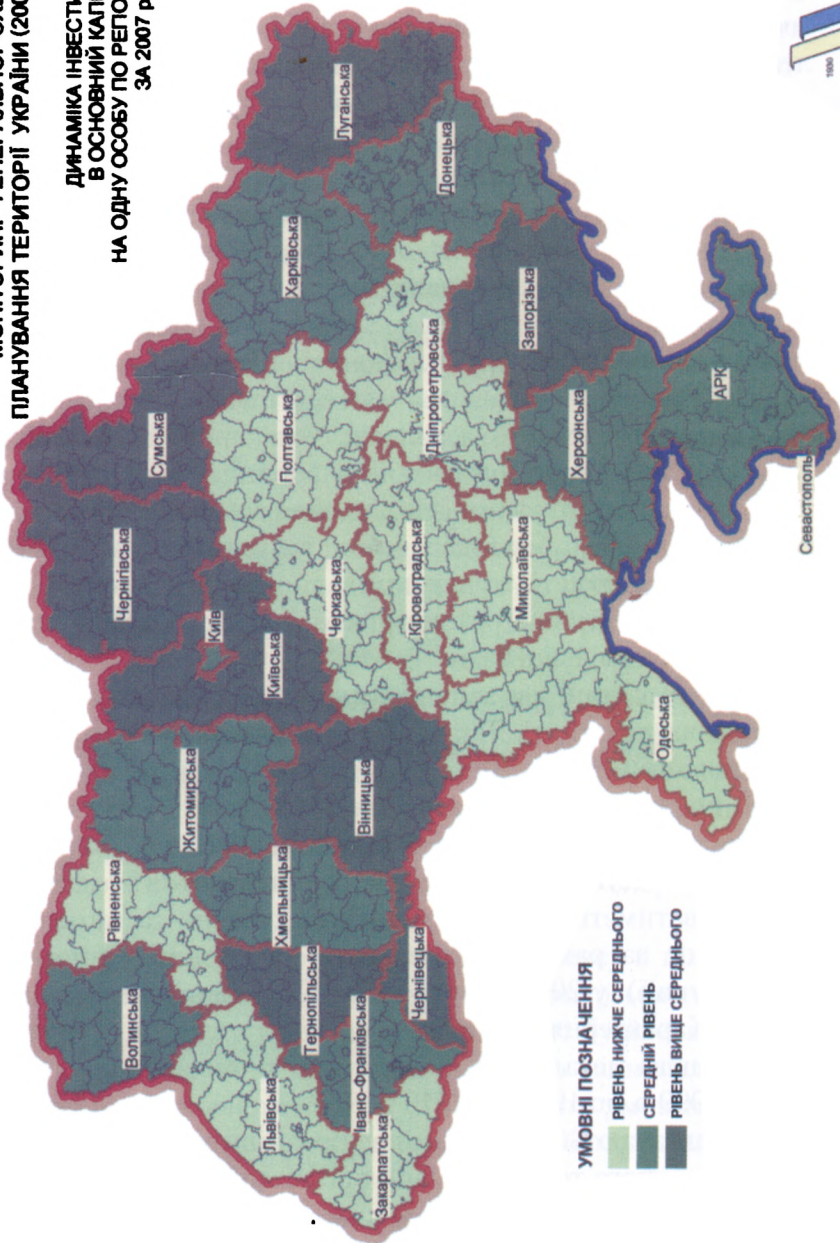
Розраховано, що досягти цільової установки – вирівнювання соціально-економічних потенціалів регіонів, підтягнення регіонів-аутсайдерів до середнього для країни рівня при стабільному розвитку високорозвинутих регіонів, можна буде за 20 років.

Промисловий комплекс є визначальним для України, тому концепція його розвитку є первинною при формуванні стратегії розвитку національної економіки.

Довгострокову концепцію і пріоритети промислового розвитку можна умовно поділити на два етапи. П е р ш и й – це оздоровлення



**МОНІТОРИНГ ГЕНЕРАЛЬНОЇ СХЕМИ
ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ (2008 р.)**
**ДИНАМІКА ІНВЕСТИЦІЙ
В ОСНОВНИЙ КАПІТАЛ
НА ОДНУ ОСОБУ ПО РЕГІОНАХ
ЗА 2007 р. (%)**



Мал. 10.2



та відродження виробництва за рахунок структурної перебудови і створення на цій основі умов для виконання соціальних програм. На цьому етапі діють такі пріоритети: збереження технологічного ядра виробничо-технічної структури; відновлення раціональних господарських зв'язків при одночасному зменшенні імпортозалежності; відновлення структурно-технічної збалансованості й подолання тенденції до сировинної спеціалізації; започаткування структурної перебудови відповідно до попиту і ресурсів; удосконалення внутрішньогалузевих пропорцій.

Другий етап – це формування промислового комплексу, що відповідає найбільш ефективному використанню ресурсного та виробничого потенціалу країни і соціальним завданням її розвитку. На цьому етапі пріоритетним є цілеспрямоване формування раціональних структурних співвідношень між добувною і переробною промисловістю; матеріаловиробничими галузями паливно-енергетичного комплексу та іншими промисловими галузями; виробництвом засобів виробництва і товарів народного споживання; галузями, що виробляють сільськогосподарську сировину, та обсягами її переробки; галузями з прискореним обігом вкладених коштів та галузями з тривалим циклом грошообігу; можливими обсягами реконструкції та нового будівництва і потужністю будівельної бази.

На цьому етапі має значно посилитися соціальний аспект розвитку промисловості. Так, якщо у 1999 р. обсяги паливно-енергетичного та металургійного комплексу склали 53,4 % промислової продукції, а соціально значущі галузі (легка і харчова промисловості) – 16,7 %, то у 2010 р. вони відповідно становитимуть 46,1 та 19,1 %. Ця тенденція зберігатиметься і у майбутньому. Збільшуватиметься частка машинобудування та металообробки (здебільше за рахунок розширення та оновлення номенклатури продукції): у 2010 р. вона складе 16,7 % порівняно з 14,1 % у 1999 р. Характерним явищем є помірні темпи зростання обсягів виробництва металургійної продукції зі зменшенням її частки з 26 % у 1999 р. до 19,6 % у 2010 р.

Передбачаються деякі зміни у розміщенні промислового виробництва, його територіальній організації, переважно у напрямі її переорієнтації.

Розгалужена мережа промислових підприємств, високий рівень урбанізації та надмірне економічне переважання окремих територій свідчить про те, що можливість додаткового розміщення нових великих підприємств у країні істотно обмежена. Тому най-



важливішим напрямом є прискорений розвиток соціально-орієнтованих галузей, насамперед харчової промисловості з переробки сільськогосподарської сировини у старопромислових регіонах і районах її вирощування, а також виробничої інфраструктури та обслуговуючих основне виробництво підприємств, що змінить регіональну структуру промисловості на користь галузей соціальної орієнтації. У старопромислових регіонах та відносно нових машинобудівних центрах помітна надмірна концентрація виробництв військово-промислового комплексу. Переспеціалізація частини підприємств на виробництво високоякісної конкурентоспроможної на світовому ринку цивільної продукції також приведе до змін у розміщенні галузей промисловості. Цьому сприятиме і перепрофілювання виробництва на переважне використання вітчизняного сировинного потенціалу, різке зменшення в структурі промисловості екологічно небезпечних виробництв, а також тих, що виготовляють продукцію з високим рівнем матеріало-, водо- і енергоємності.

Оскільки основні галузі господарства наразі добре забезпечені земельними ресурсами (в 3-4 рази краще, ніж у західноєвропейських країнах), це дає змогу надалі нарощувати обсяги виробництва продукції промисловості, здебільшого на старих виробничих площах.

Будівельний та інноваційний комплекси. У перспективі серед галузей господарства найсуттєвіші зміни відбудуться в динаміці та структурі будівельного комплексу. Ці зрушення одночасно торкнуться структури продукції, технологій і якості будівництва та матеріалів. Усе це разом має значно прискорити створення продукції будівельного комплексу, знизити її трудо- і енергоємність та масу.

Для ефективної роботи будівельного комплексу в цілому основні його ланки (проектні, будівельно-монтажні, ремонтно-будівельні організації, підприємства промисловості будівельних матеріалів) повинні розвиватися прискорено по відношенню до темпів зростання основного капіталу і відповідати умовам розвинутого, соціально спрямованого ринку та потребам розширеного відтворення.

Будівельний ресурс країни сконцентрований переважно в Придніпровському, Донецькому, Східному та Центральному регіонах.

Розвиток виробничих потужностей галузі в перспективі здійснюватиметься переважно за рахунок власних коштів суб'єктів господарювання. Скоротиться частка державних централізованих



капітальних вкладень, зросте питома вага коштів іноземних інвесторів.

Реалізація нової інноваційної стратегії передбачає спрямування 55 % усіх капіталовкладень в інноваційну сферу.

У регіональному розрізі інноваційна діяльність розвиватиметься переважно в Центральному, Донецькому, Придніпровському та Східному регіонах, на які припадає більш як 60 % усіх інноваційних витрат. У перспективі передбачається перехід лідерства від Донецького до Центрального регіону (найбільшого розвитку інноваційна сфера набуде в м. Києві). У 2-3 рази зростуть обсяги інноваційних витрат і в таких інноваційно слабких областях, як Волинська, Кіровоградська, Чернівецька

У подальшому прогноуються певні структурні зрушення капітальних вкладень. Так, частка капітальних вкладень у паливну промисловість поступово знизиться з 40 % (1999 р.) до 22,2 %, в електроенергетику – з 15,4 до 10,5 %. Натомість зростуть інвестиції у металургію – з 20 до 25,3 %, машинобудування – з 5,7 до 19,8 %, хімічну і нафтохімічну – з 2,9 до 9,1 %. Стабільно високою залишиться частка інвестицій у харчову галузь – близько 13 %.

Науковий комплекс. Впровадження ринкових механізмів підтримки прикладних досліджень і розробок зумовить:

- концентрацію ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку науки й техніки;
- розробку нових технологій, спрямованих на вирішення таких проблем, як економія енергетичних, природних, водних та матеріальних ресурсів;
- розширення участі малого і середнього бізнесу в науково-технічному та інноваційному розвитку.

Взаємодія науки і сфери матеріального виробництва відбуватиметься через переорієнтацію науково-дослідних інститутів на розвиток сфер транспорту, зв'язку, торгівлі, матеріально-технічного постачання, що передбачає створення нових зразків і видів прогресивних машин, обладнання, приладів, засобів автоматизації, розробку новітніх синтетичних матеріалів і мінеральних добрив, будівельних матеріалів, фармацевтичних засобів, випуск нових товарів народного споживання високої якості.

Аграрний комплекс. Розвиток аграрного сектора передбачає:

- створення правового та економічного підґрунтя для реалізації товаровиробниками можливості вільного вибору форм господарювання;



- формування ринку землі й розвиток земельноорендних відносин;
- поліпшення фінансового стану (державна підтримка цін, реорганізація податкової системи, впровадження іпотечного кредитування тощо);
- створення межі міжгосподарських машинотехнологічних станцій і лізингових послуг;
- розвиток інфраструктури ринку сільськогосподарської продукції, створення інтегрованих структур з виробництва, переробки, зберігання і реалізації сільськогосподарської продукції;
- регулювання імпорту продовольчих товарів з метою захисту і підтримки вітчизняного виробника;
- розвиток вітчизняного сільськогосподарського машинобудування;
- реформування соціальної сфери села і розвиток її інфраструктури.

У результаті здійснення зазначених заходів уже у 2010 р. валовий збір зерна буде доведено до 54,0 млн т, цукрових буряків – 25,5 млн, олійних культур – 2,1 млн, картоплі – 15,4 млн, овочів – 5,5 млн, плодів і ягід – 1,3 млн т. Буде реалізовано 2,0 млн т худоби та птиці у живій вазі, одержано і перероблено 28,9 млн т молока, 14,9 млрд шт. яєць, 10 тис. т вовни. Ці обсяги гарантують продовольчу безпеку держави, потреби населення у продовольстві та переробної промисловості у сировині, а ще реалізацію сільськогосподарської продукції на експорт.

Основні регіони сталого розвитку сільського господарства – Подільський, Придніпровський, Східний, Центральний та Південний.

10.4. Комплексна оцінка територій

Україна – велика європейська держава зі значним природно-ресурсним потенціалом, що має певні закономірності територіального розподілу. Проте реалізація цього потенціалу стримується недостатністю **водних ресурсів**. Потенційні ресурси підземних вод становлять лише 21 км³ на рік, поверхневих – 55-75 км³ (в залежності від водності року). Питомі показники водозабезпеченості в країні дуже низькі: на людину припадає 1,0 тис. м³/рік, на 1 км² – 87,0 тис. м³/рік (у Європі відповідно 4,6 тис. м³/рік та 306,0 тис. м³/рік, у світі – 8,2 тис. м³/рік та 328,0 тис. м³/рік).

Аналіз водоспоживання по областях свідчить про велику територіальну невідповідність між запасами водних ресурсів та



обсягами їх використання. Добре водозабезпечені західні області, розташовані в басейнах Дунаю, Дністра, а також Чернігівська та Харківська області. Найменші можливості водозабезпечення мають території, де зосереджені найбільші водокористувачі – Донбас, Криворіжжя, Крим, південні та частково центральні райони країни.

В умовах обмеженості водних ресурсів Україна потребує переорієнтації економіки на розвиток наукомістких виробництв, водозбереження та водоочищення стічних вод.

Україна багата на **родючі землі**. На її території сконцентровано понад 8 % світових чорноземів.

У територіальному розрізі найродючіші землі сформувалися в чорноземному поясі лісостепової та степової зони. Південні степові райони, потерпаючи від засух, потребують зрошення. Найменш продуктивні – заболочені та слаборозвинуті ґрунти сформувались у поліській зоні. У Криму та на півдні Херсонської області поширені засолені та кам'яністі ґрунти.

Висока родючість земель сприяла надзвичайно високій їх освоєності – 70 % території країни складають сільськогосподарські угіддя, 57 % – це орні землі.

Мінерально-сировинні ресурси посідають важливе місце в системі природних багатств України як за об'ємом, так і за різноманітністю. Проте у зв'язку з великими масштабами видобування найбільш якісної та доступної частини їх запасів у попередні десятиліття особливістю мінерально-сировинних ресурсів на сучасному етапі є низька якість майже всіх традиційних видів сировини та глибоке залягання стратегічних її видів (вугілля, залізна руда, нафта й ін.). Багато родовищ нерентабельні, за винятком нафти і газу, які навіть при великих глибинах їх залягання завжди будуть рентабельні, а тому мають перспективу приросту видобутку.

Останнім часом склалися передумови для освоєння родовищ нетрадиційних для України видів сировини – рідкоземельних та інших металів: золота, міді, молібдену тощо.

З метою ресурсозбереження слід керуватися принципами комплексності видобування сировини, тим більше, що родовища корисних копалин розміщені комплексно, та маловідходності й безвідходності її переробки.

Україна має потужний **оздоровчо-рекреаційний потенціал**, який охоплює території площею близько 7,7 млн га (освоєно 1,1 млн га). На жаль, близько 1,5 млн га рекреаційних територій радіаційно забруднені (в межах Київської, Житомирської, Рівнен-



ської областей). Крім того, нерівномірне розташування таких територій створює проблему організації відпочинку в деяких регіонах. Традиційно популярні райони Карпат і Причорномор'я, оздоровчо-рекреаційний потенціал яких становить майже 42 % від загальнодержавного (освоєність – близько 27 %). При наявності невикористаних ресурсів тут спостерігається інтенсивна рекреаційна завантаженість освоєних територій, що загрожує їх деградацією.

Рекреаційний потенціал інших регіонів також можна використати для розвитку курортно-рекреаційного господарства. Найбільша потреба в цьому відчувається в найгустіше заселених регіонах – Донецькому та Придніпровському. Не виключена можливість задоволення рекреаційних потреб цих регіонів (як і радіаційно забруднених областей) за рахунок сусідніх областей з добре розвинутою рекреаційною економікою.

Проблемною залишається організація сімейного відпочинку, екологічного туризму; недостатньо використовується приватний сектор для організації масового відпочинку (обслуговування, проживання та ін.), слабо розвинута рекреаційна інфраструктура міжнародного рівня тощо.

Україна – лісодефіцитна країна. Площа **лісів** – 9,4 млн га, лісистість складає 15,6 % від площі країни, що значно нижче оптимального значення (21 %). Найбільше заліснені поліські та західні області; вкрай недостатньо лісів на півдні та південному сході.

У лісозабезпечених районах гостро стоїть проблема раціонального лісокористування, збереження та відновлення лісів, оскільки їх нещадне вирубування спричинило негативні наслідки. Малозаліснені території потребують лісонасаджень.

За останні десятиріччя площа територій та об'єктів природно-заповідного фонду України збільшилась більше ніж удвічі (особливо зросли території заповідників та національних природних парків). Ними зараз охоплено майже 4 % території країни (міжнародний рівень – 5 % і більше). Основні природно-заповідні території знаходяться в Західному регіоні України.

Можливе розширення мережі національних природних та регіональних ландшафтних парків практично у всіх регіонах країни.

Освоєння деяких територій в Україні ускладнюється несприятливими **інженерно-геологічними умовами**. Це, зокрема, території гірського Криму та Карпатського регіону, де спостерігається цілий комплекс небезпечних природних інженерно-геологічних явищ та процесів (на фоні складного рельєфу – підвищена сейсмічність, паводки на гірських річках, селі, інтенсивний карст, зсуви),



а також порушені гірничими виробками та спрацьовані райони Донбасу, Придніпров'я, Львівсько-Волинського басейну.

Результатом надзвичайно високої концентрації виробництва і населення, нераціональної структури економіки є посилення техногенного тиску на навколишнє середовище та провокування кризових і надзвичайно складних екологічних ситуацій, особливо в регіонах з високою інтенсивністю господарської діяльності. Загальні обсяги викидів шкідливих речовин у повітряний простір за 2007 р. становили близько 7,38 млн т. Від 2000 р. вони зросли на 24,9 %. Найстрімкіше зростання викидів зафіксовано в Закарпатській області (більш ніж удвічі за період з початку 2000-го до початку 2008 р.), значні темпи також відмічено у Волинській (на 88,6 %) та Івано-Франківській (76 %) областях.

Забруднення повітря досягло критичного рівня у великих промислових центрах, особливо в Донбасі та Придніпров'ї, а також у промислово розвинутих містах з високою інтенсивністю транспортних потоків (мал. 10.3).

Розвиток водоемних галузей промисловості призвів до нераціонального водокористування і, зрештою, до сильного забруднення як поверхневих, так і підземних вод. Загальний об'єм забруднених стічних вод у 2007 р. становив 3 854 млн м³, у т. ч. без очищення – 1 506 млн м³, недостатньо очищених – 2 348 млн м³ (частка у загальному обсязі становить 43,2 %).

Найбільше забруднених вод скинуто в Донецькій області – 1 438 млн м³ (84,6 %), Дніпропетровській – 611 млн м³ (45 %), Запорізькій – 482 млн м³ (40,4 %), Луганській – 204 млн м³ (56,4 %), Одеській – 191 млн м³ (68,2 %), Львівській – 189 млн м³ (71,3 %) областях, а також у м. Києві – 366 млн м³ (50,6 %).

Особливу тривогу викликає стан води в р. Дніпро, яка є джерелом водозабезпечення близько 2/3 території країни. Ситуація погіршується підвищенням рівня радіаційного забруднення Дніпра.

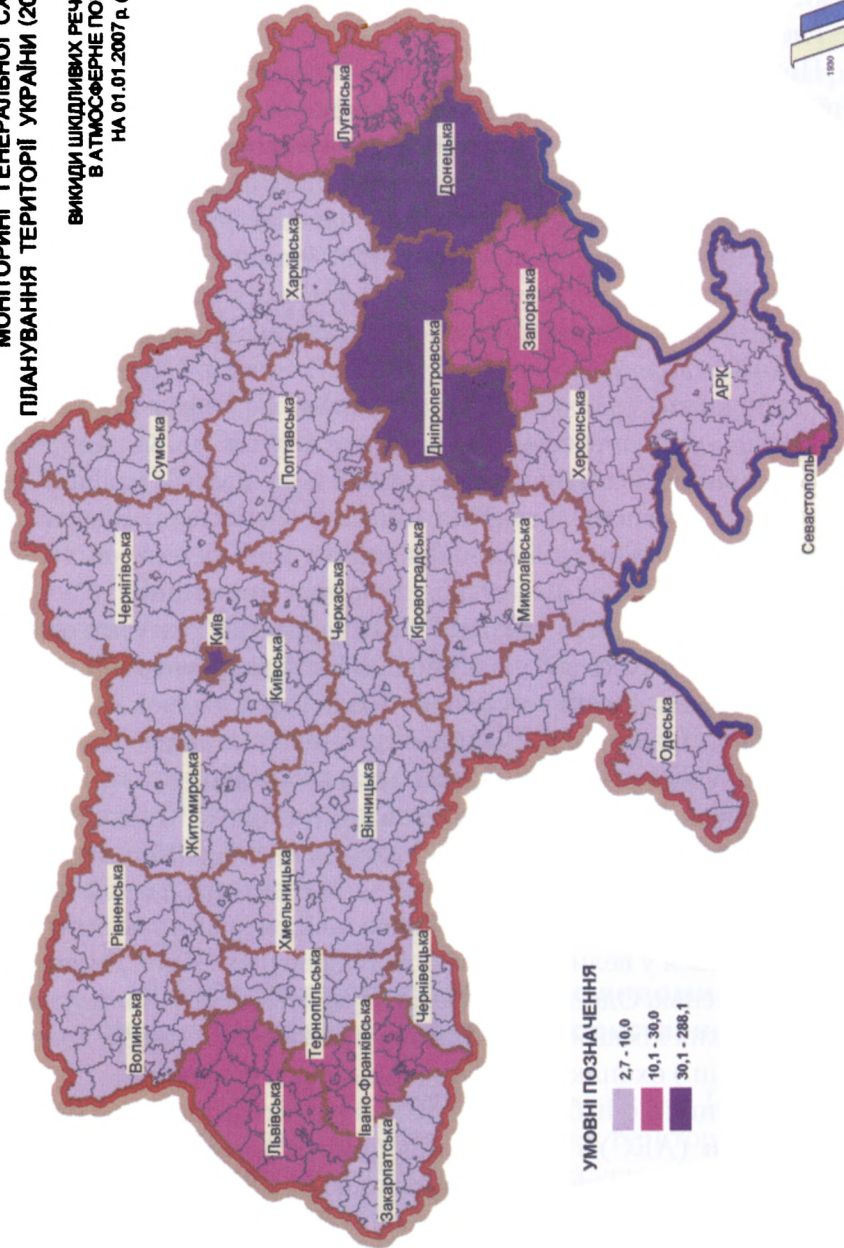
Більшість малих річок басейну Дніпра також забруднені. Слабка природна захищеність підземних вод створила як локальні (біля великих міст), так і регіональні (Південний регіон, центральні території, Крим та ін.) ареали їх забруднення, а також забруднення верхніх водоносних горизонтів, які є джерелом водопостачання для сільських місцевостей.

Екстенсивний розвиток ресурсоемних галузей промисловості спричинив накопичення великої кількості промислових відходів. У результаті це погіршує стан ґрунтів і збільшує антропогенне навантаження на природне середовище. Вже знищено ґрунтовий



**МОНІТОРИНГ ГЕНЕРАЛЬНОЇ СХЕМИ
ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ (2008 р.)**

**ВИКИДИ ШКОДЛИВИХ РЕЧОВИН
В АТМОСФЕРНЕ ПОВІТРЯ
НА 01.01.2007 р. (т / км³)**



Мал. 10.3



покрив і порушено землі на площі близько 170 тис. га. Поглиблюють проблему санітарного стану ґрунтів побутові відходи, яких щорічно в населених пунктах нагромаджується до 40 млн т. Ґрунти міст забруднюються важкими металами. Великі площі забруднені пестицидами.

Погіршують якість ґрунтового покриву несприятливі природні процеси і явища (підтоплення, затоплення паводками, зсуви, заболоченість, засоленість тощо). Але найбільше потерпають ґрунти від ерозії, якою охоплено понад 15 млн га сільгоспугідь (понад 35 % їх загальної площі). Найбільш еродовані ґрунти в Донецькій, Луганській, Одеській, Кіровоградській, Миколаївській, Вінницькій та Харківській областях.

Різка погіршення екологічної ситуації в країні спричинила аварія на ЧАЕС. У результаті значна частина її території (близько 20 %) дуже забруднена (на рівні 10-ти доаварійних фонів за цезієм-137). Найбільше радіоактивно забруднених ґрунтів у Житомирській (70 %) і північних районах Київської (15 %) областей. Радіаційного забруднення зазнали ліси Житомирської, Київської, Рівненської та Чернігівської областей на площі майже 1,3 млн га, з яких понад 100 тис. га виведено з лісгосподарського використання.

Значно обмежують використання територій такі фактори антропогенного характеру, як шумові зони аеродромів, зони спеціального режиму, санітарної охорони курортів і джерел водопостачання тощо. Наявність потужних виробничих комплексів у деяких місцях створює небезпеку виникнення техногенних аварій та катастроф. Усього потенційно небезпечні підприємства становлять майже третину від їх загальної кількості в країні. В зони можливого зараження ними потрапляє понад 11 % території, на якій мешкає більше як 36 % населення. Найбільша концентрація таких об'єктів спостерігається у великих промислових центрах (Київ, Дніпропетровськ, Донецьк, Одеса, Запоріжжя, Луганськ та ін.). Зони ураження від великих хімкомбінатів (Дніпродзержинськ, Северодонецьк, Черкаси та ін.) охоплюють великі приміські території.

До потенційно небезпечних відносять також окремо розташовані об'єкти (АЕС) і трубопровідний транспорт (газо-, нафто-, продуктопроводи) загальною довжиною понад 30 тис. км.

У зону можливого радіоактивного забруднення від АЕС потрапляє більш як 15 % території та понад 1 млн населення.

Понад 6 тис. км² території, де проживає близько 1,5 млн чол., розміщена в зоні катастрофічного затоплення на берегах Дніпровських водосховищ.



Загалом території, потенційно небезпечні у випадку виникнення техногенних аварій та екологічних катастроф (включаючи зони можливого радіоактивного забруднення), займають більше 1/3 площі країни, на якій проживає 2/3 її населення.

У результаті пофакторного аналізу й оцінки природно-ресурсного потенціалу та екологічних умов, що формуються під антропогенним впливом, проведено **комплексну оцінку території та її інженерно-екологічне зонування** з виявленням проблемних ареалів і зон. За критерій оцінки взято рівень екологічної сприятливості території для освоєння та розміщення основних видів господарської діяльності – промислово-містобудівної, сільсько-господарської, рекреаційної.

Зона надзвичайно несприятливих екологічних умов охоплює понад 10 % території країни і займає майже всю територію Донецької, південь Луганської, значну частину Дніпропетровської областей, міста Маріуполь, Запоріжжя, Армянськ-Красноперекоськ, район радіаційного забруднення земель (понад 5 Кі/км² за цезієм-137).

Зона несприятливих екологічних умов (близько 60 % території) – це весь Донбас (крім крайніх північних районів), Придніпров'я, Крим, Карпати, Закарпаття, Львівсько-Волинський басейн, південь Херсонської та Одеської областей, міста з розвинутою промисловістю (Одеса, Львів, Харків та ін.), частково Поділля та центральні області, радіаційно уражені землі (від 1 до 5 Кі/км² за цезієм-137).

За результатами зонування виявлено, що понад 70 % площі України належить до територій з жорстким регулюванням промислово-містобудівного освоєння, інші території потребують обмежень цього освоєння.

10.5. Поділ території країни за видами та режимом переважного використання

Функціональне зонування території України в Генеральній схемі проведено на основі комплексної оцінки території за сукупністю природних і антропогенних факторів з урахуванням характерних для країни видів господарської діяльності. Встановлено режим, що рекомендується для перспективного використання кожної із зон.

Подаємо короткі характеристики зон та рекомендації щодо їх використання.



I. Зона радіоактивного забруднення (8,6 % території країни) з виділенням трьох підзон за рівнем забруднення цезієм-137:

– *перша підзона* (понад 15 Кі/км²), де забороняються всі види господарської діяльності, встановлюється суворий природоохоронний режим за безумовним відселенням жителів (0,3 % площі країни);

– *друга підзона* (від 5 до 15 Кі/км²), де забороняється будівництво нових та розширення діючих підприємств, курортно-рекреаційних закладів, обмежується сільгоспвиробництво, гарантується відселення жителів (0,5 %);

– *третья підзона* (від 1 до 5 Кі/км²), де забороняється будівництво нових та розширення діючих екологічно небезпечних підприємств, вводяться обмеження на будівництво нових закладів відпочинку (7,8 % території країни).

II. Зона урбанізації, на території якої рекомендується інтенсифікація сформованого науково-виробничого потенціалу, розвиток сільського господарства (переважно приміського типу) і районів короткочасного відпочинку населення. Зона займає близько 36 % площі країни – це в основному схід країни (Донбас, Харківський індустріальний комплекс), де сформувався один із найбільших у світі урбанізований район. Із заходу до нього приєднується потужна 1000-кілометрова придніпровська дуга урбанізованих територій з Київською та Одеською агломераціями на флангах і групою придніпровських агломерацій у центрі (Дніпропетровська, Криворізька, Запорізька, Нікопольська). Тут чітко простежується явище територіального зрощення вказаних двох найбільших просторових ланок зони урбанізації: в широтному напрямку це Дніпропетровськ – Красноноармійськ – Донецьк, в меридіональному – Дніпропетровськ – Красноноград – Харків.

Встановлено необхідність збереження розривів на цьому й інших напрямках: Харків – Дніпропетровськ, Київ – Дніпропетровськ та інші.

До названих двох ланок зони урбанізації входить близько 2/3 населення країни і більшість великих і найбільших міст, у т. ч. всі міста-мільйонери. На заході країни урбанізовані території займають меншу площу і представлені відносно невеликими ареалами і смугами, які формуються в основному довкола обласних центрів та інших міст людністю понад 50 тис. Найбільший ареал тут – це Львівська агломерація з відгалуженнями на Червоноград – Ново-



волинськ (північ) і Калуш – Івано-Франківськ – Коломия (південь), а також смуга Луцьк – Рівне – Нетішин – Славута.

У межах цієї зони урбанізації виділено три підзони.

1. *Підзона з критичним рівнем виробничо-містобудівного освоєння.* Густота населення тут у 6-7 разів перевищує середньоукраїнські показники, мають місце серйозні порушення екологічної рівноваги. Ця підзона займає майже 6 % території країни і включає компактний масив, що охоплює центральну частину Донбасу, а також локальні ділянки території, прилеглі до найбільших міст України та міст Севастополя, Сімферополя і Херсона.

Рекомендується жорстке обмеження подальшого виробничо-містобудівного освоєння території та зростання містоутворюючої бази при якісному удосконаленні її структури, скороченні антропогенних навантажень на всю територію і першочергове проведення комплексних природоохоронних заходів.

2. *Підзона з високим рівнем виробничо-містобудівного освоєння.* Тут середня густота населення у 1,5-2 рази перевищує середньоукраїнські показники; помітні суттєві порушення екологічної ситуації. Підзона займає приблизно 5,8 % території країни і представлена ділянками з такими великими містами як Черкаси, Чернігів, Житомир, Вінниця, Полтава, Суми, Кіровоград та довколишніми адміністративними районами.

У підзоні рекомендується суворо обмежити нове промислове будівництво і зростання міст, зменшити антропогенне навантаження на компоненти природного середовища, які знаходяться у незадовільному стані, та передусім провести відповідні природоохоронні заходи. З метою екологічного захисту аналогічний режим використання території рекомендується поширити і на буферні кільця довкола високоурбанізованих масивів у центрі Донбасу, а також ядро столичної (Київської) агломерації, які входять до першої підзони.

3. *Підзона зі сформованим середнім рівнем виробничо-містобудівного освоєння* має густоту населення на рівні середньоукраїнських показників; природна рівновага порушена на окремих ділянках. Підзона займає майже 24 % території країни і охоплює:

– ділянки, що прилягають до таких обласних центрів Південно-Західного району – Івано-Франківськ, Луцьк, Рівне, Тернопіль, Ужгород, Хмельницький, а також до ряду розвинених промислових центрів чисельністю понад 50 тис., які переважно відіграють



роль міжрайонних центрів розселення (Умань, Прилуки, Біла Церква, Ізмаїл, Шостка та ін.;

- окремі території Дніпропетровської та Донецької областей;
- ділянки, що обрамляють ареали формування ядер великих агломерацій (Харківської, Львівської, Одеської, Запорізької та ін.), що увійшли до першої підзони;

- райони розвитку хімічної та гірничо-металургійної промисловості в Криму (Красноперекіпський, Керченський).

Тут рекомендується обмежити розвиток ресурсних (особливо екологічно небезпечних) виробництв, стабілізувати антропогенне навантаження на територіях, що знаходяться у найскладніших екологічних умовах.

Аналогічний режим використання території рекомендується поширити на ділянки, що оточують ареали формування ядер Харківської, Одеської, Львівської, Криворізької та інших агломерацій, з першої підзони.

III. Зона переважно сільського господарства – у Поліссі та Карпатах – у поєднанні з лісовим господарством. Займає близько 48 % території країни; густина населення удвічі менша за середньоукраїнський показник і продовжує знижуватись.

Зона включає великі масиви земель переважно у Південно-Західному та Південному районах, а також у Харківській, Полтавській, Черкаській та Сумській областях, на півночі Донбасу та півдні Дніпропетровської, Запорізької та Кіровоградської областей.

Поряд з інтенсивним розвитком сільськогосподарського виробництва та активізацією соціально-економічного зростання місцевих системоутворюючих центрів тут рекомендується крапкове розміщення невеликих промислових новобудов у міських поселеннях, які мають для цього економічні та соціальні передумови.

IV. Зона природних ландшафтів державного та регіонального значення, що охороняються. Основна частина цієї зони входить як складова майже до всіх попередніх зон. До неї входять елементи екологічної мережі України, еколого-планувального каркасу, а також території існуючих та потенційних природно-рекреаційних районів міжнародного та державного значення. Зона охоплює (разом з елементами державної, регіональної та місцевої екомережі) майже 38 % території країни. Відповідно до Закону України “Про загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України” територія цієї зони повинна посту-



пово збільшуватись за рахунок освоєння територій, непридатних для забудови, порушених у результаті антропогенної діяльності, територій, що виводяться з сільськогосподарського використання у зв'язку зі скороченням розораності земель та ін. Згідно з попередніми розрахунками, територію цієї зони необхідно розширити на кінець розрахункового періоду приблизно до 44 %, а за містобудівним прогнозом – до 54 % території країни.

У цій зоні виділяються три підзони:

1. *Підзона існуючих і потенційних курортно-рекреаційних районів міжнародного та державного значення.* До них відносимо узбережжя Чорного та Азовського морів, Карпати і Прикарпаття, прибережні території уздовж Дніпра, Сіверського Дінця, Десни та інших річок.

Підзона охоплює близько 3,2 % території країни.

2. *Підзона природно-заповідного фонду,* до якої належать існуючі та перспективні міжнародні біосферні резервати, біосферні та природні заповідники, національні та природні парки, регіональні ландшафтні парки. Територія підзони охоплює майже 4 % території країни.

В обох підзонах рекомендується охорона і раціональне використання природно-заповідних та природно-рекреаційних територій.

3. *Підзона природних ландшафтів, що потребують збереження та часткового відтворення.* До неї відносимо території елементів екологічної мережі та еколого-планувального каркасу (крім територій екологічних ядер, що складаються з об'єктів природно-заповідного фонду). Підзона охоплює території лісових масивів, водорозділи, верхів'я річок, долини та пойми річок, прибережні території морів та водосховищ, інше.

На цих територіях рекомендується максимальне збереження та часткове відтворення природних ландшафтів у межах 20-40 % від загальної площі підзони; регламентується також густота розселення з метою зменшення антропогенного навантаження на ці території; при здійсненні господарської діяльності на цих територіях необхідне дотримання певних умов та обмежень.

Динаміку змін техніко-економічних показників, що стосуються використання території у порівнянні із прогнозом Генеральної схеми станом на початок 2008 р., передає табл. 10.3.



Таблиця 10.3. Динаміка змін техніко-економічних показників використання території у порівнянні з прогнозом за Генеральною схемою

Найменування показників	Позначення одиниці	Фактично на 1.01.2008 р.	Згідно з Генсхемою на 1.01.2011 р.	Реалізація
Територія				
Уся площа	тис. га	60 354,8	60 354,8	0,0
<i>у т. ч.:</i>				
забудовані землі	тис. га	2 476,6	2 393,3	83,3
під житловою забудовою	тис. га	450,1	430,0	20,1
землі промисловості	тис. га	221,7	240,0	-18,3
землі під розробками шахтами, кар'єрами, спорудами	тис. га	150,3	130,3	20,0
землі, які використовуються в комерційних цілях	тис. га	47,1	35,0	12,1
землі громадського призначення	тис. га	280,2	295,0	-14,8
землі змішаного використання	тис. га	27,0	25,0	2,0
землі, які використовуються для транспорту і зв'язку	тис. га	489,8	432,0	57,8
землі, які використовуються для інфраструктури	тис. га	65,4	66,0	-0,6
землі для відпочинку та інші відкриті землі	тис. га	745,0	740,0	5,0
Сільськогосподарські землі	тис. га	42 868,7	42 315,0	553,7
сільськогосподарські угіддя	тис. га	41 650,0	41 095,7	554,3
<i>з них:</i> рілля	тис. га	32 433,7	30 424,2	2 009,5
перелоги	тис. га	383,9	300,0	83,9
багаторічні насадження	тис. га	899,0	1084,2	-185,2
сіножаті	тис. га	2 419,8	3 459,7	-1 039,9
пасовища	тис. га	5 513,6	5 827,6	-314,0



Продовження табл. 10.3

Найменування показників	Позначення одиниці	Фактично на 1.01.2008 р.	Згідно з Генсхемою на 1.01.2011 р.	Реалізація
інші сільськогосподарські землі	тис. га	1 218,7	1 219,3	-0,6
Ліси та інші лісовкриті площі	тис. га	1 0556,3	11 222,4	-666,1
вкриті лісовою рослинністю	тис. га	9 675,6	9 568,1	107,5
не вкриті лісовою рослинністю	тис. га	182,1	130,0	52,1
інші лісовкриті площі та чагарники *	тис. га	698,6	1 524,3	-825,7
Відкриті заболочені землі	тис. га	975,8	948,0	27,8
Інші землі	тис. га	1 055,8	1 057,5	-1,7
Води (території, що покриті поверхневими водами)	тис. га	2 421,6	2 418,6	3,0
Землі населених пунктів				
Уся площа	тис. га	7 393,0	7 208,1	184,9
у т. ч.: міст та селищ міського типу	тис. га		1 915,0	
сільських населених пунктів	тис. га		5 293,1	

Аналіз структурних змін у розподілі земель України за ретроспективний період свідчить про те, що темпи змін не завжди відповідають прогнозованим за Генеральною схемою. Скорочення площі сільськогосподарських угідь відбувається повільніше, ніж передбачалося на цей період. Але тривають позитивні тенденції в динаміці площ залісених територій, до того ж показники площі, вкритої та не вкритої лісовою рослинністю, перевищили прогнозні показники. Вищі за прогнозовані темпи збільшення площ відкритих заболочених земель. Це підтверджують показники про поступове зростання площі земель, які складають основу екологічного каркасу нашої держави: лісів, територій, що охороняються, в т. ч. і відкритих болотних угідь.

Водночас площа територій, що формують основу Національної екологічної мережі, залишається низькою. Загальна площа природоохоронних територій країни на початок 2008 р. становила



2 989,96 тис. га, що складає у середньому 4,95 % її території. За кордоном цей показник значно вищий (у Польщі, без охоронних ландшафтів, – 10,3 %, Словаччині – 23 %, в інших державах – від 10 до 30 %).

Відбуваються непрогнозовані зміни у структурі площі забудованих земель. При перевищенні вже зараз цього показника майже на 77 тис. га площа промислових земель, земель громадського призначення та інфраструктури не досягає прогнозованих показників, тоді як площа земель житлової забудови, комерційного та змішаного використання, транспорту і зв'язку і, особливо, земель під виробками (шахтами і кар'єрами), спорудами перевищує прогноз за Генеральною схемою.

Зростання площі забудованих земель здійснюється переважно за рахунок земель населених пунктів. На початок 2007 р. загальна площа земель населених пунктів України становила 7 332,1 тис. га. Частка міських населених пунктів при цьому становила 25 %, сільських – 75 %. Приріст площі населених пунктів за звітний період стався переважно за рахунок сільських населених пунктів, площа яких зросла на 188,8 тис. га у порівнянні з прогнозом за Генеральною схемою.

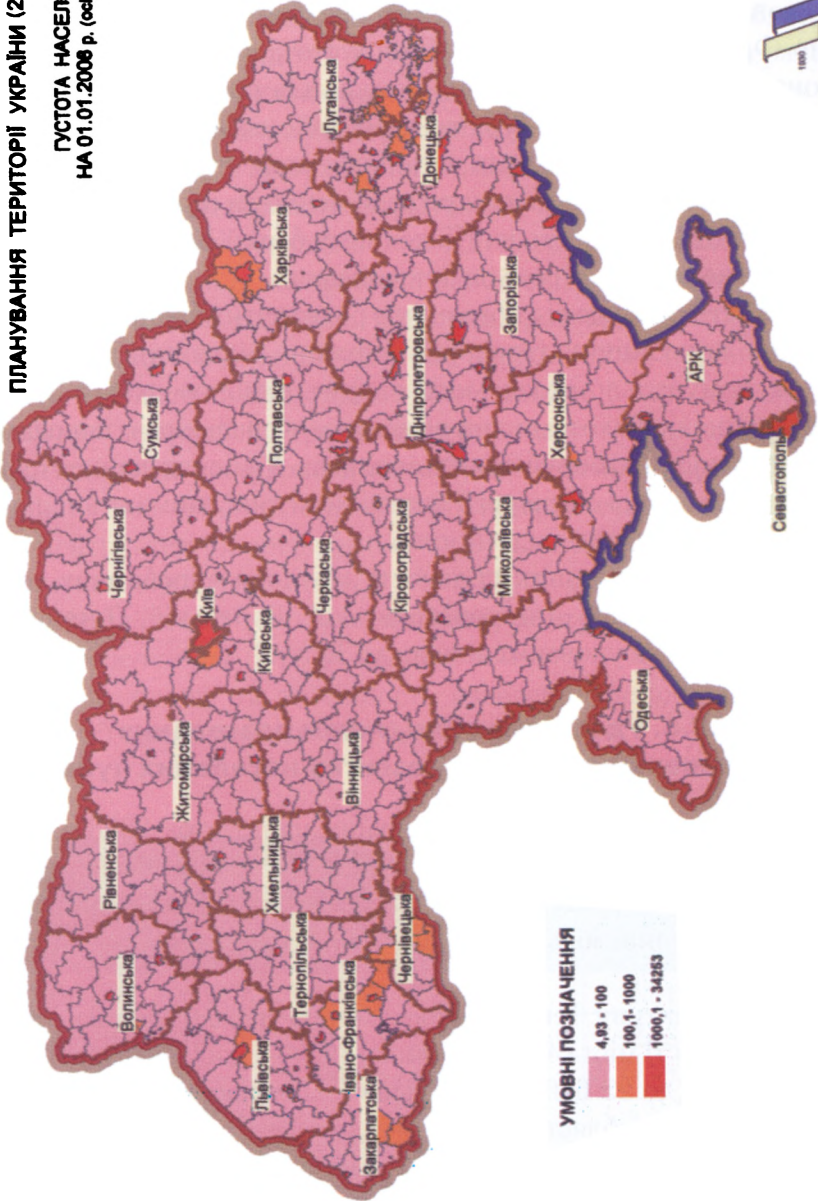
Серед європейських держав Україна характеризується відносно високою густиною населення. Цей показник у цілому по країні становить 77 осіб/км², тоді як у середньому по Європі він становить близько 65 осіб/км². Найвища густина населення у Донецькій, Львівській, Чернівецькій, Дніпропетровській областях (мал.10.4). Так, у Донецькій області цей показник у 2,2 рази перевищує середньоукраїнський, а в деяких районах і в 5 разів.

3-поміж адміністративних районів найвищий показник густоти населення мають: Виноградівський та Іршавський райони Закарпатської області, Коломийський, Тисменицький та Снятинський райони Івано-Франківської області, Києво-Святошинський район Київської області, Перевальський район Луганської області, Городоцький район Львівської області, Харківський та Дергачівський райони Харківської області, Глибоцький, Герцаївський та Кіцманський райони Чернівецької області.

Висока густина населення на сході країни зумовлена значною урбанізацією цього регіону, рівень якої перевищує 80 %, що є наслідком концентрації в цих областях промислового потенціалу держави. На заході країни висока густина населення пояснюється значною густиною сільського населення.



**МОНІТОРИНГ ГЕНЕРАЛЬНОЇ СХЕМИ
ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ (2008 р.)
ГУСТОТА НАСЕЛЕННЯ
НА 01.01.2008 р. (осіб / км²)**



Мал. 10.4



Слід зауважити, що хоча переважний вплив на розміщення населення мають рівні соціально-економічного розвитку регіонів, розвитку виробництва та систем розселення, чималою мірою цей вплив зумовлений також природно-кліматичними та екологічними умовами. Так, у густонаселених західних областях України – Івано-Франківській, Закарпатській, густина населення у гірських районах дуже відрізняється від показників по цих регіонах у цілому. У Сколівському й Турківському районах Львівської області густина населення за даними останнього перепису становила відповідно 34 і 45 осіб/км², що в три рази менше за середньоукраїнський показник. Натомість на Південному березі Криму цей показник помітно вищий за середньоукраїнський.

Набагато нижчою від показників розвинутих країн є щільність забудови виробничих територій України. Більшість промислових та комунально-складських споруд одноповерхові. Великі площі зайняті відходами виробництва, відвальними породами, хвостосховищами, порушеними землями. У місцях концентрації виробництв чорної металургії значні території займають шламонакопичувачі та шламовідстійники.

Найнижчий показник щільності забудови виробничих територій у Полтавській, Дніпропетровській, Донецькій, Луганській областях, де незабудованих земель до 30 %.

10.6. Удосконалення систем розселення та забезпечення сталого розвитку населених пунктів

Мережа населених пунктів України на початок 2008 р. налічувала 29 848 одиниць, у т. ч.: 458 міст, 886 селищ міського типу та 28 504 сіл. У порівнянні з 2000 р. кількість міст збільшилась на 10 одиниць, селищ міського типу стало менше на 8, а сіл – на 235 одиниць.

На перспективу Генеральною схемою передбачається стабілізація кількості міст (448) та селищ (893) і подальше скорочення кількості сіл (до 23 680 – найбільше у Полтавській, Харківській та Чернігівській областях, дещо менше – у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій, Житомирській, Київській та Кіровоградській областях).

Основна мета удосконалення розселення полягає у створенні містобудівних умов для забезпечення рівнодоступності кожного громадянина (незалежно від місця його проживання) до всіх видів культурних послуг та інших ресурсів, необхідних для досягнення



гілного життєвого рівня. Виходячи з цього, а також із завдань сталого розвитку населених пунктів та з урахуванням адміністративно-територіального поділу України, економічного й соціального районування, і намічено формування й розвиток систем розселення різного рівня: загальнодержавної, міжобласних, обласних, міжрайонних, районних і внутрішньорайонних. У Генеральній схемі вказуються основні параметри перших чотирьох рівнів.

Відносно велика площа території України, особливості її історичного розвитку і географічного положення її столиці, м. Києва, визначають доцільність формування тут міжобласних систем розселення на базі регіональних господарських комплексів. Центрами цих систем є, як правило, найбільші багатофункціональні міста-мільйонери – Харків, Дніпропетровськ, Одеса, Донецьк, а також Львів з потужним науково-виробничим і порівняно розвиненим соціально-культурним потенціалом. У них передбачено розвиток комплексів громадського обслуговування населення унікального та вибіркового попиту, які у певній мірі дублюють столичні функції (багатопротіпні університети, академічні наукові центри, театри опери та балету, вузькоспеціалізовані медичні заклади тощо).

Чисельність жителів у зоні впливу центрів міжобласних систем розселення має бути не менше 3 млн.

Склад, площу та чисельність населення регіональних (надобласних) систем розселення передає табл. 10.4.

Таблиця 10.4

Системи розселення	Чисельність населення, млн осіб			Зміни за період, %	
	2002 р.	2006 р.	2007 р.	2002-2007	2006-2007
Вінницька	4 303,0	4 153,2	4 121,1	-1,819	-0,321
Дніпропетровська	6 557,8	6 322,9	6 271,0	-2,868	-0,519
Донецька	7 281,7	6 962,4	6 894,3	-3,874	-0,682
Київська	8 415,7	8 266,4	8 234,3	-1,814	-0,320
Кримська	2 396,9	2 356,4	2 350,5	-0,464	-0,058
Львівська	8 410,1	8 296,3	8 277,9	-1,322	-0,183
Одеська	4 861,1	4 724,4	4 705,8	-1,553	-0,186
Харківська	5 777,2	5 564,1	5 517,7	-2,595	-0,465
Україна в цілому	48 003,5	46 646,0	46 372,6		



Виявлені зміни у тенденціях розвитку міжобласних та міжрайонних систем розселення (СР) дають змогу зробити висновок про необхідність коригування меж та структури адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу цих систем.

Найбільшою мірою це стосується Львівської СР, в якій вималювалися істотні відмінності в динаміці демографічних та містобудівних процесів на півночі (Волинська та Рівненська області) та на півдні (решта 5 областей). За період 2003-2006 рр. темпи зростання чисельності населення Луцька (0,33 %) та Рівного (0,27 %) суттєво відрізняються від динаміки населення в інших обласних центрах регіону (Львів – 3,85 %, Івано-Франківськ – 3,09 %, Чернівці – 3,79 %). Схожість розвитку Волинської та Рівненської областей підкреслюється також їх фізико-географічною однорідністю (Західне Полісся), планувальною структурою та спільністю історичних умов розвитку. Саме тому пропонується розділити Львівську СР на Волинську (Волинська та Рівненська області) і Карпатську (Львівська, Івано-Франківська, Закарпатська та Чернівецька області). У Волинській СР пропонується виділити два рівноцінні центри: Луцьк та Рівне з перерозподілом між ними системоутворюючих функцій (мал. 10.5).

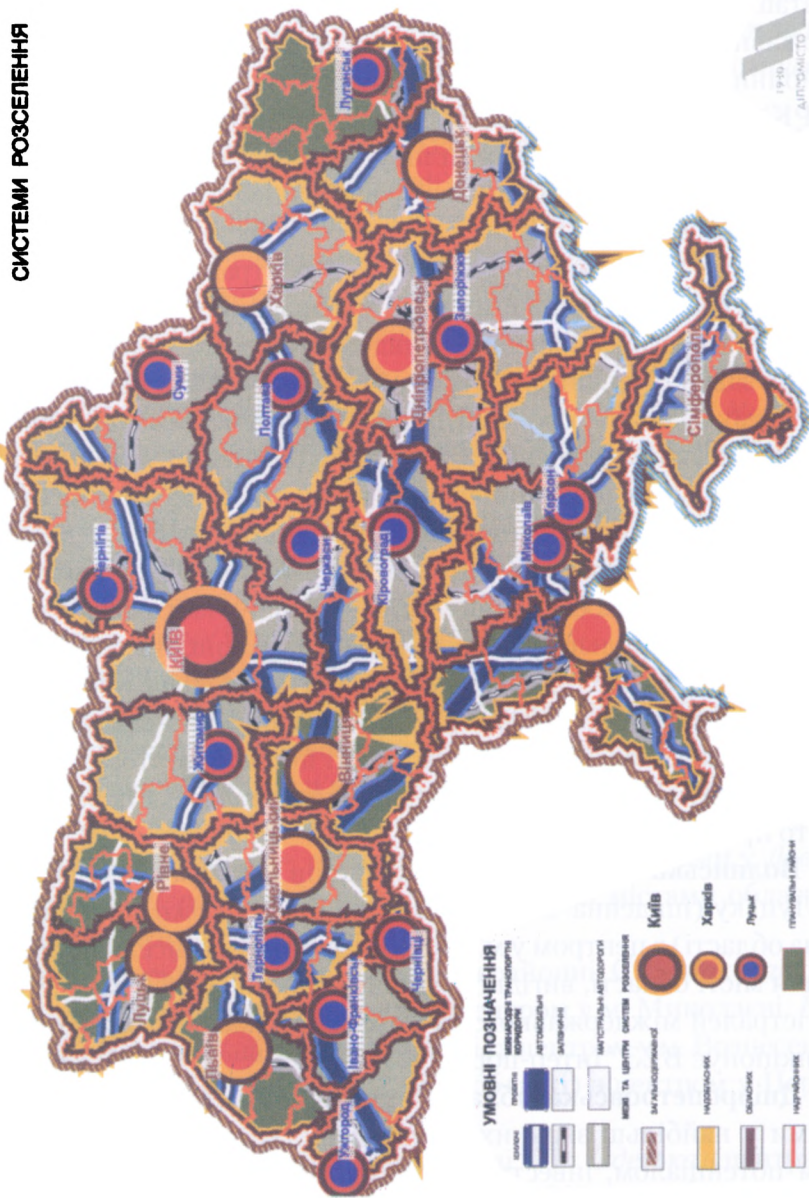
Як доцентрову пропонується розглядати і Подільську СР, до якої згідно з Генеральною схемою включено Вінницьку, Хмельницьку й Тернопільську області. Темпи зростання населення за період 2003-2006 рр. у Вінниці (7,19 %) та Хмельницькому (4,35 %) залишалися найбільшими в Україні (після Києва) серед обласних центрів. Такий динамічний розвиток обох центрів викликаний їх сприятливим транспортно-географічним положенням і активним розвитком оптової торгівлі та логістичних структур (особливо у Хмельницькому). Екстериторіальне розташування Вінниці по відношенню до Хмельницького й Тернополя і змушує нас виділити як рівноцінний центр СР місто Хмельницький.

Обласні системи розселення формуються в межах відповідних областей.

Центрами цих систем є в більшості випадків великі багатогалузеві міста з поселенням не менше 200-250 тис., з розвиненим виробничим і соціально-культурним потенціалом. Кількість жителів у зоні їх впливу, як правило, не менше 1 млн. Населення в основному селиться в зоні з 2-годинною транспортною доступністю до центрів, у яких намічається розвиток комплексу установ обслуговування, що задовольняють спеціалізовані соціально-культурні запити населення.



**ГЕНЕРАЛЬНА СХЕМА ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ
СИСТЕМИ РОЗСЕЛЕННЯ**



Мал. 10.5



Для забезпечення 1,5-годинної доступності населення до комплексу установ обслуговування (епізодичного, стандартного і частково спеціалізованого) передбачено формування мережі міжрайонних СР. Враховуючи ексцентричне територіальне розташування більшості обласних центрів, крім них та ще міста державного значення Севастополя, центрами інших 50-ти міжрайонних СР мають стати, як правило, міста республіканського (АРК) чи обласного підпорядкування з мінімальною чисельністю населення 50 тис., а зони їх впливу – 150-200 тис. осіб.

У регіонах передбачається формування таких міжрайонних систем розселення.

АРК – п'ять міжрайонних СР з центрами у столиці АРК *м. Сімферополі*, в головному місті найзначнішого оздоровчо-рекреаційного регіону України – Південного берега Криму – *Ялті*, в центрі західної групи курортів – *м. Євпаторії*, в потужному транспортному вузлі степової частини півострова *м. Джанкої*, а також у Феодосійсько-Керченській СР з двома центрами: у *м. Феодосії* – головному місті південно-східної групи курортів та у великому промислово-транспортному центрі Східного Криму – *м. Керчі*.

Вінницька область – чотири міжрайонні СР з центрами у *м. Вінниці* (охоплює північну та центральну частину області), у двох інших найбільших за чисельністю населення та економічним потенціалом містах – *Жмеринці* (західна) та *Могилів-Подільському* (південно-західна), а також у *м. Гайсині* (південно-східна частина області), хоча населення в цьому місті не так і багато, але до нього тяжіє група густо заселених сільськогосподарських районів; та місто працівників Ладижинської ДРЕС – *Ладижин*.

Волинська область – дві міжрайонні СР: *Луцька* з центром у *м. Луцьку* (південна частина області) й *Ковельська* (північна частина області) з центром у *м. Ковелі* – другому за чисельністю населення місті області, вигідно розташованому у вузлі транспортних магістралей міждержавного та загальнодержавного значення; тут функціонує ВЕЗ “Інтер-порт”.

Дніпропетровська область – чотири міжрайонні СР з центрами у найбільш значних за чисельністю населення, економічним потенціалом, інвестиційною активністю містах, рівномірно розташованих на території області: в обласному центрі – *м. Дніпропетровську*, у потужних центрах залізорудного (*м. Кривий Ріг*), марганцеворудного (*м. Нікополь*) та вугледобувного (Західний Донбас, *м. Павлоград*) районів.



Донецька область – чотири міжрайонні СР з рівномірно розміщеними на території області центрами: в *Донецьку* (центральна частина області), *Маріуполі* (південь), *Краматорську* (північ) та *Красноармійську* (захід).

Житомирська область – три міжрайонні СР: *Житомирська* (центр та південь області) з центром у м. Житомирі, *Коростенська* (північ області) з центром у м. Коростені та *Новоград-Волинська* (захід області) з центром у м. Новограді-Волинському.

Закарпатська область. Виходячи з географічних особливостей (складний гірський рельєф) та відносної віддаленості її східної частини від обласного центру намічено формування двох міжрайонних СР з центрами у містах *Ужгороді* та *Хусті*.

Запорізька область – чотири міжрайонні СР з центрами у містах *Запоріжжі*, *Бердянську*, *Мелітополі* й *Токмаку*.

Івано-Франківська область – дві міжрайонні СР: *Івано-Франківська* (північно-західна частина області) з центром у м. Івано-Франківську та *Коломийська* (північно-східна частина області) з центром у м. Коломиї.

Київська область – дві міжрайонні СР: *Київська* з центром у м. Києві та *Білоцерківська* з центром у м. Біла-Церква – другому в області за кількістю населення місті й значному промислового, адміністративному і транспортному центрі.

Кіровоградська область – дві міжрайонні СР з центрами у містах *Кіровограді* та *Олександрії* – другому за кількістю населення та значному промислового і транспортному центрі області.

Луганська область – п'ять міжрайонних СР з центрами у містах *Луганськ*, *Красний Луч*, *Лисичанськ*, *Сватове*, *Старобільськ*.

Львівська область – три міжрайонні СР з центрами у *Львові*, *Дрогобичі* та *Червонограді*, які є найбільшими містами області й рівномірно розміщені на її території.

Миколаївська область – три міжрайонні СР: *Миколаївська* (південно-східна частини області) з центром у м. Миколаєві, *Вознесенська* (центральна частина області) з центром у м. Вознесенську та *Первомайська* (північний захід області) з центром у Первомайську.

Одеська область – три міжрайонні СР: *Одеська* (центральна частина області) з центром у м. Одесі, *Ізмаїльська* (південний захід області) з центром у м. Ізмаїлі, *Котовська* (північ області) з центром у м. Котовську.

Полтавська область – три міжрайонні СР: *Полтавська*, *Кремен-*



чуцька та Лубенська відповідно з центрами у містах Полтаві, Кременчуці та Лубнах.

Рівненська область – дві міжрайонні СР: *Рівненська* та *Сарненська* з центрами в Рівному та в найбільшому місті північної частини області, значному транспортному вузлі – м. Сарни.

Сумська область – три міжрайонні СР: *Сумська*, *Конотопська* та *Шосткинська* з центрами у найбільших за чисельністю населення та економічним потенціалом, зі зручними транспортними зв'язками з прилеглими територіями містах Суми, Конотоп і Шостка.

Тернопільська область – дві міжрайонні СР: *Тернопільська* (центральна й північна частини області) та *Чортківська* (південна частина області) з центрами в Тернополі та другому за чисельністю населення місті – транспортному вузлі – Чорткові.

Харківська область – чотири міжрайонні СР: *Харківська*, *Ізюмська*, *Круп'янська* та *Лозівська* з центрами у м. Харкові, розташованому в північній частині області, й великих транспортних вузлах із значним промисловим потенціалом і найбільшою (після обласного центру) кількістю населення – Ізюмі, Куп'янську, Лозувій, які досить рівномірно розміщені відповідно у північно-східній, східній та південній частинах області.

Херсонська область – три міжрайонні СР: *Херсонська*, *Генічеська* та *Каховська* з центрами в Херсоні (поблизу західного кордону області), великому транспортному вузлі центральної частини області, місті зі значним економічним потенціалом і давніми торговельними традиціями – Каховці та на узбережжі Азовського моря в курортному місті Генічеську.

Хмельницька область – три міжрайонні СР: *Хмельницька*, *Кам'янець-Подільська* та *Шепетівська* з центрами у Хмельницькому та у двох інших найбільших за чисельністю населення й економічним потенціалом містах, які мають розгалужену мережу транспортних зв'язків з прилеглими територіями: Кам'янці-Подільському (південь) та Шепетівці (північ області).

Черкаська область – дві міжрайонні СР: *Черкаська* та *Уманська* з центрами в Черкасах та у другому за чисельністю населення й науково-культурним потенціалом місті – Умані, розташованому в західній частині області, у вузлі транспортних магістралей, що вигідно зв'язують Умань з прилеглими територіями.

Чернівецька область – одна міжрайонна СР з центром у м. *Чернівцях*.



Чернігівська область – чотири СР розселення: *Чернігівська, Ніжинська, Новгород-Сіверська та Прилуцька* з центрами в Чернігові (північно-західна частина області), у двох інших найбільших за чисельністю населення та економічним потенціалом містах – Ніжині (центральна частина області) й Прилуках (південь), а також у Новгород-Сіверському – історичному місті з потенційною інвестиційною привабливістю.

З урахуванням існуючої типології сільського розселення розроблено пропозиції щодо перспектив його розвитку. У районах, де переважає автономне дрібнопоселенське розселення передбачено поліпшення соціальної сфери за рахунок подальшого розвитку мережі повсякденного обслуговування, особливо там, де таких об'єктів зовсім немає, та відновлення і розвитку перспективних видів обслуговування. Насамперед це стосується районів, де доступність до райцентру перевищує 30 км.

У районах, де переважає автономний характер розселення, передбачено розширити набір об'єктів періодичного обслуговування та удосконалювати його мережу, а також забезпечити всі села повним набором послуг повсякденного попиту, особливо там, де таких послуг ніколи не було. Це стосується сільських населених пунктів Хмельницької області, частини сіл Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Луганської, переважної більшості сіл Миколаївської, Херсонської та Одеської областей.

У районах з переважаючим дисперсним розселенням рекомендується подальший розвиток дорожньо-транспортної інфраструктури та застосування пересувних засобів обслуговування. Це насамперед стосується районів, де радіуси доступності до райцентру перевищують 30 км та відсутня залізниця, що скорочує цю відстань. Особливо актуально це для районів з дисперсним розселенням – Івано-Франківської області, Тячівського та Рахівського районів Закарпатської області, південно-західної (гірської) частини Львівської та центру Тернопільської областей, центральних та південних районів Рівненської області, південно-східних районів Волинської області.

У приміських зонах великих міст передбачено удосконалювати систему періодичного обслуговування, забезпечуючи задовільну транспортну доступність цих об'єктів. Крім того, кожне село повинно бути забезпечено об'єктами (послугами) повсякденного попиту. Це стосується південного заходу Криму, більшості сіл Львівської, Тернопільської, Житомирської, Кіровоградської,



Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Луганської, Вінницької, Київської, Черкаської, Чернігівської, Сумської та Полтавської областей.

Для забезпечення сталого розвитку населених пунктів з урахуванням їх соціально-економічних, екологічних і територіально-планувальних проблем обґрунтовано основні напрями і перспективний режим розвитку 446-ти міст¹. Виходячи з цього, визначено основні типи та підтипи міст за цими ознаками.

I тип міст, до якого віднесено переважно найбільші та великі багатофункціональні міста, в яких передбачається жорстке регулювання розвитку та першочергове якісне удосконалення економічної бази й структури землекористування, деконцентрація виробництва, екологічна реабілітація території, а також нарощування науково-інформаційної сфери та соціально-культурного потенціалу. До цього типу віднесено 28 міст (6,3 % від їх загальної кількості), в яких проживає близько 14,6 млн осіб (43 % від міського населення країни). Серед цих міст виділено 6 центрів систем розселення (Донецьк, Дніпропетровськ, Київ, Львів, Одеса, Харків), у яких мешкає понад 8 млн осіб (близько 24 % від наявного міського населення). Всі ці міста, крім Львова, мають людність понад 1 млн, а м. Київ – 2,6 млн чол. У них передбачається нарощування науково-інформаційної сфери та соціально-культурного потенціалу необхідного рівня та якості.

Крім вищезгаданих міст, до цього типу входить 22 міст – центрів обласних та міжрайонних систем розселення із загальною людністю 6,5 млн (19,2 % від усього міського населення країни). До них віднесено Сімферополь, Севастополь, Вінницю, Дніпродзержинськ, Кривий Ріг, Нікополь, Жовті Води, Новомосковськ, Краматорськ, Маріуполь, Макіївку, Горлівку, Єнакієве, Запоріжжя, Луганськ, Лисичанськ, Красний Луч, Северодонецьк, Стаханов, Рубіжне, Миколаїв, Херсон. У цих містах передбачається розвиток соціально-культурного потенціалу обласного та міжрайонного рівнів.

Найбільша кількість міст, віднесених до цього типу, сконцентрована в Донецькому (43 %) та Придніпровському (22 %) регіонах (у 19-ти містах цих регіонів сконцентровано майже 46 % населення).

II тип міст – переважно великі багатофункціональні міста, в яких передбачається регламентація розвитку з необхідністю структурно-технологічної перебудови виробничої бази, виведен-

¹ Міста Чорнобиль та Прип'ять, з яких населення відселене, але які не зняті з адміністративного обліку, в розрахунок не включено.



ням з експлуатації шкідливих виробництв, оптимізацією структури землекористування, екологічною реабілітацією міських територій та розвитком соціально-культурного потенціалу обласного та міжрайонного рівнів. До цього типу віднесено 85 міст (19,1 % від загальної кількості міст країни), в яких мешкає 8,0 млн, або майже чверть міського населення України. Сюди входять 13 центрів областей (Луцьк, Житомир, Ужгород, Івано-Франківськ, Кіровоград, Полтава, Рівне, Суми, Тернопіль, Хмельницький, Черкаси, Чернівці, Чернігів) з чисельністю населення близько 3,4 млн та 72 міста – переважно центри міжрайонних СР (4,6 млн осіб).

До цієї групи віднесено також міста, забруднені внаслідок Чорнобильської аварії, Ладизин, Тульчин Вінницької області; Коростень, Овруч Житомирської області; Фастів, Узин, Богуслав, Вишгород, Тараща Київської області; Дубровиця, Сарни Рівненської області; Ватутіне і Канів Черкаської області.

III тип. Це міста – курортні центри, де регламентується подальший розвиток курортних функцій та забороняється будівництво нових і розширення діючих промислових підприємств, не пов'язаних із задоволенням потреб відпочиваючих і місцевого населення або таких, що можуть негативно вплинути на природні лікувальні фактори.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 15 грудня 1997 р. № 1391, до третьої групи віднесено 25 населених пунктів, а також Немирів Вінницької області та Сваляву Закарпатської області, які рекомендується розглядати як міста – курортні центри. У цих містах проживає близько 1 млн осіб. Серед них виділяються 13 міст (650 тис. населення), в яких слід провести негайно модернізацію існуючої та наростити нову санаторно-курортну мережу. Це курортні центри Алупка, Алушта, Євпаторія, Саки, Ялта, Феодосія, Судак, Бердянськ, Яремча, Ірпінь, Трускавець, Миргород, Скадовськ. Ще у 14-ти містах (320 тис. населення.) передбачається інтенсифікація курортних функцій (Старий Крим, Щолкіне, Немирів, Хмільник, Слов'янськ, Слов'яногірськ, Новоазовськ, Свалява, Приморськ, Сколе, Моршин, Очаків, Гола Пристань та Генічеськ). Найбільше міст–курортних центрів в АРК – 9 (33,3 % від їх загальної кількості) та в Західному регіоні (5), а найменше – в Центральному та Східному регіонах (по одному місту).

IV тип – малі та середні міста; в них передбачається розбудова районних центрів і підцентрів виробництва та соціально-культурного обслуговування населення. До цієї групи віднесено 306 міст з населенням більш як 10 млн осіб.



10.7. Розвиток соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури

Сучасні умови вимагають нових підходів до розвитку житлово-комунальної та соціальної інфраструктур. Тому прогнозований розвиток соціальної інфраструктури орієнтований на суттєве підвищення її рівня, а в подальшому – на досягнення нормативних показників. Важливим аспектом прогнозу є тимчасове збереження регіональних відмінностей деяких соціальних стандартів на період до 2010 р. з подальшим нівелюванням цих відмінностей (до 2020 р.) або повним забезпеченням надання державних соціальних гарантій.

Намічений у Генеральній схемі середньорічний приріст житлового фонду дозволить до 2010 р. збільшити його більше ніж утричі та забезпечити відповідне зростання на віддалену перспективу. В цілому по країні передбачається досягнення рівня забезпечення житловою площею на 2020 р. до 32 м²/особу з подальшим вирівнюванням регіональних відмінностей.

Результати моніторингу Генеральної схеми свідчать про те, що в Україні упродовж 2001-2007 рр. намітилась тенденція до збільшення обсягів житлового будівництва.

У 2007 р. в Україні введено в експлуатацію на 18,7 % більше житлового фонду, ніж за 2006 р. При цьому 75,5 % житла було побудовано в міських поселеннях, переважно у великих містах. Обсяги житлового будівництва зросли в 9-ти регіонах України: найбільше – у Запорізькій (на 58,3 %), Тернопільській (на 49,02 %), Чернігівській (на 48,8 %), АРК (на 41,08 %). Найнижчий цей показник у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській та Донецькій областях (мал. 10.6).

Дещо вищими темпами зростає будівництво у сільській місцевості – 113,0 % (у містах – 111,5 %). Відчутне зростання обсягів житлового будівництва в сільській місцевості відбулося у Київській, Львівській та Одеській областях.

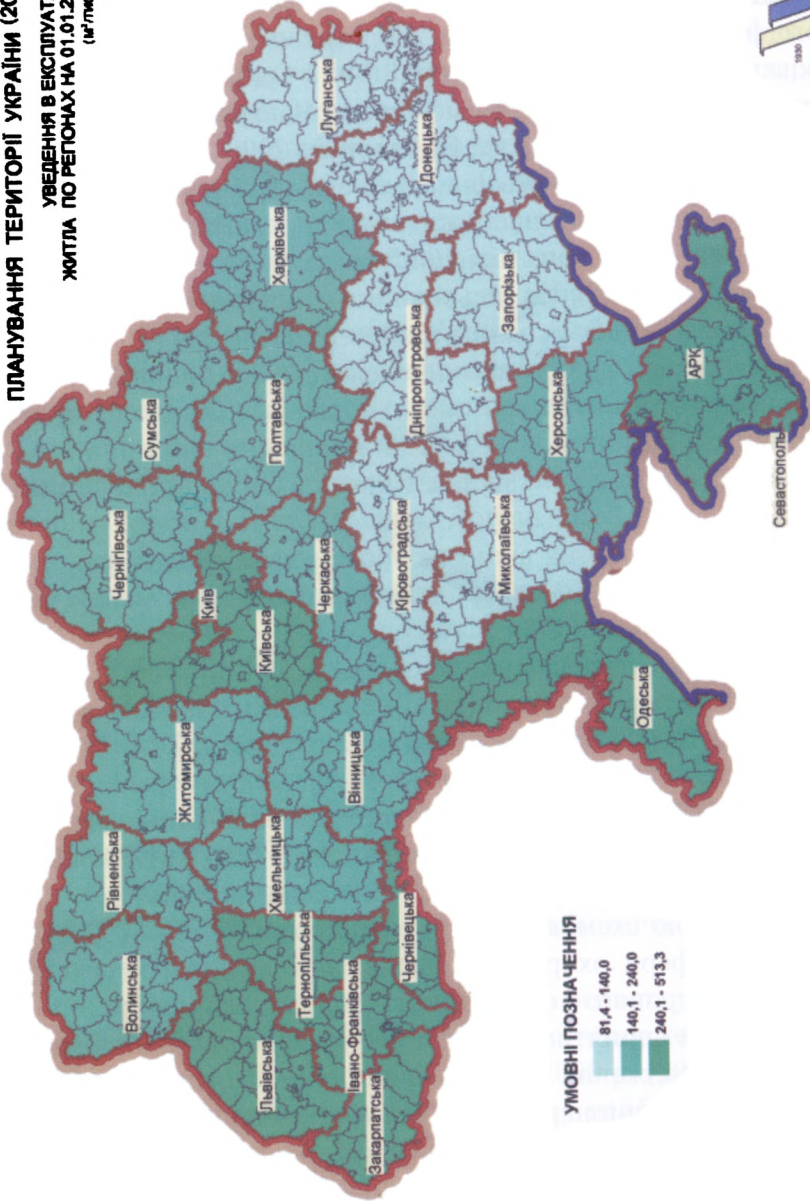
Індекс уведення житла у розрахунку на 1000 осіб за 2007 р. становить 1,2 (за 2006 р. цей показник становив 1,1). Порівняно з 2000 р. цей показник зріс майже на 56,0 %.

Найвищі показники уведення в експлуатацію житлового фонду на 1000 мешканців у м. Києві (513,34 м²), Київській (491,34 м²), Чернівецькій (336,87 м²), Одеській (331,09 м²) областях, найнижчі – у Донецькій (81,36 м²), Луганській (109,35 м²) та Запорізькій



**МОНІТОРИНГ ГЕНЕРАЛЬНОЇ СХЕМИ
ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ (2008 р.)**

УВЕДЕННЯ В ЕКСПЛУАТАЦІЮ
ЖИТЛА ПО РЕГІОНАХ НА 01.01.2008 Р.
(м/тис. осіб)



Мал. 10.6



(119,57 м²) областях. Причому, якщо в міській місцевості за цим показником переважають західні регіони та м. Київ, то у сільській місцевості – центральні регіони, передусім Київська область.

У 2007 р. в експлуатації знаходилось майже 5,1 млн м² ветхого та аварійного житлового фонду, що становить 0,5 % усього житлового фонду. Таке житло мало 200,2 тис. осіб. Найбільше його в Харківській (0,9 %), Донецькій (0,6 %) та Одеській (0,9 %) областях та в м. Києві (1,0 %); найменше – у Закарпатській (0,2 %) та Запорізькій (0,2 %) областях. Порівняно з 2006 р. кількість ветхого та аварійного житлового фонду збільшилася на 900,0 тис. м².

Забезпеченість населення житлом у середньому на одну особу в країні у 2007 р. була на рівні 22,5 м², що майже на 0,1 % більше ніж у 2006 р. (22,2 м²). По міських поселеннях житлова забезпеченість складала – 21,2 м², по сільських – 25,4 м².

Індекс забезпеченості населення житловою площею по регіонах відносно середньоукраїнського показника неоднаковий. Так, у Вінницькій і Київській областях він значно вищий, а в АРК, Волинській, Черкаській, містах Києві та Севастополі – значно нижчий.

Але, незважаючи на відносне зростання житлової забезпеченості по Україні (0,3 м²/особу на рік), цей показник майже удвічі нижчий, ніж у країнах ЄС.

Рівень благоустрою та комфортності житла у міській і сільській місцевості різниться. Якщо у містах водопроводом обладнано – 76,9 % (порівняно з 2006 р. більше на 0,2 %) будинків, каналізацією – 75,7 % (збільшення на 0,3 %), центральним опаленням – 74,6 % (більше на 0,1 %), газом – 82,2 % (зменшення на 0,3 %), то у сільській місцевості відповідно 21,6 % (на 1,0 %), 17,4 % (на 1,1 %), 26,9 % (на 1,6 %) та 84,5 % (менше на 0,2 %).

Генеральною схемою передбачене продовження структурної перебудови сфери охорони здоров'я, перерозподіл інфраструктурного та кадрового потенціалу на користь амбулаторно-поліклінічної ланки сприятиме посиленню профілактичної складової. Широке впровадження форм амбулаторного лікування і переведення частини стаціонарних лікувальних процедур на амбулаторну основу зумовить скорочення обсягів госпіталізації, потужностей і штатів лікувальних закладів.

Прогнозується подальше зростання забезпеченості жителів потужностями амбулаторно-поліклінічних закладів з одночасним репрофілюванням ліжкового фонду (наприклад, у денні стаціонари, соціальні ліжка в лікувальних закладах місцевого під-



порядкування для самотніх старих, безпритульних, інвалідів та інших громадян, які залишилися без догляду і допомоги) або його скороченням.

Незважаючи на прискорений розвиток, Івано-Франківська, Вінницька, Волинська, Чернівецька та Херсонська області до 2010 р. матимуть рівень забезпеченості лише на 70-80 % до вказаного терміну. У подальшому намічається вирівнювання регіональних відмінностей. Зазначимо, що висока частка великих міст у Донбасі та Придніпров'ї дає їм змогу зреалізувати цю перевагу для поліпшення міжпоселенського обслуговування з додержанням нормативної транспортної доступності.

Також прогнозується зростання кількості дітей, що виховуються у дошкільних закладах, майже до 1 млн 300 тис. при 48 %-му охопленні. На перспективу відповідно до демографічного прогнозу для всіх регіонів України буде притаманне зменшення кількості учнів у середніх закладах освіти. Наприкінці прогнозного періоду цей показник може знизитись до 5,6 млн. Виходячи із прогнозованих демографічних показників, найбільші темпи скорочення передбачаються у Подільському, Донецькому та Центральному економічних районах.

В умовах сучасного постіндустріального етапу суспільного розвитку надмірний інтерес викликає вища освіта, яка до того ж сьогодні є багатоступеневою, тобто надає можливість отримати освітньо-кваліфікаційні рівні від молодшого спеціаліста до магістра. Тому прогноз передбачає збільшення контингенту студентів у вищих навчальних закладах майже до 1,8 млн та зменшення кількості підготовлених кваліфікованих робітників до 200 тис. осіб.

Сфера культури у тривалій перспективі розвиватиметься завдяки збереженню та поліпшенню існуючої матеріально-речової бази, удосконалення організаційно-економічного механізму, підвищення ефективності діяльності.

Виходячи з особливостей подальшого розвитку форм бібліотечної та клубної роботи, передбачається збереження кількості клубних і бібліотечних установ на рівні 2000 р. (20,2 тис. одиниць). Саме це і буде визначати збереження найбільшої кількості бібліотек та клубів у Карпатському, Подільському, Поліському та Південному економічних районах.

Зважаючи на позитивну динаміку мережі музейних установ у 1990-ті роки, прогнозується зростання їх кількості майже на 400 одиниць. Передбачаються вищі темпи створення музеїв передусім у Дніпропетровській, Миколаївській, Херсонській, Одеській,



Закарпатській, Тернопільській, Чернівецькій, Сумській та Житомирській областях.

Щоб досягти регіональних нормативів і аналогічних показників розвинутих країн із забезпеченості населення торговими площами, прогнозується довести цей показник до рівня 3,34 тис. м².

У 2001-2007 рр. за рахунок незначного зменшення кількості лікарняних ліжок рівень забезпеченості ними населення майже не змінився, і на початок 2007 р. цей показник становив 9,451 ліжко на 1000 осіб, або 63,0 % від нормативу. Тенденція до зменшення кількості ліжко-місць триває з 2000 р. За цей час їх зменшилось майже на 26,0 тис. Найкраще забезпечення лікарняними ліжками у Чернігівській, Дніпропетровській, Луганській, Херсонській областях та в м. Києві, найгірше – Житомирській, Закарпатській, Волинській областях та в м. Севастополі.

За 2007 р. забезпеченість амбулаторно-поліклінічними закладами зменшилась на 6,6 тис. одиниць. Але, незважаючи на це, наближається до нормативного і цей показник: він становить 21,324 відвідувань за зміну на 1000 осіб. Вище нормативного він у Дніпропетровській, Кіровоградській областях та в м. Києві. Найнижчий цей показник в Івано-Франківській, Волинській, Вінницькій областях та АРК.

Кількість місць у закладах культури клубного типу за 2007 р. зменшилась на 70,3 тис. місць, в кінотеатрах – на 37,3 тис. Натомість на 21,0 млн примірників збільшився бібліотечний фонд.

Найгірші показники забезпеченості установами культури у Донецькій, Житомирській областях; наближається до нормативної забезпеченість у Вінницькій та Хмельницькій областях.

За останній рік мережа торговельних закладів України збільшилась на 646,7 тис. м² (здебільшого у містах). Забезпеченість населення торговельною площею магазинів зросла зі 146,8 м²/тис. осіб у 2006 р. до 161,1 м² у 2007 р., але цей показник не відповідає нормативному рівню забезпеченості населення за даним показником. Якщо в містах він наближається або перевищує норму, то у сільській місцевості він значно нижче нормативного.

Найвищі показники забезпеченості населення торговельною площею в містах Севастополь та Київ, у Дніпропетровській, Запорізькій, Одеській, Миколаївській та Харківській областях, найнижчі – в Тернопільській та Закарпатській.

Спостерігається незначне (на 6,3 тис.) скорочення місць у ресторанному господарстві. До речі, забезпечення населення цим



видом послуг наближається до нормативу. Значно вища за нормативний показник забезпеченість закладами ресторанного типу спостерігається у Волинській, Вінницькій, Сумській областях і в м. Києві, найнижчий – у Херсонській та Черкаській областях.

Загалом за інтегральним показником розвитку соціальної інфраструктури передують Дніпропетровська, Одеська, Полтавська і Чернігівська області. Найнижчий рівень забезпеченості закладами обслуговування в АРК, у Чернівецькій, Закарпатській, Київській, Донецькій областях та в м. Севастополі (мал. 10.7).

Загальнодержавними завданнями розвитку інженерно-транспортної інфраструктури можна визнати:

- розвиток міждержавних транспортних зв'язків;
- інтеграція транспорту країни в міжнародну транспортну систему;
- впровадження у транспортній галузі міжнародних стандартів;
- створення транспортних коридорів та входження їх до міжнародної транспортної системи;
- гарантування безпеки руху в транспортному комплексі.

Для забезпечення функціонування транспортних коридорів створюється мережа сухопутних і водних транспортно-складських комплексів (ТСК), нова інфраструктура прикордонних і митних пунктів відповідно до міжнародних стандартів, а також митні пункти при ТСК.

У табл. 10.5 подано прогнозні показники розвитку шляхів сполучення загального користування.

Таблиця 10.5 .Прогноз довжини шляхів сполучення загального користування, тис. км

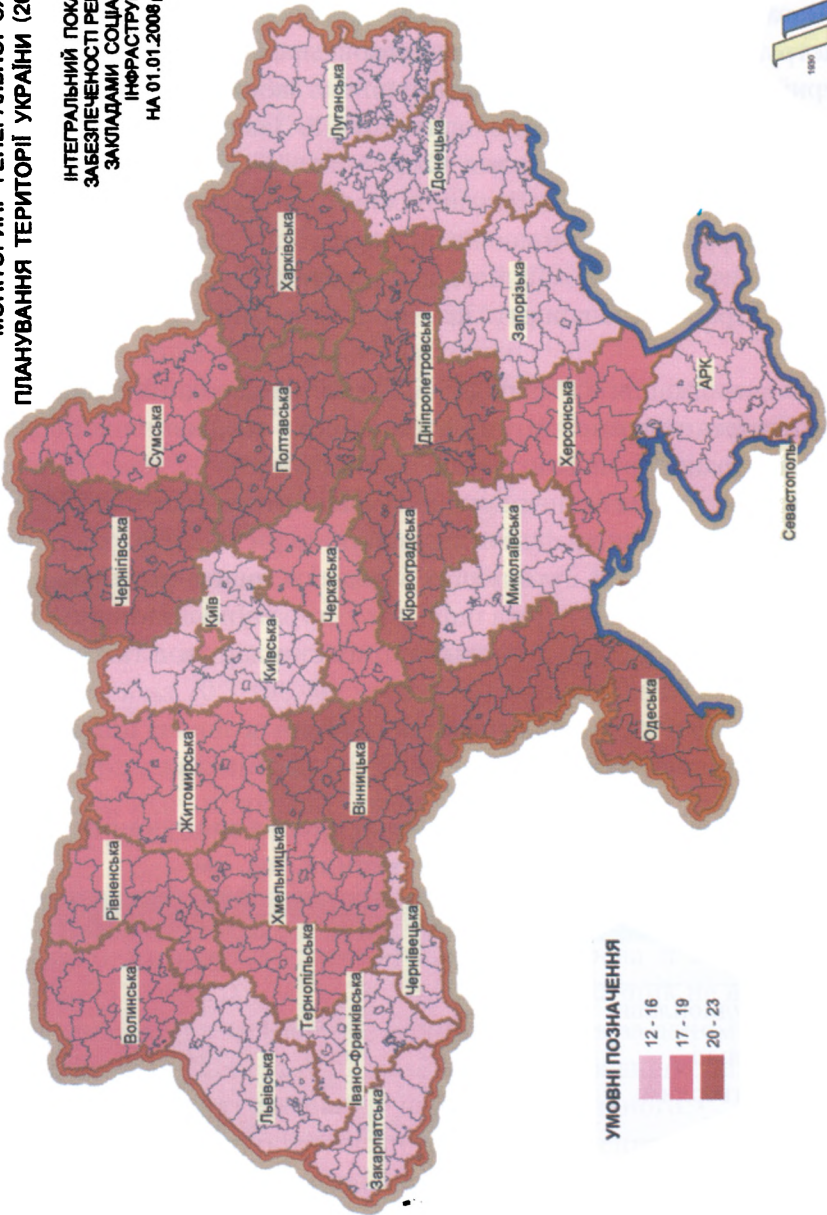
Шляхи сполучення	2000 р.	2005 р.	2010 р.	2020 р.
Залізничні	22,8	22,9	23,1	23,3
Річкові судноплавні	3,1	3,2	3,3	4,0
Автомобільні	160,7	160,7	162,8	166,1
у т. ч. з твердим покриттям	157,9	158,1	161,9	166,1

Найвищий рівень розвитку транспорту очікується у регіонах з високорозвиненими продуктивними силами східної і центральної частини України (в Донецькій, Дніпропетровській, Харківській областях), а також у Київській, в областях Західного регіону, що пояснюється їх вигідним географічним положенням.



**МОНІТОРИНГ ГЕНЕРАЛЬНОЇ СХЕМИ
ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ (2008 р.)**

**ІНТЕГРАЛЬНИЙ ПОКАЗНИК
ЗАБЕЗПЕЧЕНОСТІ РЕГІОНІВ
ЗАКЛАДАМИ СОЦІАЛЬНОЇ
ІНФРАСТРУКТУРИ
НА 01.01.2008 р. (балл)**



Мал. 10.7



Наразі пропускна спроможність транспортної інфраструктури дозволяє перероблення вантажів у 3-4 рази більше, ніж це робиться. Однак темпи зростання вантажних перевезень прямо залежать від відправлення вантажів виробниками продукції.

Провідними видами транспорту в забезпеченні перевезень і в майбутньому залишаться автомобільний і залізничний транспорт. До 2010 р. прогнозується невелике збільшення мережі залізничних та річкових шляхів загального користування і зменшення на 1000 км довжини автомобільних шляхів з твердим покриттям з передачею їх у власність місцевих адміністрацій та промислових підприємств. А до 2020 р. й далі очікується значне збільшення довжини магістральних залізничних і автомобільних доріг у зв'язку з введенням в експлуатацію нових ділянок доріг на перспективних напрямках транспортних коридорів.

Існуючу і прогнозну структуру основних міжнародних транспортних коридорів країни відображує мал.10.8.

У контексті реалізації положень Генеральної схеми важливим є удосконалення загальної схеми транспорту. Насамперед це стосується проходження транспортних коридорів поблизу найзначніших міст України: Києва, Львова, Харкова, Одеси, Дніпропетровська та Донецька, які у 2012 р. стануть аренами проведення Чемпіонату Європи з футболу. Тим більше, що останнім часом намітилася тенденція до суттєвої зміни мережі автомобільних доріг врозріз із Генеральною схемою.

Наразі проводяться роботи з проектування й будівництва міжнародної автомобільної дороги М-12 Тернопіль–Кіровоград–Знам'янка (через Вінницю) по існуючій трасі з умовою, що вона замінить трасу Критського коридору № 3. Але навіть з урахуванням намічених значних капіталовкладень у реалізацію цього проекту, нова дорога не зможе повноцінно виконувати функції міжнародного транспортного коридору.

При розробці Генерального плану м. Києва і його приміської зони було уточнено проходження об'їзної дороги неподалік столиці в обхід м. Борисполя з півдня з перетинанням траси Київ–Харків–Довжанський у районі Новоолександрівки. На сьогодні ж без узгодження з Генеральним планом проектується обхід Борисполя із північного сходу.



МОНІТОРИНГ ГЕНЕРАЛЬНОЇ СХЕМИ
ПЛАНУВАННЯ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

ТРАНСПОРТНІ КОРИДОРИ
(за матеріалами схем
планування території областей)



Мал. 10.8



10.8. Формування національної екологічної мережі

Метою конструювання еколого-планувального каркасу і національної екологічної мережі є просторове обґрунтування багатofункціональної системи збереження й відтворення рівноваги між природним середовищем та антропогенною діяльністю. При цьому основним завданням розробки є знаходження шляхів формування цілісної ієрархічно взаємопідпорядкованої екосоціосистеми. Екологічному каркасу віддається ініціююча роль при визначенні функціонального зонування території та створенні системи життєдіяльності людини на територіях різних функціональних зон шляхом дотримання відповідних режимів їх використання.

Екологічний каркас розроблено на основі дотримання та врахування ряду законів і правил, яким підпорядковуються всі сукупності природних біологічних елементів. В основу формування цього каркасу в Генеральній схемі покладено опорні елементи національної екологічної мережі (екологічні ядра, екологічні коридори, буферні зони).

Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі країни розроблено в контексті вимог подальшого опрацювання, вдосконалення та розвитку екологічного законодавства України, а також відповідно до рекомендацій Всеєвропейської стратегії збереження біологічної та ландшафтної різноманітності (1995 р.), в якій передбачено формування Всеєвропейської екологічної мережі як єдиної просторової системи територій з природним або частково зміненим станом ландшафту.

Складовими еколого-планувального каркасу є біосфероформуючі зони, екологічні зв'язки-коридори, біосфероформуючі паузи.

Осередки *біосфероформуючих зон* – це екологічні ядра екомережі (які забезпечують умови для охорони важливих екосистем, екотопів і популяцій видів, символізують собою території, відведені для відтворення генофонду представників флори і фауни) та буферні зони. Розміри буферних зон визначаються не тільки виходячи з необхідності захисту ядер екомережі від можливих шкідливих впливів іззовні, а й захисту систем розселення від негативної дії техногенної діяльності.

На регіональному й місцевому рівнях виділяються біосфероформуючі вузли, зв'язки-коридори відповідного значення та буферні зони.

Окремі ядра загальнодержавної екологічної мережі носять локальний характер і в свою чергу можуть бути ядрами для регіональної або місцевої екомережі.



Екологічні зв'язки та коридори в значній мірі збігаються з коридорами екологічної мережі. Але через те, що вони мають виконувати не тільки екологічні функції (завдання розселення та міграції різних видів флори і фауни), а ще й інтродуктивні функції, спрямовані на підтримку античних обмінних процесів між основними елементами еколого-планувального каркасу та каркасу розселення, виникла необхідність створення додаткових (порівняно з екологічною мережею) трас коридорів.

Розбудова еколого-планувального каркасу (як і екологічної мережі в цілому), здійснюється за ієрархічною системою: каркас загальнодержавного рівня має свої зв'язки з загальноєвропейським каркасом, а також із каркасами регіонального та місцевого рівнів, які доповнюють та підтримують один одного.

Території, що передбачаються під розвиток біосфероформуючих зон, мають якості природних домінант і нерідко розташовані на водорозділах або у верхів'ях річок. Орієнтовні розміри цих зон близько 5-10 тис. км². На території України в системі еколого-планувального каркасу намічено 12 таких зон.

У ролі біосфероформуючих зв'язків-коридорів, як правило, виступають долини та пойми річок, а також природні фітоценози (лісові, степові та інші коридори). Ширина зв'язків-коридорів загальнодержавного значення – від 10-15 до 20-30 км.

Крім вищезгаданих елементів каркасу, виділяються ще *біосфероформуючі паузи* з метою виокремлення територій з підвищеним природним потенціалом. Вони знижують рівень негативного впливу двох перших зон, посилюючи позитивний вплив другої на першу. На території України виділено 3 екологічні паузи – це межиріччя річок Псел і Ворскла, Інгула та Інгульця, а також степовий Крим.

Території, розташовані між елементами еколого-планувального каркасу, являють собою його тканинне заповнення. Як правило, це території перетворених культурних ландшафтів, які також потребують забезпечення стійкості ценозів (у даному випадку штучних). До заходів, які цьому сприяють, відносяться раціональні агротехнічні прийоми землеробства, раціональні обсяги розораності територій, створення лісозахисних насаджень і зелених зон довкола окремих міст або їх агломерацій та ін.

Еколого-планувальний каркас є основою для вироблення засад раціонального розвитку виробничих потужностей та обумовлених ними систем розселення, а також функціонального зонування території. Так, режим використання територій екологіч-



них ядер біосфероформуючих зон відповідає режиму заповідних територій. Для біосфероформуючих зон (загалом) та пауз рекомендується густина населення на рівні 50-60 осіб/км² з площею природних ценозів не менше 20-40 % території виділених зон. Для екологічних зв'язків-коридорів актуальні вимоги забезпечення умовної екологічної рівноваги, коли густина населення не менше 20-40 %. Для тканинного заповнення рекомендується підтримка відносної екологічної рівноваги при обов'язковому дотриманні умов геохімічної та біохімічної активності й фізичної стійкості території до антропогенного впливу.

Характер упорядкування системи розселення, згідно з цими умовами, визначено відповідно до конкретних ландшафтно-географічних умов територій, що розглядаються.

Упорядкування функціонального екологічного зонування території проведено на двох рівнях. Перший підхід пов'язаний з внутрішніми проблемами використання на території складових елементів екологічного каркасу. При цьому основною характеристикою, що обмежує види функціонального використання території, є екологічна ємність, або об'єм екологічного ресурсу, вилучення якого не порушує рівноваги, що встановлена для біосфероформуючих зон, зв'язків-коридорів та пауз. Другий підхід регулює вплив зовнішніх факторів. За обмеження тут виступають ареали негативного впливу тієї чи іншої народногосподарської функції.

Функціональне зонування території тканинного заповнення повинно бути таким, щоб ареали негативних впливів елементів, що межують з елементами еколого-планувального каркасу, не сприяли прояву на території процесів деградації. Ці вимоги повинні бути враховані на регіональному і місцевому рівнях. В ідеалі еколого-планувальний каркас не повинен територіально збігатися з елементами каркасу розселення. Але в ряді випадків система розселення історично склалась так, що її центри тяжіють до тих же елементів, що і центри й коридори еколого-планувального каркасу. Це передусім стосується територій, прилеглих до р. Дніпро, який одночасно є головною віссю системи розселення та віссю основного коридору екологічної мережі. Відповідно, багато елементів каркасу розселення територіально потрапило до складу еколого-планувального каркасу. Це накладає на використання даних територій відповідні обмеження та вимоги, спрямовані на зменшення антропогенного навантаження:

1. Для територій – міських поселень, які потрапили в межі елементів еколого-планувального каркасу, це:



- максимальна екологізація виробничої сфери та інженерно-транспортної інфраструктури із застосуванням новітніх технологій;
- обмеження для кількісного й територіального зростання міських поселень;
- підвищені вимоги до формування еколого-планувального каркасу міських поселень, до складу якого входять ядро, зв'язки (у вигляді зелених насаджень загального користування та санітарно-захисних зон), а також буферна зона, яка територіально збігається з зеленою зоною міста і запобігає негативному впливу міських поселень на довкілля, а ще аграрних комплексів на міські території; крім того, зелена зона сприяє проникненню в міське середовище природних ландшафтів;

2. Для територій – аграрних комплексів, що потрапили в межі елементів еколого-планувального каркасу, це:

- різке скорочення рівня розораності земель;
- обмеження у застосуванні мінеральних добрив з переважним застосуванням органічних;
- заборона застосування ядохімікатів, а лише використання біологічних методів боротьби із шкідниками;
- збільшення масивів лісомеліоративних смуг.

Особливої уваги потребують питання формування та охорони екологічних ядер, екологічних коридорів, які входять до загальноєвропейської мережі.

У табл. 10.6 наводиться перелік заповідних територій, які увійшли до екологічних ядер, розташованих на транскордонних територіях.

Таблиця 10.6. Перелік заповідних територій, які увійшли до екологічних ядер, розташованих на транскордонних територіях

Назва	Місцезнаходження	Площа, га
Міжнародні біосферні резервати		
Українсько-словацько-польський – “Східні Карпати”	Закарпатська область – Березнянський район	20 000
Українсько-румунський – “Дунайський”	Одеська область – Кілійський, Ізмаїльський, Ренійський райони	70 000
Українсько-російський – “Старогутські та Брянські ліси”	Сумська область – Середино-Будський район	17 000
Українсько-російський – “Заповідник на Снові”	Чернігівська область – Щорський район	45 000
Українсько-румунський – “Пін Іван”	Закарпатська область – Рахівський район	17 000



Продовження табл. 10.6

Назва	Місцезнаходження	Площа, га
Національні парки		
Українсько-польський – “Розточчя”	Львівська область – Яворівський район	70 000
Українсько-білоруський – “Прип’ять-Стохід”	Волинська область – Любешівський район, Рівненська область – Зарічанський район	45 000
Українсько-білорусько-польський – “Західне Полісся”	Волинська область – Шацький район	70 000
Регіональні ландшафтні парки		
Українсько-російський – “Дворічанський”	Харківська область – Дворічанський район	10 000
Українсько-російський – “Деркульський”	Луганська область – Станічно-Луганський район	20 000
Українсько-білоруський – “Новояриловицький”	Чернігівська область – Городнянський і Ріпкинський райони	60 000
Українсько-білоруський – “Любецький”	Чернігівська область – Ріпкинський район	20 000
Українсько-білоруський – “Вичівський”	Рівненська область – Зарічненський район	7 000
Українсько-білоруський – “Любешівський”	Волинська область – Любешівський район	15 000
Українсько-білоруський – “Кортеліси”	Волинська область – Ратнівський район	20 000
Українсько-молдовський – “Бронницький”	Вінницька область – Могилів-Подільський район	3 000
Українсько-молдовський – “Шептереди”	Одеська область – Фрунзівський район	8 000
Українсько-молдовський – “Старокозацький”	Одеська область – Білгород-Дністровський район	5 000
Українсько-румунський – “Гутинський”	Закарпатська область – Рахівський район	8 000
Українсько-угорський – “Притисянський”	Закарпатська область – Берегівський та Ужгородський райони	20 000
Українсько-словацький – “Вигорлатський”	Закарпатська область – Ужгородський район	10 000



Моніторинг Генеральної схеми засвідчив, що у 2007 р. розвиток об'єктів природно-заповідного фонду (ПЗФ) проводився у відповідності з положеннями Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України.

Оптимальною величиною європейського рівня для подальшого розвитку територій ПЗФ є показник 10 % від площі України. У Генеральній схемі закладено середньорічні темпи приросту цих територій 11 %.

Станом на початок 2008 р. в Україні нараховується 7346 об'єктів ПЗФ площею 2 989 956,2 га, що становить 4,7 % від загальної площі України. Помітно збільшились площі ПЗФ у Київській області – у 2,5 рази, Житомирській – на 50 % та Львівській – 16,8 %. Повільніше, але теж зростає заповідний фонд у Волинській області (6,8 %), АРК (4,1 %), Харківській (3,8 %), Чернівецькій (3,3 %), Полтавській (2,5 %) областях, у місті Києві (1,6 %), а також у Херсонській, Сумській та Запорізькій (по 0,3 %), Луганській, Хмельницькій та Чернігівській (по 0,1 %) областях.

Площа земельних угідь окремих складових екомережі (без об'єктів ПЗФ) станом на 1.01.2008 р. становить 23 069,3 тис. га, або 38,2 % від загальної площі України (табл. 10.7).

Таблиця 10.7. Структура Національної екомережі України¹

Складові екомережі	Площа станом на 1.01.2008 р.
Сіножаті та пасовища	7 933,4
Ліси та лісовкриті площі	10 556,3
Відкриті заболочені землі	975,8
Радіоактивно забруднені землі, що не використовуються у господарстві	126,4
Відкриті землі без рослинного покриву або з незначним рослинним покривом та сухі відкриті землі з особливим рослинним покривом	1 055,8
Води	2 421,6
Загальна площа	23 069,3

¹ Без урахування площі об'єктів ПЗФ



10.9. Фактори, що зумовлюють необхідність коригування Генеральної схеми планування території України

З часу прийняття Генеральної схеми планування території України в державі відбулися зміни, що зумовлює необхідність коригування як окремих положень прогнозів Генеральної схеми, так і структури проведення її щорічного моніторингу. Наведемо найважливіші обставини, що зумовлюють потребу в коригуванні схеми.

Зміни на політичній карті Європи: чотири держави-сусіди України (Польща, Словаччина, Угорщина та Румунія) стали членами НАТО і Європейського Союзу, тому нового значення набули транскордонні форми територіального об'єднання держав, серед яких найважливішу роль відіграватимуть єврорегіони і транскордонні регіони (ТКР).

Утворення і розвиток міждержавного та міжрегіонального співробітництва в Європі є ознакою зміцнення зв'язків між європейськими державами, інтеграції цих країн у Євросоюз, активного використання переваг географічного розташування прикордонних територій. Для України важливого значення набуває розвиток єврорегіонів «Буг», «Карпати», «Верхній Прут», «Дніпро», «Слобожанщина», «Ярославна» та «Нижній Дунай».

Іншим напрямом є розвиток транскордонних регіонів у межах адміністративних одиниць суміжних держав. В Україні склалися умови для формування 7-ми транскордонних регіонів: Україна-Польща, Україна-Словаччина, Україна-Угорщина, Україна-Румунія, Україна-Білорусь, Україна-Росія і Україна-Молдова. Наразі спільно із зарубіжними колегами вже розроблено транскордонні містобудівні проекти з Польщею, Словаччиною, Білоруссю. На стадії розроблення перебувають проекти з Угорщиною і Молдовою.

Оскільки перелічені форми територіальної організації простору не розглядалися у Генеральній схемі, виникла об'єктивна необхідність внесення до неї відповідних змін.

Необхідність здійснення реформи адміністративно-територіального устрою. Існуючий адміністративно-територіальний устрій України склався майже 70 років тому за радянської влади і панування командно-адміністративної моделі управління економікою, недостатнього врахування соціальних критеріїв. Одним з головних принципів такого устрою було «наближення апарату управління та партійного керівництва безпосередньо до населення і суб'єктів господарювання».



У старій системі чимало суперечностей. Так, одні й ті ж адміністративно-територіальні одиниці: міста районного значення, селищні та сільські ради можуть належати як до третього, так і до четвертого рівнів ієрархії. Відсутність в адміністративно-територіальному устрої України найнижчого базового рівня та різноманіття адміністративно-територіальних одиниць третього і четвертого рівнів (міста районного значення, селищні, сільські ради) ускладнюють адміністративно-територіальну схему по горизонталі. Особливої гостроти ця проблема набуває для специфічних міських утворень, на території яких діють кілька адміністративно-територіальних одиниць, але які не складають єдиної територіальної громади. Це передусім стосується 64-х міст обласного значення, до яких входить ще понад 200 інших адміністративно-територіальних одиниць, в яких діють органи місцевого самоврядування.

Значні диспропорції в кількості міст у розрізі регіонів. Територіальний розкид цього показника досить значний – від 9-ти до 51-го міста. Значною концентрацією міст (19-51) виділяються традиційно промислові регіони (особливо Львівщина та Донбас). Найменше міст в областях традиційно непромислових або слабо-розвинутих у цьому відношенні.

Приблизно такі ж тенденції відбиває показник кількості селищ міського типу по окремих регіонах України: понад третина з них (302 з 891-го) концентрується лише в трьох областях (Донецькій, Луганській та Харківській).

Протилежна картина спостерігається стосовно кількості сільських рад по регіонах. При значних територіальних диспропорціях (від 202-х по Луганській до 662-х по Вінницькій області) найбільша їх кількість припадає на західні та центральні регіони, найменша – на південні та східні.

Таким чином, на сьогоднішній день характерними проблемами адміністративно-територіального устрою України є: надмірна подрібненість, яка гальмує вирішення програмних завдань соціально-економічного розвитку країни; існування непередбачених Конституцією України адміністративно-територіальних одиниць – селищ міського типу; існування специфічних адміністративно-територіальних утворень, на території яких розташовані декілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, але жителі яких не складають єдиної територіальної громади; недосконала класифікація міст за адміністративною ознакою; недостатнє за-



безпечення фінансово-економічної та соціальної самодостатності адміністративно-територіальних одиниць, насамперед сіл; дезінтеграція адміністративно-територіальних одиниць; існування населених пунктів, територія яких відірвана від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці (так звані анклави); невизначеність меж адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів.

Генеральна схема планування території України визначила основні принципи розвитку окремих територіальних одиниць нашої держави – систем розселення. Формування систем розселення пов'язане з дією насамперед географічних, етносоціальних та містобудівних принципів. Структура системи розселення країни, визначена Генеральною схемою й поглиблена у процесі розробки інших видів містобудівної документації на регіональному та місцевому рівнях, має бути покладена в основу Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України.

Але динаміка демографічних, економічних та інших показників свідчить про те, що потребує коригування і сама система розселення України. В процесі дослідження умов розвитку кожної з регіональних систем розселення встановлено об'єктивну необхідність виділення зі складу Львівської системи Волинської та Рівненської областей і утворення дев'ятої (Волинської) регіональної системи. Таке наше рішення підкріплюється не тільки спільністю історичних, демографічних, планувальних та інших умов розвитку двох волинських областей, а й необхідність наближення структури регіональних систем розселення до структури економічних районів, яка пропонується переважною більшістю фахівців.

Аналогічні приклади можна навести і для рівня надрайонних систем розселення.

Активізація діяльності щодо розвитку міжнародних транспортних коридорів. Винятково вигідне положення України в центрі Європи на перетині трансєвропейських осей розвитку “Захід – Схід” і “Північ – Південь”, сприятливі внутрішні передумови для розвитку її транспортного комплексу зумовили необхідність інтеграції транспортних мереж нашої держави у загальноєвропейську і міжконтинентальну транспортні системи.

Трансєвропейська транспортна мережа, пан'європейські коридори та мережа TINA разом забезпечують каркас транспортної інфраструктури нашого континенту. З дев'яти сухопутних міжнародних транспортних коридорів, визначених Другою



пан'європейською транспортною конференцією (березень 1994 р., Греція), чотири «критські» коридори проходять територією України (№ 3, № 5, № 7 та № 9).

З'явилися й інші проекти нових транспортних коридорів (ЧЕС, Балтійсько-Чорноморський тощо).

Зміна конфігурації транспортних коридорів, поява нових обходів довкола великих міст, розвиток мережі пунктів пропуску через державний кордон спонукають до розробки якісно нової транспортної мережі у складі Генеральної схеми.

Проведення в Україні Чемпіонату Європи з футболу 2012 р. В контексті майбутнього проведення Євро-2012 особливо важливим для України стає розвиток 3-го та 5-го транспортних коридорів. Саме вони в багатьох питаннях визначатимуть розвиток Балтійсько-Чорноморської осі, яка є основою комунікаційних зв'язків не тільки між Польщею та Україною – державами організаторами Євро-2012, а й може стати потужною детермінантою просторового розвитку усіх держав міжмор'я.

Організація проведення Євро-2012 вимагає оновлення містобудівної документації для її міст-центрів (Київ, Харків, Львів, Донецьк, Дніпропетровськ, Одеса), їх приміських зон, а також для населених пунктів, що прилягають до трас транспортних коридорів і знаходяться в зоні їх впливу. Це стосується і необхідності коригування ряду розділів та карт Генеральної схеми.

Зміни у розподілі територій населених пунктів. За період 2000-2007 рр. відбулося суттєве зростання площі земель населених пунктів, і передусім сільських. При цьому площа сіл зросла майже на 250 тис. га, тоді як площа міст – лише на 67 тис. га. Таке передбачене Генеральною схемою збільшення площі населених пунктів на фоні паралельного демографічного спаду викликає необхідність повернутися до прогнозів, закладених у Генеральну схему та здійснити детальний аналіз трансформації земельного фонду в кожному регіоні України.

Значна зношеність основних фондів промислових підприємств, а також об'єктів інженерно-комунальної інфраструктури, зростання рівня техногенної небезпеки. Це зумовило низку аварій (зокрема в Алчевську, Новобогданівці, Лозовій), що спонукає до кардинальної переробки карт, які відображують комплексну оцінку стану навколишнього середовища, проходження інженерних комунікацій. Крім того, виникла необхідність додати до Генеральної схеми карту зонування території за рівнем природної і техногенної небезпеки з урахуванням положень, які містяться у прийнятих документах про концепцію цивільного захисту.

РОЗДІЛ 11

Геоінформаційне моделювання адміністративно- територіального устрою



За останні десятиріччя у сфері застосування нових інформаційних технологій для виробництва і використання геопросторових даних пройдено шлях від автоматизації окремих етапів топографо-геодезичного виробництва до інтегрованих систем геоінформаційного моделювання та формування інфраструктури геопросторових даних на глобальному, національному і регіональному рівнях. Географічна інформація, яка раніше була обмежена паперовими аналоговими картами, стала вироблятися все більше і більше в цифровій формі з використанням сучасних інформаційних та супутникових технологій, цифрових методів топографо-геодезичних і GPS-вимірювань, дистанційного зондування Землі, цифрової фотограмметрії тощо.

Це сприяло виникненню та розвитку геоінформатики, геоінформаційних систем, геоінформаційних технологій та їх широкому застосуванню у різних галузях економіки, науки й техніки: оцінка і облік нерухомості, ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій і техногенних катастроф, територіальне управління і прогнозування, навігація і військова справа тощо.

Геоінформатика оформилася в галузь, що поєднує науку про принципи і методи цифрового моделювання об'єктів реальності у формі геопросторових даних, технології створення і використання геоінформаційних систем, виробництво геоінформаційної продукції і надання геоінформаційних послуг.

За даними досліджень, проведених у різних країнах, до 80 % усієї інформації може бути віднесена до просторової інформації, а тому її роль дуже важлива в реалізації концепції відкритого демократичного суспільства, невід'ємною складовою якого стають електронний уряд (е-уряд), е-парламент, е-самоврядування тощо.

З розвитком геоінформаційних технологій цифрові моделі та ГІС стали серйозною альтернативою традиційним засобам картографічного моделювання геосистеми, оскільки для комплексного моделювання найскладніших просторових об'єктів та явищ у сучасних ГІС застосовується увесь арсенал числових методів та потужних засобів комп'ютерної обробки, просторово-часового моделювання, накопичення, поширення і візуалізації інформації, в т. ч. і з використанням глобальних інформаційних мереж.

Сфера застосування геоінформаційних технологій постійно розширюється з появою нових технічних засобів та прикладного



програмного забезпечення при загальній тенденції до зменшення їх вартості. Особливо широкі перспективи в цьому напрямі відкриває поєднання геоінформаційних систем та Інтернет. Уже перші проекти “ГІС+Internet” доводять практичну спроможність ГІС стати засобом інтегрування та оброблення різноманітних даних і знань про навколишнє середовище, інструментом активізації геоінформаційних ресурсів у масштабах локальних територій, регіонів, країн і світу в цілому.

Космічні знімки окремих територій та усієї планети, різноманітні електронні карти, електронні атласи та географічні знання, що реалізовані в програмах та базах даних, стають потенційно доступними усім зацікавленим організаціям, професіоналам і пересічним громадянам. Як свого часу персональні комп’ютери зробили доступними складні програм без посередників-програмістів, так і ГІС в Інтернет перетворює мільйони користувачів у прямих учасників геоінформаційного моделювання без посередників – геопрофесіоналів.

У розвинених країнах бази геопросторових даних стали основним видом продукції топографо-геодезичного виробництва, результатом широкого застосування геоінформаційних систем у різних проектах для різних територіальних утворень, різної предметної і проблемної орієнтації. Формування саме таких електронних геоінформаційних ресурсів та широке використання геотехнологій відповідає сучасним потребам більшості прикладних задач управління складними і динамічними процесами в економіці та суспільстві.

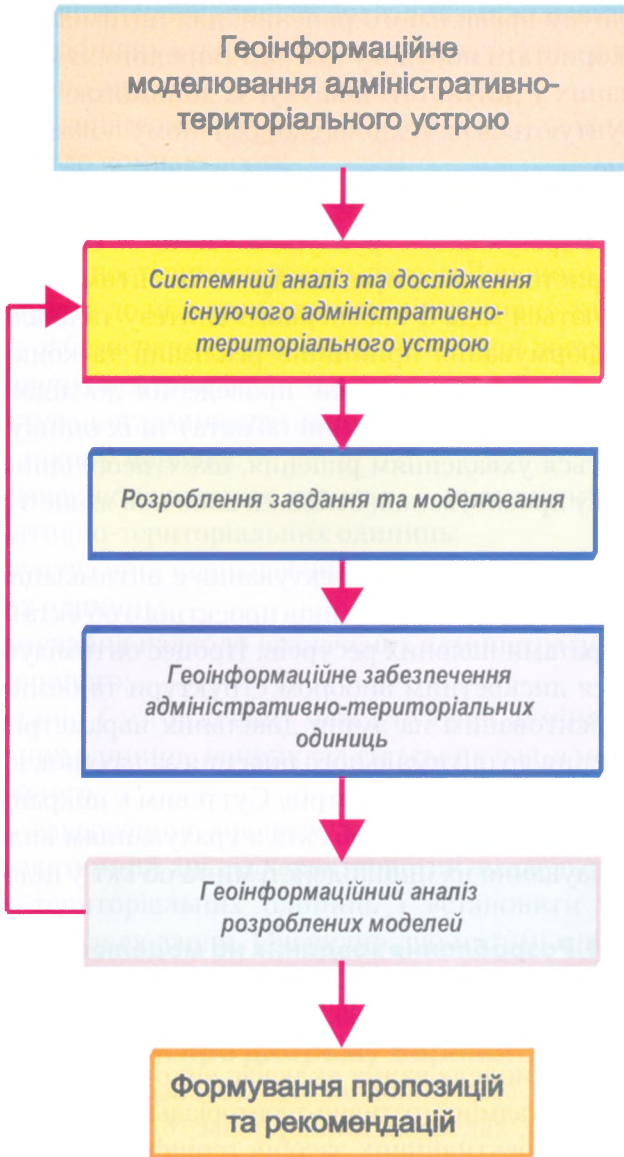
Розвиток нових геотехнологій призвів до розширення сфери геопросторових даних за межі суто географічних проблем, багаторазово збільшивши їх обсяги, викликав появу низки нових технологій та індустрій, що обслуговують процеси масового виробництва і використання геопросторових даних.

Особливої актуальності набувають технології геоінформаційного аналізу для забезпечення моделювання адміністративно-територіального устрою. Як свідчить досвід використання ГІС-технологій у розвинених країнах для проектування адміністративно-територіальних одиниць, переписних ділянок, поштових та інших дільниць, які обслуговують певні території, використовуються такі функції геоінформаційного аналізу та моделювання, як агрегація даних, побудова діаграм Вороного, аналіз компактності територій, алокація в мережі, побудова буферних зон і еквідистантних ліній та багато інших.



11.1. Теоретичні засади геоінформаційного моделювання адміністративно-територіального устрою

Загальна технологія проектування різних об'єктів, систем, процесів моделювання – це ланцюг основних дій (мал. 11.1.).



Мал. 11.1. Логічна схема моделювання адміністративно-територіального устрою



Реальна потреба в об'єкті зумовлюється постановкою завдань проектування та їх формулюванням. Однак сутність завдань у цьому формулюванні визначена нечітко. Тому спершу необхідно уточнити завдання та обрати системний підхід, тобто дослідити предметну область, визначивши при цьому критерії, за якими починають моделювання.

Оскільки при геоінформаційному моделюванні можливі різні шляхи пошуку правильного рішення, для оптимізації процесу доцільно використати побудову діаграм Вороного. З множини рішень, отриманих у результаті пошуку, за допомогою певних процедур, які ґрунтуються на техніко-економічному показнику, вибирається краще.

На етапі геоінформаційного аналізу проводиться подальше уточнення та корегування структурної схеми об'єкта, аналіз даних, які використовуються при цьому, та їх оптимізація. З цією метою вирішуються задачі інженерного синтезу та аналізу. Синтез охоплює формування принципів реалізації та конкретизації технічних рішень, аналіз включає проведення дослідження (на математичній моделі або прототипі об'єкта) та їх оцінку. Оцінки супроводжуються ухваленням рішення, яке є необхідним компонентом процесу проектування, оскільки воно пов'язане з пошуком компромісів.

Однією з основних цілей проектування є оптимізація рішень, тобто досягнення заданих показників проектного об'єкта з якомога меншими витратами наявних ресурсів. Процес оптимізування характеризується дискретним вибором структури та безперервним пошуком, зорієнтованим на зміни довільних параметрів та постійне наближення до оптимального рішення за рахунок кількісної зміни величин довільних параметрів. Суттєвим є покращення окремих показників (підсистем) об'єкта з урахуванням впливу процедури оптимізування на інші підсистеми та об'єкт у цілому.

11.1.1. Розроблення завдання на моделювання

У ході системного аналізу існуючого стану адміністративно-територіальних одиниць встановлюється перелік проблемних питань. Завдання на моделювання включає виконання досліджень з виявлення проблем адміністративно-територіального устрою регіону.

Одним з найефективніших засобів геоінформаційного моделювання, які забезпечують виявлення таких проблемних питань, є побудова діаграм Вороного навколо центрів адміністративно-



територіальних одиниць. Чи не основним обмеженням при формуванні нових меж громад є забезпечення проходження цих меж по межах існуючих сільських рад. Так, враховується умова, що територія сільських рад є сталою і може бути тим єдиним утворенням, яке становить територію нових громад. Отже, змодельована територія громад є певною сукупністю існуючих сільських рад.

Побудова діаграм Вороного дозволяє вирішити завдання:

- усунення диспропорцій за показниками кількості населення щодо площ та інших атрибутивних характеристик громад;
- ліквідації анклавів на всіх рівнях;
- оптимізації геометричних форм територій та їх максимальне наближення до компактності;
- забезпечення наближення адміністративних центрів до географічних центрів територій.

Такі можливості використання діаграм Вороного забезпечують основну вимогу до моделювання адміністративно-територіальних одиниць – забезпечення транспортної та іншої доступності до адміністративних центрів.

Проектування адміністративно-територіальних одиниць виконується у такому порядку:

- визначення населених пунктів – претендентів на центри адміністративно-територіальних одиниць;
- обґрунтування та визначення центрів адміністративно-територіальних одиниць;
- формування навколо визначених адміністративних центрів діаграм Вороного;
- агрегація (узгодження) меж існуючих адміністративно-територіальних одиниць, наприклад сільських рад, з межами діаграмами Вороного.

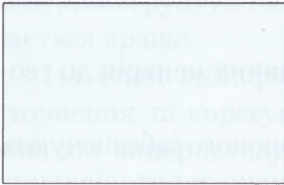
Після завершення процесу моделювання необхідно знову провести системний аналіз характеристик змодельованих адміністративно-територіальних одиниць і встановити ефективність виконаного моделювання. Очевидно, що оптимізація адміністративно-територіального устрою є ітераційним багатоваріантним процесом з можливим повтором зазначених заходів.

Стислі відомості про діаграму Вороного. Точкові розподіли можуть характеризуватись за допомогою діаграм Вороного (Voronoi diagrams). У закордонних джерелах діаграми Вороного називаються діаграмами Дирихле (Dirichlet diagrams) та полігонами Тіссена (Theessen polygons). Побудова діаграм Вороного навколо визначених центрів забезпечує дуже важливу геопросторову

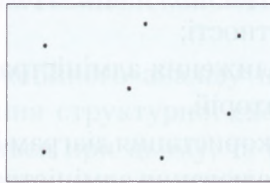


умову: довільна точка у багатокутнику розташована найближче до свого центру, ніж до будь-якого іншого.

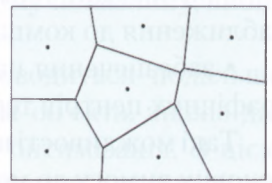
Утворення діаграми Вороного можна уявити так. Скажімо, є довільний географічний простір (мал. 11.2). У цьому просторі визначаються певні точки тяжіння (мал.11.3), які розташовані в хаотичному порядку. Навколо цих точок утворюється багатокутник за таким принципом: будь-яка точка в межах області ближча до свого центру, ніж до будь-якого іншого (мал. 11.4). Кожна точка покриття має власний полігон, що показує виключно зони її впливу.



Мал. 11.2



Мал. 11.3



Мал. 11.4

Алгоритми створення діаграми Вороного розроблялися десятиліттями як для систем комп'ютерної картографії, так і для ГІС.

11.1.2. Методика проведення геоінформаційного моделювання

Власне геоінформаційне моделювання відбувається у три етапи. На *першому етапі* на території області визначаються можливі адміністративні центри громад. Очевидно, що центрами громад будуть міста обласного значення, міста, селища міського типу та найбільш розвинені села. Вибір адміністративних центрів громад відбувається на основі багатофакторного аналізу з урахуванням існуючої інфраструктури населеного пункту, соціально-економічних тенденцій його розвитку, історичної складової та інших. Кількість можливих центрів громад визначається на основі застосування визначених для аналізу критеріїв. Один з головних чинників визначення центрів змодельованих громад – їх рівномірне розташування по території області.

На *другому етапі* навколо визначених адміністративних центрів формуються полігони Вороного (мал. 11.5).



Мал. 11.5

На мал. 11.6 зображено приклад адміністративно-територіального розмежування сільських рад. Очевидно, що межі полігонів Вороного на малюнку не збігаються з межами існуючих сільських рад. Тому на *третьому етапі* відбувається агрегація (узгодження) меж існуючих сільських рад з межами громад полігонів Вороного (мал. 11.6 та 11.7).

Узгодження відбувається за таким правилом: межа полігона Вороного зміщується та проводиться по найближчих межах існуючих сільських рад. Так забезпечується неподільність сільських рад, які можуть входити в змодельовану громаду повністю всією своєю територією. На мал. 11.8 наведено приклад моделювання громади з використанням полігону Вороного та без них.

На мал. 11.9 показано два варіанти:

- синім кольором позначено межі громад з урахуванням кількості населення;
- червоним – громади, обмежені за допомогою діаграми Вороного (центри громад не змінювались).



Мал. 11.6



Мал. 11.7



Мал. 11.8



Мал. 11.9



11.2. Приклади моделювання територіальних громад деяких регіонів

Удосконалення адміністративно-територіального устрою України за будь-яким із варіантів передбачає утворення (укрупнення) чи ліквідацію тих чи інших територіальних одиниць. При цьому одним із найважливіших завдань реформи є досягнення оптимальних параметрів територіальних одиниць – основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади.

Існуючі сільські, селищні, міські ради України мають стати основою для формування громад, з яких потім формуватимуться адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня. Створення найбільш прийнятної оптимальної моделі громади, яка відповідатиме основним вимогам дієздатної адміністративно-територіальної одиниці та викличе найменший суспільний спротив, забезпечить досягнення основних цілей реформи.

У цьому контексті особливого значення набуває питання розроблення методичних засад моделювання формування дієздатних громад.

Далі пропонуються деякі варіанти практичного моделювання створення дієздатних громад на прикладі Івано-Франківської, Сумської, Запорізької, Рівненської, Волинської та Закарпатської областей, підготовлені за пропозиціями регіональних робочих груп. При цьому слід наголосити, що запропоновані матеріали є лише попередніми і з часом вони будуть доопрацьовуватися відповідно до затверджених вимог.

11.2.1. Івано-Франківська область

(Керівник регіональної робочої групи – Юрій Олексійович БОДОРЯК, перший заступник голови – керівник апарату Івано-Франківської обласної державної адміністрації).

Івано-Франківська область розташована у передгір'ї Карпат, а тому за характером рельєфу її територія складається з рівнинної, передгірської та гірської частин. Територією області протікає багато рік, серед яких Дністер, Прут, Лімниця, Черемош, Свіча та інші.

Третина області вкрита лісами, які покривають рівнинну та передгірську території на 25 %, а гірську – на 65 %. Івано-Франківщина володіє десятою частиною усіх лісових ресурсів держави.

Такі природні особливості завжди мали і мають безпосередній вплив на формування територій громад.



Таблиця 11.1. Існуючий адміністративно-територіальний устрій Івано-Франківської області

У складі області:		У системі місцевого самоврядування:	
районів	14	районних рад	14
міст обласного значення	5	міських рад	15
районів у містах	–	районних рад у містах	–
міст районного значення	10	селищних рад	24
селищ міського типу	24	сільських рад	477
селищ	20		
сіл	745		

Примітка. В області 804 населених пункти.

За останні роки в області збільшено кількість сільських рад при зменшенні чисельності сільського населення.

Довідково: за 18 років кількість сільських рад зросла на 115 одиниць, а чисельність сільського населення зменшилася майже на 40 тис. осіб.

Територія області – це майже 14 тис. км². **Чисельність населення** станом на 1 грудня 2008 р. становила 1 381,3 тис. осіб, у т. ч. міського – 594,7 тис. (43 %), сільського – 786,6 тис. (57 %).

Івано-Франківська область через її природні умови характеризується нерівномірним заселенням. Середня густина населення в області становить 99 осіб (найбільше його – 118 осіб – у Тисменицькому районі; у Верховинському – 25, Яремчанській міськраді – 33, ще у трьох районах – менше 60-ти осіб).

Із 14-ти районів області 12 (за винятком Верховинського та Рогатинського) мають чисельність населення понад 50 тис. осіб, а Коломийський і Надвірнянський райони – понад 100 тис.

При реформуванні адміністративно-територіального устрою гірських районів, чисельність жителів яких є значно меншою, слід врахувати наступні чинники: соціально-економічні особливості їх розвитку; відмінності в статусі (райони, що мають статус гірських, недоцільно об'єднувати з рівнинними); велику площу.

Поділ області на райони є відносно раціональним. За територією переважна більшість районів має площу 0,6-0,9 тис. км² (9 із 14-ти), а Верховинський, Долинський, Коломийський, Надвірнянський і Рожнятівський райони – понад 1 тис. км².

Інфраструктурне забезпечення. За період існування сучасної системи адміністративно-територіального устрою області (із середини 60-х років ХХ ст.) склалася стійка мережа всіх установ.



На території області тепер функціонує 40 вищих навчальних закладів I-IV рівнів акредитації, 21-не професійно-технічне училище, 759 шкіл, 283 дошкільних заклади, 724 клуби та будинки культури, 767 бібліотек, 81-на лікарня, 242 амбулаторно-поліклінічних заклади, 554 фельдшерсько-акушерських пункти, 3 147 спортивних споруд.

За останні два десятиліття Івано-Франківщина набула значення центру туризму. За рік область відвідує 156 тис. туристів та відпочиваючих.

Рівень інфраструктурного забезпечення сільських населених пунктів становить:

- середні заклади освіти – 78 % (третє місце в країні; по Україні цей показник складає 49 %);

- заклади культури – 87 % (друге місце; по Україні – 58 %);

- сільські лікувальні амбулаторії – 16 % (друге місце; по Україні – 12 %);

- фельдшерсько-акушерські пункти – 72 % (третє місце; по Україні – 53 %);

- рівень газифікації – 73 % (друге місце; по Україні – 43 %).

Однак в області нижче середнього по Україні рівень забезпеченості сільського населення дошкільними закладами.

Моделювання. Початку моделювання громад області передував вибір центрів громад як центрів економічної активності й наявності кращої, ніж в інших поселеннях, інженерної інфраструктури і транспортної доступності.

Таким вимогам, більшою чи меншою мірою, сьогодні відповідають обласний і районні центри та два міста обласного значення – Болехів і Яремча. Тому з дотриманням вимог Концепції щодо надання та доступності публічних послуг, насамперед надання невідкладної медичної допомоги та доставки учнів до загальноосвітніх шкіл шкільним автобусом (15-20 хв); прибуття рятувальних підрозділів для ліквідації надзвичайних ситуацій (до 15 хв) центрами окремих громад визначено місто Бурштин, 20 селищ міського типу, які у свій час (до реформи в 50-60-ті роки минулого століття) були районними центрами, і 13 сіл (як центри соціального розвитку). При цьому взято до уваги, що визначення центрами громад сіл викличе додатково значні вкладення у забезпечення розвитку інфраструктурної мережі.



**Таблиця 11.2. Запропоновані центри громад Івано-Франківської області
(див. мал. 11.10 та 11.11)**

<i>Міста</i>	Івано-Франківськ, Болехів, Бурштин, Галич, Городенка, Долина, Калуш, Коломия, Косів, Надвірна, Рогатин, Снятии, Тисмениця, Тлумач, Яремча
<i>Селища</i>	Більшівці, Богородчани, Брошнів-Осада, Букачівці, Верховина, Вигода, Войнилів, Ворохта, Гвіздець, Делятин, Заболотів, Єзупіль, Ланчин Лисець, Кути, Обертин, Отинія, Перегінське, Печеніжин, Рожнятів, Солотвин, Чернелиця, Яблунів
<i>Села</i>	Витвиця, Вишків, Зелене, Зелена, Космач, Красноїлля, Луги, Олеша, Петранка, Спас, Черче, Яблунія, Ясень

**Таблиця 11.3. Результати моделювання:
проектовані центри майбутніх громад**

№ пор.	Назва громади	Чисельність населення, осіб	Площа, га
1	Більшівці	15 502	24 282
2	Богородчани	29 381	27 031
3	Болехів	25 854	32 037
4	Брошнів-Осада	15 365	7 565
5	Букачівці	9 454	22 296
6	Бурштин	25 485	21 065
7	Верховина	12 672	25 047
8	Вигода	16 098	63 743
9	Витвиця	6 117	15 492
10	Вишків	1 737	11 862
11	Войнилів	17 982	26 707
12	Ворохта	8 452	38 092
13	Галич	25 519	33 328
14	Гвіздець	22 496	23 602
15	Городенка	33 244	34 994
16	Делятин	21 268	20 884
17	Долина	41 500	31 704
18	Заболотів	25 540	25 751
19	Зелене	1 856	49 165
20	Зелена	11 401	55 763
21	Єзупіль	16 502	19 369
22	Івано-Франківськ	256 556	26 190
23	Калуш	96 855	36 528
24	Коломия	85 741	29 729
25	Косів	34 451	24 496
26	Космач	13 057	21 476
27	Красноїлля	9 759	21 036
28	Кути	20 325	16 479

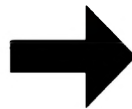


Продовження табл. 11.3

№ пор.	Назва громади	Чисельність населення, осіб	Площа, га
29	Ланчин	17 759	15 100
30	Лисець	19 784	16 596
31	Луки	9 638	24 811
32	Надвірна	61 492	37 601
33	Обертин	9 719	32 433
34	Олеша	12 807	17 318
35	Отинія	28 131	27 515
36	Перегінське	23 210	23 270
37	Петранка	15 640	21 801
38	Печиніжин	22 955	22 131
39	Рогатин	25 090	33 922
40	Рожнятів	16 317	14 442
41	Снятин	36 580	29 408
42	Спас	15 472	14 805
43	Солотвин	40 470	50 135
44	Тисмениця	31 020	24 169
45	Глумач	23 971	26 611
46	Чернелиця	16 230	27 378
47	Черче	8 120	17 740
48	Яблуниця	5 170	30 166
49	Яблунів	14 706	19 067
50	Яремча	12 595	27 579
51	Ясень	6 281	55 332

Існуючий
адміністративно-
територіальний
устрій

516 рад



Адміністративно-
територіальний
устрій після
реформування

51 громада

Мал. 11.10

Нинішній адміністративно-територіальний устрій області відображено на мал. 11.11.

На думку регіональної робочої групи, найбільш компактно та вдало змодельовані громади з центрами у містах Івано-Франківськ, Калуш, Рожнятів, Городенка, селища Перегінське, Гвіздець (мал. 11.12). У центрі цих громад розташовані основні місця працевлаштування мешканців навколишніх поселень, бюджетна



Мал. 11.11

та інженерна інфраструктури. Вони рівновіддалені від інших поселень, досить добре транспортодоступні.

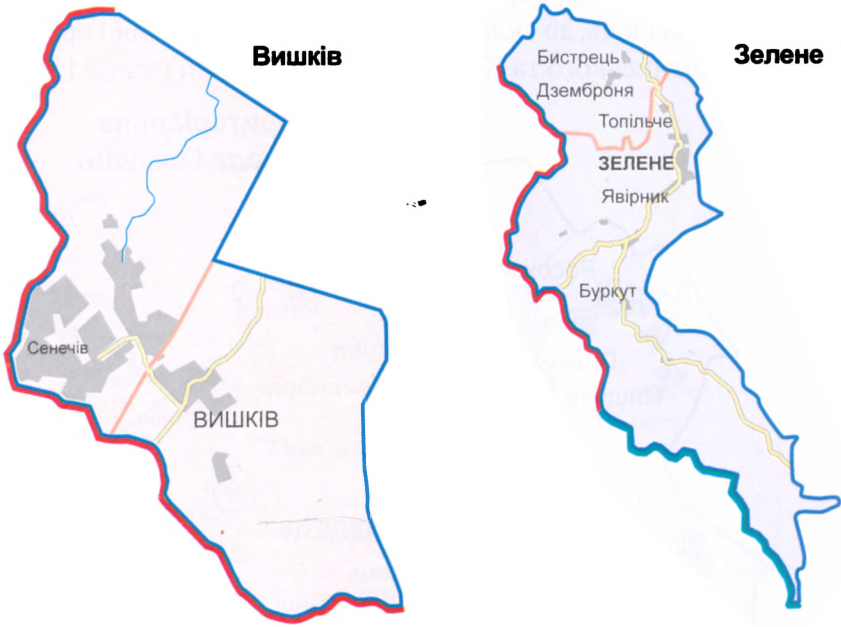
Виходячи з наявності на території області різноманітних ландшафтних утворень, гір, річок, лісових масивів та враховуючи складність комунікативності через інші, вже суб'єктивні, чиники (погані дороги, віддаленість окремих гірських поселень від зони впливу центрів економічної активності) змодельовано утворення двох громад, які за показником чисельності населення не відповідають



Мал. 11.12

рекомендаціям Концепції. Центрами цих громад вибрано села Вишків та Зелене як найбільш перспективні поселення (мал. 11.13).

Виняткове утворення – це громада з центром у с. Черче (19 поселень), яке розташоване в межах 10-кілометрової зони від сусіднього центру громади – м. Рогатин (37 поселень). Мала чисельність населення, погане дорожнє сполучення, не вигідне розташування інших поселень цієї громади не дали іншого варіанта вибору (мал. 11.14).



Мал. 11.13



Мал. 11.14



Вирізняється також серед інших утворення громади із центром у селищі Гвіздець, до складу якої увійшли поселення Городенківського, Снятинського та Коломийського районів (мал. 11.15).

Територіальна громада Гвіздець



Мал. 11.15

11.2.2. Сумська область

(Керівник регіональної робочої групи – Олександр Михайлович АНДРОНОВ, заступник голови – керівник апарату Сумської обласної державної адміністрації).

Існуючий адміністративно-територіальний устрій області передають табл. 11.4 і мал. 11.16:

Таблиця 11.4. Існуючий адміністративно-територіальний устрій Сумської області

У складі області:		У системі місцевого самоврядування:	
районів	18	районних рад	18
міст обласного значення	7	міських рад	15
районів у містах	2	районних рад у містах	–
міст районного значення	8	селищних рад	20
селищ міського типу	20	сільських рад	384
селищ	55		
сіл	1 415		

Примітка. В області 1 505 населених пунктів.



Мал. 11.16

Чисельність наявного населення області станом на 1 грудня 2008 р. становила 1 185,2 тис. осіб, з них міського – 792,8 тис. (67 %), сільського – 392,4 тис. (33 %).

Площа: 23,8 тис. км².

Географічні дані: область розташована в зонах Полісся та Лісостепу.

По території області протікають 165 річок. З них найбільші Десна, Сейм, Сула, Псел, Ворскла.

Кордони: межує з Чернігівською, Полтавською та Харківською областями, а також з Російською Федерацією.



Таблиця 11.5. Запропоновані центри громад Сумської області (див. мал. 11.17)

<i>Міста</i>	Білопілля, Буринь, Ворожба, Глухів, Дружба, Конотоп, Кролевець, Лебедин, Охтирка, Путивль, Ромни, Середина-Буда, Суми, Тростянець, Шостка
<i>Селища</i>	Велика Писарівка, Вороніж, Дубов'язівка, Жовтневе, Зноб-Новгородське, Кириківка, Краснопілля, Липова Долина, Недригайлів, Низи, Свеса, Степанівка, Терни, Угроїди, Улянівка, Хотінь, Червоне, Чупахівка, Шалигине, Ямпіль
<i>Села</i>	Алтинівка, Баничі, Боромля, Великі Бубни, Великий Самбір, Верхня Сироватка, Ворожба, Глинськ, Грунь, Козацьке, Миропілля, Мутин, Нова Слобода, Річки, Славгород, Слобода, Сміле, Синівка, Суходіл, Чернеча Слобода, Штепівка, Юнаківка



Мал. 11.17



Формування територіальних громад подається на прикладі Зноб-Новгородської, Середино-Будської, Кириківської та Великописарівської громад (табл. 11.6 та мал. 11.18, 11.19):

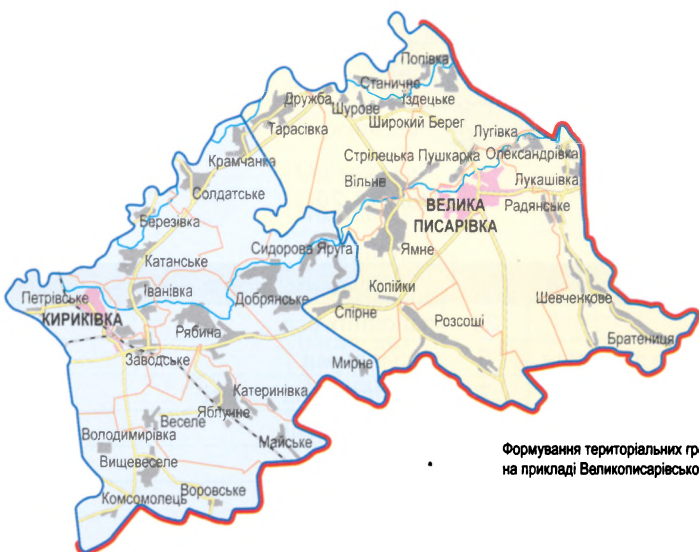
Таблиця 11.6

Громада	Кількість населення, тис. осіб	Кількість населених пунктів
Зноб-Новгородська	8,2	37
Середино-Будська	10,9	28
Кириківська	10,7	19
Великописарівська	11,6	21

Формування територіальних громад на прикладі Середино-Будського району



Мал. 11.18



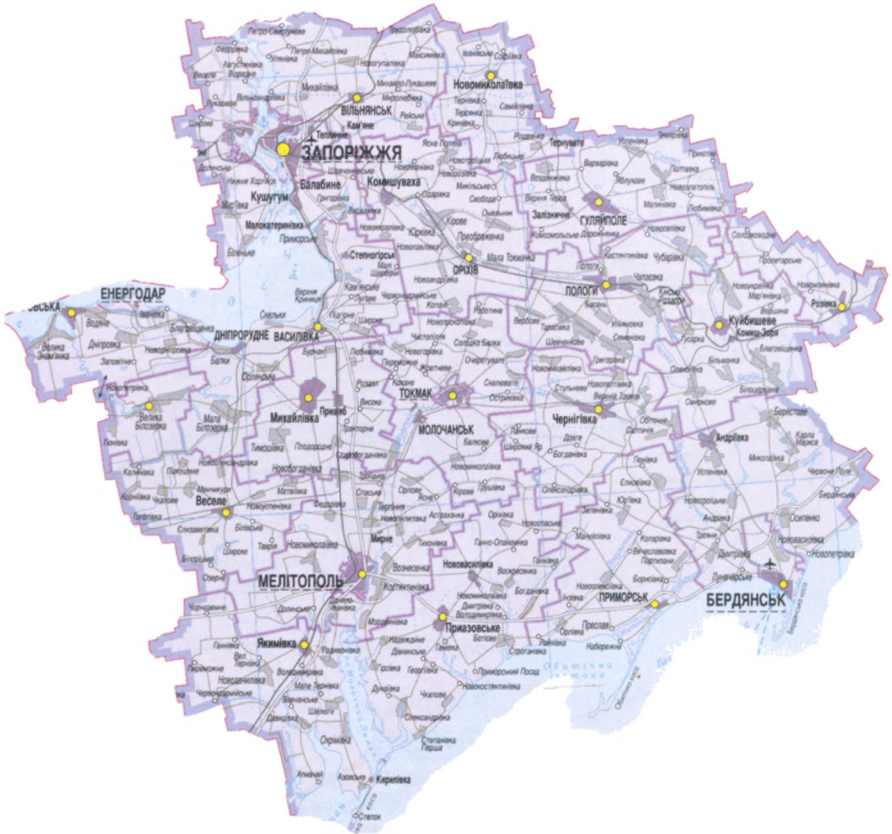
Формування територіальних громад на прикладі Великописарівського району

Мал. 11.19.

**11.2.3. Запорізька область**

(Керівник регіональної робочої групи – Роман Володимирович ДРИ-ГИНИЧ, заступник голови – керівник апарату Запорізької обласної державної адміністрації).

Існуючий адміністративно-територіальний устрій області відображують мал. 11.20 і табл. 11.7.



Мал. 11.20

Таблиця 11.7

У складі області:		У системі місцевого самоврядування:	
районів	20	районних рад	20
міст обласного значення	5	міських рад	14
районів у місті	7	районних рад у місті	-
міст районного значення	9	селищних рад	23
селищ	46	сільських рад	263
селищ міського типу	23		
сіл	868		

Примітка. Всього в області 95 населених пунктів.



Чисельність населення області станом на 1 грудня 2008 р. становила 1 822,2 тис. осіб, з них міського – 1 397,5 тис. (76,7 %), сільського – 424,7 тис. (23,3 %).

Площа: 27,2 тис. км².

Географічні дані: регіон розташований в атлантико-континентальній та приморській кліматичних зонах. По його території протікає р. Дніпро, басейн якої складається з Каховського та Дніпровського водосховищ, трьох середніх річок (Молочна, Конка, Гайчур) та 118-ти малих річок з 28-ма водосховищами та 849-ма ставками. Південь території регіону омивається Азовським морем.

Кордони: межує з Херсонською, Дніпропетровською, Донецькою областями.

Запропоновані центри громад (табл. 11.8.)

Таблиця 11.8

<i>Найменування адміністративно-територіальної одиниці</i>	<i>Назва громади</i>	<i>Чисельність населення, осіб</i>
м. Запоріжжя	м. Запоріжжя	818 789
	Біленьківська	7 686
	Августинівська	8 171
	Кушугумська	21 645
	м. Вільнянськ	32 473
	Петромихайлівська	5 366
	Новомиколаївська	10 530
	Коминьухівська	16 017
	Степногірська	8 733
	Терсянська	6 886
	Оріхівська	34 304
м. Гуляй-Поле	Полтавська	7 073
	Гуляйпільська	23 729
	Пологівська	33 628
	Басанська	7 691
	Чубарівська	3 505
	Розівська	9 513
	Пролетарська	3 794
	Куйбишевська	17 073
Смирновська	4 556	



Продовження табл. 11.8

Найменування адміністративно-територіальної одиниці	Назва громади	Чисельність населення, осіб
м. Бердянськ	м. Бердянськ	124 192
	Дмитрівська	4 185
	Андріївська	5 818
	Миколаївська	4 981
	Осипенківська	9 061
	Приморська	16 966
	Коларівська	9 590
	Іззівська	5 946
м. Токмак	м. Токмак	47 001
	Чернігівська	13 105
	Богданівська	7 177
	Василівська	22 060
	Молочанська	8 648
	Новомиколаївська	5 852
	Пришибська	12 142
	Дніпрорудненська	30 110
	Кам'янсько-Дніпровська	28 642
м. Енергодар	м. Енергодар	69 013
	Білозерська	14 132
	Михайлівська	19 166
	Чкаловська	5 687
	Приазовська	10 953
	Нововасилівська	10 530
	Ботівська	4 676
	Олександрівська	5 773
	Веселівська	17 149
	Якимівська	22 934
	Охримівська	11 720
	Переможненська	4 930
	м. Мелітополь	м. Мелітополь
Мирненська		13 382

11.2.4. Рівненська область

(Керівник регіональної робочої групи – Андрій Олександрович ЛАВ-РЕНЧУК, заступник голови – керівник апарату Рівненської облдержадміністрації).

Існуючий адміністративно-територіальний устрій області відображує табл. 11.9:



Таблиця 11.9

<i>У складі області:</i>		<i>У системі місцевого самоврядування:</i>	
районів	16	районних рад	16
міст обласного значення	4	міських рад	11
районів у містах	–	районних рад у містах	–
міст районного значення	7	селищних рад	16
селищ міського типу	16	сільських рад	338
селищ	3		
сіл	997		

Примітка. Всього в області 1 027 населених пунктів.

Площа Рівненської області становить 1,938 тис. км². Протяжність території: з півночі на південь – 210 км, із заходу на схід – 130 км.

Чисельність населення області станом на 1 грудня 2008 р. становила 1 151,1 тис. осіб, з них міського – 548,6 тис. (47,7 %), сільського – 602,5 тис. (52,3 %).

Процесу моделювання територіальних громад передувала значна інформаційно-аналітична, організаційно-методична і картографічна робота. Моделювання здійснювалося на базі існуючих сільських, селищних, міських рад. У результаті було визначено нові межі громад, обраховано їх площі та відстані від центру громади до поселень, проведено порівняння цих відстаней з відстанями до існуючих сьогодні районних центрів. Визначено типологію громад та здійснено їх паспортизацію.

Вивчено історичні аспекти формування адміністративно-територіального устрою. Так, після січня 1940 р., коли було утворено 30 районів, тенденція змін у адміністративно-територіальному устрої області тяжіла до зменшення кількості одиниць: у 1959 р. було ліквідовано 11 районів, у 1962 р. в результаті проведення укрупнення – кількість районів зменшилась до семи.

У 1960-х роках спостерігалось незначне розукрупнення районів. Від 1965-го упродовж тридцяти років зберігалася найбільш оптимальна кількість адміністративно-територіальних одиниць – 15 районів, у 1995 р. утворено ще один – Демидівський район, що й завершило поділ області на 16 сучасних районів.

Проблеми існуючого стану адміністративно-територіального устрою такі ж, як і в переважній більшості інших областей.

Загалом область має чимало депресивних територій. Обласний центр домінує над іншими територіями. Він притягує населення, створює робочі місця, є центром прийняття рішень.



Коротко про деякі диспропорції в адміністративно-територіальному устрої області.

Істотне протиріччя в адміністративно-територіальному устрої області пов'язане з різницями в площах міських рад міст обласного значення та в розмірі площ районів області, що викликає складнощі в управлінні.

Площі районів різняться більш ніж у шість разів. Наприклад, Рокитнівський район має площу 2 360 км², а Демидівський – 377 км². Площа Володимирецького району більша від Гоцанського майже у три рази.

Ще один аспект диспропорцій в адміністративно-територіальному устрої Рівненської області – різна кількість населення у районах.

Для прикладу: в області 1 район має населення 15 тис. осіб, 8 районів – від 30 до 50 тис.; 5 районів – 50-65 тис., 2 райони – 80-100 тис. осіб.

Ще парадоксальніше виглядає картина з кількістю сільських і селищних рад у районах області. Наприклад, у Володимирецькому районі їх 32, у Рокитнівському – 16, тоді як площа Володимирецького району становить 1 950 км², а площа Рокитнівського – 2 360 км². Тобто на меншій за площею території (Володимирецький район) працює у 2 рази більше органів управління, ніж на більшій території (Рокитнівський район) (табл. 11.10).

Таблиця 11.10. Характеристика районів Рівненської області

Назва району, міста	Площа, км ²	Чисельність населення, тис. осіб	Кількість органів управління
Березнівський	1 710	62,5	24
Володимирецький	1 950	60,6	32
Гоцанський	690	36,5	24
Демидівський	377	15,4	12
Дубенський	1 200	46,5	24
Дубровицький	1 820	49	24
Зарічненський	1 440	35,3	17
Здолбунівський	690	57,4	22
Корецький	720	36,1	26
Костопільський	1 500	64,1	20
Млинівський	940	39,4	30
Острозький	690	29,3	21
Радивилівський	740	38,6	21
Рівненський	1 180	88,6	25



Продовження табл. 11.10

Назва району, міста	Площа, км ²	Чисельність населення, тис. осіб	Кількість органів управління
Рокитнівський	2 360	52,6	16
Сарненський	2 000	99,0	22
м. Дубно	270	38,1	1
м. Кузнецовськ	110	40,1	1
м. Острог	110	15,3	1
м. Рівне	580	248,2	1

Але найскладнішою проблемою є реальний стан справ з фінансово-матеріальним забезпеченням виконання повноважень місцевого самоврядування. Так, в області 382 місцевих бюджети (або 96,1 %) є дотаційними. Питома вага обсягу дотації до загальної суми доходів загального фонду перевищує 56 %.

У 2008 р. область отримала з державного бюджету дотації вирівнювання майже 1,2 млрд грн, а власні надходження місцевих бюджетів склали лише 0,9 млрд грн, з чого видно, що власна ресурсна база нинішніх місцевих бюджетів є малоспроможною. Якщо проаналізувати у розрізі сільських-селищних бюджетів, то їх власна база у бюджетних ресурсах є просто мізерною.

Так, якщо у 2008 р. без міст обласного значення власні доходи загального фонду зведеного бюджету області на одного жителя склали 788 грн, то у розрізі районів цей показник коливався від 176 до 582 грн.

Тому вплив держави на збалансування повноважень та ресурсів є найголовнішим у реформуванні.

На першому етапі моделювання громад визначалися їх центри за такими критеріями:

а) створення громад навколо центрів економічної активності (мал. 11.21). У зв'язку з цим центри громад визначалися на базі:

міст обласного значення (міста Рівне, Кузнецовськ, Дубно, Острог);

міст районного значення (Березне, Здолбунів, Костопіль, Радивилів, інші);

селищ міського типу – сучасних районних центрів (Володимирець, Гоща, Демидівка, Зарічне, Млинів, Рокитне);

селищ великих сіл, що показують стійку тенденцію до економічного зростання (Мізоч, Клесів, Оржів, Смига, Степань, Томашгород, Тучин, Острожець, Оженин).



Мал. 11.21

б) визначення громад на базі соціально-культурних центрів. При визначенні центрів громад на території, де центр економічної активності відсутній, перевага надавалася колишнім районним центрам, іншим поселенням, які жителями традиційно визначаються центрами громадського, культурного, релігійного життя (села Верба, Висоцьк, Варковичі, Олександрія, Великі Межирічі, Морочне).

Таблиця 11.11. Кількість змодельованих громад та їх центрів

Усього змодельованих громад:	49
міських	27
сільських	22
Центри громад у:	
містах обласного значення	4
містах районного значення	7
селищах (колишніх районних центрах)	6
селищах (де спостерігається тенденція до економічної стійкості)	10
селах (де наявна інфраструктура і вони традиційно вважаються громадсько- культурними центрами)	22



При визначенні меж територіальних громад враховувалися такі чинники:

території існуючих сільських рад не повинні розриватися;
врахування межі землекористування; дотримання співрозмірності площ новоутворених громад;

кількість поселень у громаді не повинна перевищувати 30-ти;
при прийнятті рішення про віднесення поселення до однієї з громад надавався пріоритет тій, де адміністративний центр має кращу бюджетну інфраструктуру, з яким краще сполучення і він знаходиться у межах існуючого адміністративного району.

Формування громади здійснювалося таким чином, щоб відстані від її центру до краю істотно не відрізнялися. Якщо середня площа громади становить 430 км², то середня відстань від центру до меж краю при округлій конфігурації становить 10 км. Середня відстань до краю становить 16 км. Поселень, які знаходяться за межами цієї відстані, всього 7 %.

Ураховуючи усі позитивні фактори, що лягли в основу моделювання дієздатних громад, у результаті дотримання рекомендацій і критеріїв щодо визначення меж територіальних громад, у процесі приєднання-відокремлення змін зазнали 31-на місцева рада у районах. Тобто території рад залишилися цілісними, а змінилася лише їх нинішня належність. До міст обласного значення приєднано 30 місцевих рад.

Для прикладу можна навести результати моделювання громад на базі Млинівського та Демидівського районів (мал. 11.22). Території цих районів межують, а території окремих сільських рад за відстанню та наявними шляхами сполучень розташовані в деяких випадках навіть ближче до центру іншого району. У результаті моделювання територіальних громад на прикладі Млинівського і Демидівського районів утворено три громади (мал. 11.23):

Млинівська – із центром у селищі Млинів (сучасний районний центр);

Острожецька – із центром у селі Острожець (село сучасного Млинівського району);

Демидівська – із центром у селищі Демидівка (сучасний районний центр).

Що отримають жителі вказаних громад внаслідок такого реформування?

1) За рахунок приєднання території Миколаївської сільської ради Млинівського району до Демидівського району жителям п'яти поселень буде краще добиратися до центру територіальної



Мал. 11.22



Мал. 11.23

громади: замість 50 км до Млинова – 20 км до Демидівки, а жителі сіл Яблунівка, Буди відповідно: 55 – 25 км, 58 – 28 км.

2) Наближення соціальної інфраструктури до потреб жителів (центральна лікарня, поліклініка, навчально-виховні заклади: комплекс „школа-ліцей”, дошкільні та позашкільні заклади; школа естетичного виховання, культурно-дозвільний комплекс, заклади торгівлі та побуту).

3) Наближення до державних послуг.



Таблиця 11.12. Порівняльний аналіз процесу відокремлення – приєднання сільських рад на прикладі Млинівського і Демидівського районів

Район до моделювання громад	Відокремлення сільської ради (к-сть сіл)	Приєднання сільської ради (к-сть сіл)	Район після моделювання громад
Млинівський: населення – 39,5 тис. населених пунктів – 93 селищних рад – 1 сільських рад – 29	Миколаївська: сіл – 5: Миколаївка Буди Гнатівка Підбрусинь Яблунівка		Млинівський населення – 38,4 тис. поселень – 82 територіальних громад – 2
	/Перемилівська, Кораблищенська с/р (всього 6 сіл) приєднані до Малошпаківської територіальної громади Рівненського району/		
Демидівський: населення – 15,5 тис. населених пунктів – 31 селищних рад – 1 сільських рад – 11		Миколаївська: сіл – 5: Миколаївка Буди Гнатівка Підбрусинь Яблунівка	Демидівський: населення – 16,59 тис. поселень – 36 територіальних громад – 1

Так, у Млинівському районі тепер є 30 місцевих рад, до яких входять 93 населені пункти і де проживає 39,5 тис. осіб. Відокремивши територію Миколаївської сільської ради, в яку входить 5 сіл, і приєднавши їх до Демидівської територіальної громади, та відокремивши 6 сіл, що відійдуть до Малошпаківської територіальної громади Рівненського району, кількість населення Млинівського району після моделювання громад становитиме 37,3 тис. осіб, поселень – 82 та дві територіальні громади.

Таблиця 11.13. Порівняльний аналіз наявності транспортного сполучення та відстані при визначенні зони впливу центрів громад

Демидівка Демидівського р-ну		Млинів Млинівського р-ну	
Миколаївка – Демидівка	20 км	Миколаївка – Млинів	50 км
Гнатівка – Демидівка	30 км	Гнатівка – Млинів	36 км
Буди – Демидівка	28 км	Буди – Млинів	58 км
Підбрусень – Демидівка	23 км	Підбрусень – Млинів	48 км
Яблунівка – Демидівка	25 км	Яблунівка – Млинів	55 км

**Результати моделювання**

Таким чином, враховуючи історичні, географічні, природно-кліматичні, соціально-економічні фактори, визначивши центри та межі громад, на базі 16-ти районів та 4-х міст обласного значення змодельовано 49 територіальних громад Рівненської області:

Таблиця 11.14

№ пор.	Назва району	К-сть громад	Назва громади	Площа громади, тис. км ²	Кількість поселень	К-сть населення, тис. осіб
1	Березнівський	3	м. Березне	0,873	36	48,141
			смт Соснове	0,356	19	10,884
			с. Малинськ	0,222	14	7,448
2	Володимирецький	4	смт Володимирець	0,671	17	23,665
			с. Більська Воля	0,635	14	8,759
			с. Городець	0,481	19	19,517
			с. Хиночі	0,679	5	5,794
3	Гоцанський	2	смт Гоща	0,476	38	26,859
			с. Тучин	0,357	28	13,254
4	Демидівський	1	смт Демидівка	0,339	36	16,59
5	Дубенський	3	с. Варковичі	0,339	19	8,053
			смт Смига	0,282	14	7,576
			с. Верба	0,339	37	16,696
6	Дубровицький	4	м. Дубровиця	0,952	34	33,016
			с. Висоцьк	0,276	10	6,002
			с. Миляцьк	0,252	7	4,496
			с. В. Озера	0,301	5	1,668
7	Зарічненський	3	смт Зарічне	0,721	20	20,507
			с. Борове	0,396	14	10,680
			с. Морочне	0,431	22	8,051
8	Здолбунівський	2	м. Здолбунів	0,382	26	42,416
			смт Мізоч	0,458	28	14,894
9	Корецький	2	м. Корець	0,330	24	23,790
			с. В. Межирічі	0,364	20	10,436
10	Костопільський	2	м. Костопіль	0,568	21	41,606
			с. Злазне	0,444	24	16,415
11	Млинівський	2	смт Млинів	0,519	50	25,457
			с. Острожець	0,337	32	12,789
12	Острозький	1	с. Оженин	0,301	28	17,785
13	Радивилівський	2	м. Радивилів	0,363	37	25,278
			с. Теслугів	0,284	27	9,570



Продовження табл. 11.14

№ пор.	Назва району	К-сть громад	Назва громади	Площа громади, тис. км ²	Кількість поселень	К-сть населення, тис. осіб
14	Рівненський	5	смт Квасилів	0,446	11	15,710
			смт Оржів	0,025	15	12,976
			смт Клевань	0,039	20	22,296
			с. Малий Шпаків	0,897	32	9,350
			с. Олександрія	0,012	11	7,184
15	Рокитнівський	5	м. Рокитне	0,613	9	14,751
			смт Томашгород	0,541	7	8,803
			с.Глинне	0,489	13	10,220
			с.Сновидовичі	0,301	6	3,227
			с.Старе Село	0,203	6	6,504
16	Сарненський	4	м. Сарни	0,647	30	55,067
			смт Степань	0,455	18	13,680
			смт Клесів	0,232	7	9,982
			с. Тинне	0,338	9	15,171
	м.Дубно	1	м. Дубно	0,933	40	56,233
	м.Кузнецовськ	1	м. Кузнецовськ	0,248	17	51,295
	м.Острог	1	м. Острог	0,418	31	29,643
	м.Рівне	1	м. Рівне	0,999	19	268,799
Усього:		49		21,091	1 027	1 149,6

Примітка. Всього в області 382 місцеві ради.

Існуючий та змодельований адміністративно-територіальний устрій області відображено на мал. 11.24 та 11.25:

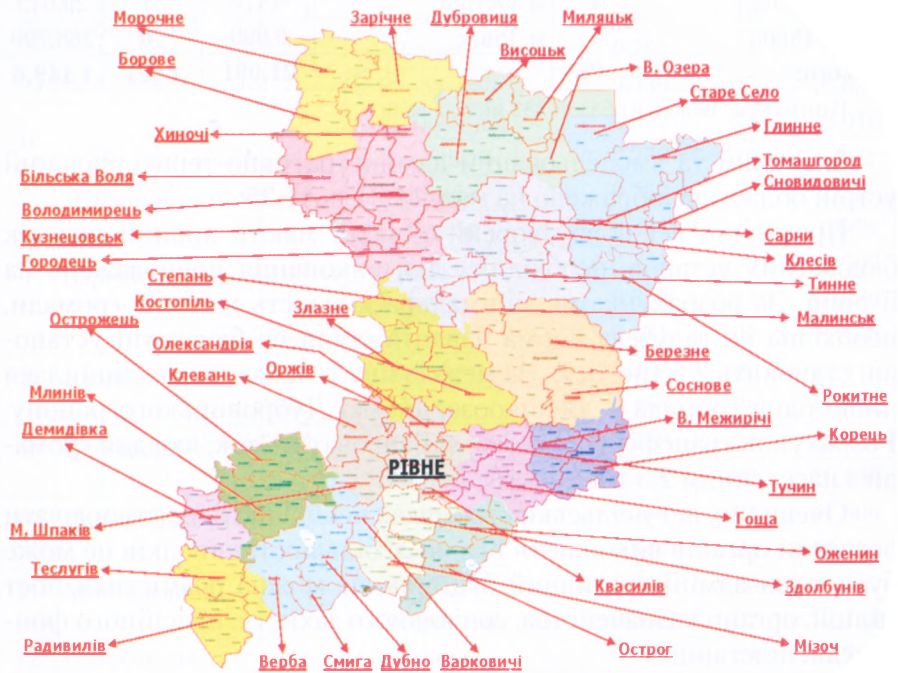
Практично всі новоутворені громади мають повний перелік бюджетних установ, необхідних для виконання повноважень на її рівні. За розрахунками, мінімальна кількість жителів громади, необхідна як галузева норма навантаження на бюджетні установи, становить 2,5 тис. осіб. За межею цього показника залишилася лише одна громада – Великоозерянська Дубровицького району. Розрахунок трансфертів тут має здійснюватись так, як і для громади з населенням 2,5 тис.

Очевидно, що у сільських громадах необхідно буде створювати осередки органів виконавчої влади. У більшості випадків це може бути один адміністративний будинок, де можна розмістити пост міліції, органи казначейства, соціального захисту, пенсійного фонду, санепідстанції.

Середня кількість населення, що проживатиме у територіальній міській громаді, становитиме 33,9 тис. осіб, а у сільській – 10,5 тис.



Мал. 11.24



Мал. 11.25



Переваги запропонованої моделі: можливості та перспективи

1. Запровадження такої моделі адміністративно-територіальної реформи дасть можливість у кожному конкретному випадку відслідковувати додаткове наповнення місцевих бюджетів.

2. Внаслідок розширення меж територіальних громад міст Рівне, Дубно, Здолбунів, Радивилів, Кузнецовськ за рахунок приєднання навколишніх сіл значною мірою поліпшиться інвестиційний клімат на зазначених територіях.

Цьому сприятиме збільшення пропозицій вільних земельних ділянок та незадіяних майнових комплексів для розміщення промислових, торговельних та логістичних центрів, а також спрощення процедури виділення таких ділянок.

Для довідки: в обласному центрі на сьогоднішній день фактично відсутні земельні ділянки, придатні для створення промислових зон та індустріальних парків.

3. Створення укрупнених територіальних громад позитивно вплине на дотримання принципів податкової політики щодо сплати податків за місцем ведення господарської діяльності. Зокрема, усі суб'єкти підприємництва, які здійснюють господарську діяльність у м. Рівному та навколишніх селах, будуть сплачувати податки до єдиного місцевого бюджету, в т. ч. земельний податок і податок з доходів найманих працівників, зокрема тих, які проживають у навколишніх селах, але працюють в обласному центрі (та навпаки).

4. Укрупнення територіальних громад дасть можливість поліпшити умови виділення земельних ділянок та оформлення погоджень і дозволів на розвідку і видобуток корисних копалин.

5. З'явиться можливість поліпшити транспортне сполучення між обласним центром та сільськими населеними пунктами, які будуть до нього приєднані (Велика Омеляна, Обарів, Біла Криниця, Городище, Великий Житин, Шпанів).

6. З'являться самодостатні (дієздатні) територіальні громади навколо селищ і сіл, які не є районними центрами (зокрема, Клесівська, Клеванська, Оржівська, в перспективі – ряд інших).

Це сприятиме формуванню сучасної інфраструктури в малих населених пунктах області, особливо тих, які до початку 1960-х були районними центрами і мають певні матеріальні та людські ресурси для відновлення їх значення (Клевань, Клесів, Великі Межиричі, Соснове, Степань), дозволить залучити фінансові ресурси для відновлення пам'яток архітектури та розвитку відповідної туристичної інфраструктури.



7. Оптимізація кількості адміністративно-територіальних одиниць сприятиме усуненню зайвих бар'єрів для активізації співробітництва між громадами і регіонами області.

Це стосується, серед іншого, розроблення та реалізації єдиної системи розбудови дорожньої і туристично-рекреаційної інфраструктури вздовж міжнародних транспортних магістралей, які проходять територією області.

8. Об'єднання земельних ресурсів існуючих сільських територіальних громад дасть позитивний імпульс залученню потужних інвесторів в аграрний сектор. На сьогоднішній день стримуючими факторами є не тільки відсутність ринку та розпайованість земель сільськогосподарського призначення, а й характерна для області їх розпорошеність серед десятків територіальних громад.

Тому потенційному інвестору досить проблематично, особливо у південній частині області, отримати в користування від 5 до 20 тис. га сільгоспугідь у межах одного району, розбитих на масиви від 200-от і більше гектарів. А саме такі умови ведення сучасного рентабельного сільського господарства.

9. Приєднання в оптимальних пропорціях існуючих депресивних територіальних одиниць до міст, селищ і сіл зі стабільно працюючими бюджетоутворюючими підприємствами дасть можливість не тільки поліпшити фінансовий стан депресивних населених пунктів, а й забезпечити резерви додаткової робочої сили для зазначених підприємств, а також земельні ділянки та приміщення для розширення підприємств, створення їх філій тощо.

10. Поліпшиться медичне обслуговування сільських населених пунктів, які згідно із запропонованою моделлю будуть об'єднані з містами, в яких розташовані медичні центри із сучасним обладнанням та підготовленим персоналом. Будуть ліквідовані причини конфліктних ситуацій, які виникали в минулому, зокрема стосовно обслуговування мешканців Дубенського району в міській лікарні м. Дубно.

Для об'єднаних територіальних громад, де таких медичних центрів немає, концентрація фінансових зусиль громад дозволить започаткувати їх створення.

Недоліки запропонованої моделі, наявні ризики

1. Значна кількість новостворених територіальних громад на початковому етапі адміністративно-територіальної реформи залишатиметься несамодостатньою. Це стосується передусім Мороч-



ненської, Борівської, Старосільської, Глиннівської та більшості інших поліських громад.

Вони об'єднують населені пункти з фактичною відсутністю бюджетоутворюючих підприємств.

Така концентрація людських, земельних та природних ресурсів загалом є прогресивним рішенням, адже в перспективі це може зацікавити потенційних інвесторів. Однак результативним цей захід може бути лише за наявності відповідної державної фінансової підтримки.

2. Практично у всіх поліських та значній частині лісостепових новостворених громадах на початковому етапі можуть погіршитись умови отримання їх мешканцями адміністративних та соціальних послуг унаслідок відсутності належної дорожньо-транспортної інфраструктури та систем зв'язку. При цьому відстані між віддаленими населеними пунктами і центрами нових громад збільшаться у порівнянні з існуючими в декілька разів.

3. Запропонована модель адміністративно-територіального устрою не вирішує всіх проблемних питань взаємовідносин існуючих територіальних громад. Зокрема, включення Городоцької сільради, на території якої здійснює господарську діяльність одне з найбільших підприємств області – ВАТ “Рівнеазот”, до Оржівської територіальної громади законсервує існуючий конфлікт інтересів громад. Адже ВАТ “Рівнеазот” зареєстроване в м. Рівне і сплачує основну частину податків і зборів до міського бюджету (за винятком земельного податку).

11.2.5. Волинська область

(Керівник регіональної робочої групи – Віталій Євгенович МАКСИМ'ЯК, заступник голови – керівник апарату Волинської облдержадміністрації).

Існуючий адміністративно-територіальний устрій області відображує табл. 11.15 та мал. 11.26.

Таблиця 11.15

У складі області:		У системі місцевого самоврядування:	
районів	16	районних рад	16
міст обласного значення	4	міських рад	11
районів у містах	–	районних рад у містах	–
міст районного значення	7	селищних рад	22
селищ міського типу	22	сільських рад	379
сіл	1054		

Примітка. Всього в області 1 087 населених пунктів.



Мал. 11.26

Чисельність населення області станом на 1 грудня 2008 р. становила 1 036,3 тис. осіб, з них міського – 532,7 тис. (51,4 %), сільського – 503,6 тис. (48,6 %).

Площа території області становить 20 143 км². Адміністративний центр – місто Луцьк з населенням 202,9 тис. осіб, географічний центр – місто Ковель з населенням 66,8 тис. осіб, яке завдяки зручному географічному розташуванню має достатньо потужний транспортний потенціал, вирізняється інтенсивним розвитком, помітно впливаючи на регіональну економіку та розвиток області в цілому.

Протяжність території з півночі на південь становить 187 км, із заходу на схід – 163 км.



Межує: на заході – з Люблінським воєводством Польщі (протяжність кордону 190 км), на півночі – з Брестською областю Білорусі (205 км), на сході й південному сході – з Рівненською областю (431 км), на півдні – з Львівською областю (125 км). На території області знаходиться два автомобільні (Ягодин, Устилуг) та два залізничні (Римачі, Ізов) міжнародні пункти пропуску з Польщею, 4 автомобільних міжнародних (Дольськ, Доманово, Пулемець), у т. ч. один міждержавний (Піща) автомобільних пункти пропуску, та один залізничний (Заболоття) з Білоруссю.

Перед початком роботи над проектами моделювання громад було проаналізовано історичні аспекти формування адміністративно-територіального устрою протягом тривалого періоду для визначення стійкості конкретних ділянок сучасних адміністративних меж.

З часу утворення Волинська область зазнала значних змін в адміністративному устрої. Якщо на початку її історії було передбачено за адміністративним поділом 30 районів (859 сільських рад), то в 1959 р. – 19 (304 сільських ради), в 1962 р. – зменшено кількість районів до 7, при цьому кількість сільських рад зменшилась у порівнянні з 1959 р. на 9 і становила 295. У 1965 р. в області було 12 районів та 298 сільських рад, у 1966-му – 15 районів і 304 сільські ради, у 1994-му – 16 районів (було утворено Шацький район) та 370 сільських рад. З 1958 р. кількість міст та селищ практично не змінювалася і становила відповідно 10 та 11 і 21 та 22.

З початку 1990-х років в області при зменшенні сільського населення з 50,2 % (у 1990 р.) до 48,8 % (у 2007 р.) збільшено кількість сільських рад на 40 одиниць. Ця суперечлива тенденція властива для усієї України. І очевидним фактом є те, що більшість сільських рад не мають і не можуть створити необхідної матеріальної та фінансової основи, яка б належним чином забезпечила виконання ними передбачених завдань та функцій.

Якщо територія України характеризується у загальному рівномірним заселенням (у середньому 77 осіб на 1 км²), то у Волинській області майже 70 % населення сконцентровано у центральних і південних районах, де густина сягає 76 осіб на 1 км², а північна частина області заселена рідше – 23 особи на 1 км².

У середньому по області цей показник становить 51-ну особу на 1 км². Серед регіонів області найбільш населене місто Луцьк (4,9 тис. осіб на 1 км²) найменше – Турійський і Шацький райони – 23 особи на 1 км².

**Таблиця 11.16. Характеристика районів та міст обласного значення Волинської області**

№ пор.	Райони, міста обласного значення	Площа, тис. км ²	Населення, тис. осіб	Густина населення, тис. осіб / км ²
1.	Володимир-Волинський	1,0	27,6	25
2.	Горохівський	1,1	55,2	49
3.	Іваничівський	0,6	35,0	53
4.	Камінь-Каширський	1,7	61,9	35
5.	Ківерцівський	1,4	66,6	46
6.	Ковельський	1,7	41,6	24
7.	Локачинський	0,7	24,5	33
8.	Луцький	1,0	53,3	60
9.	Любешівський	1,4	36,8	25
10.	Любомльський	1,5	40,5	27
11.	Маневицький	2,3	55,5	25
12.	Ратнівський	1,4	51,8	36
13.	Рожищенський	0,9	40,6	44
14.	Старовижівський	1,1	32,0	28
15.	Турійський	1,2	28,4	23
16.	Шацький	0,8	18,3	23
17.	м. Володимир-Волинський	17 км ²	38,1	2252
18.	м. Ковель	47 км ²	66,6	1427
19.	м. Луцьк	42 км ²	202,9	4943
20.	м. Нововолинськ	17 км ²	58,0	3374

Найбільший за чисельністю населення Ківерцівський район (64,7 тис. осіб), а найменший – Шацький (17,3 тис.).

Найбільше місто за чисельністю населення – обласний центр – м. Луцьк (202,9 тис. осіб), найменше – м. Берестечко Горохівського району (1,8 тис.).

Найбільше за чисельністю селище – смт Маневичі (10,3 тис. осіб) Маневицького району, найменші – смт Сенкевичівка Горохівського району (1,4 тис.) та смт Рокині Луцького району (1,5 тис. жителів).

Найбільші села на Волині – с. Раків Ліс Камінь-Каширського району, с. Підгайці та с. Липини Луцького району, де кількість населення становить близько 3 000 осіб у кожному.



Із 16-ти районів області 6 мають чисельність населення понад 50 тис., 6 районів – до 40 тис., 4 райони – 20 тис. і менше. Більшість районів має площу понад 1,0 тис. км². Найбільший за площею Маневецький район (2,3 тис. км²), а найменший – Іваничівський (0,6 тис. км²).

Область заселена нерівномірно. Густина заселення районів є нижчою за загальноукраїнські статистичні показники.

Волинська область розташована у двох природно-географічних зонах України – Поліссі та Лісостепу. Більша її частина (майже три чверті всієї площі) лежить у низинному Західному Поліссі, а менша – у лісостеповій зоні. 60 % території області займають ліси.

Густина гідрографічної сітки в регіоні у два рази вища, ніж у середньому по Україні. В області налічується близько 220 річок та озер.

Ці природні фактори мають безпосередній вплив на формування території громад.

Волинська область є прикордонною. Наявність безпосереднього кордону з Білоруссю і Європейським Союзом, членом якого нещодавно стала Польща, сприяє активному розвитку ділових стосунків області з зарубіжжям. Ці фактори теж впливають на формування громад.

Успішність функціонування громад насамперед залежить від наявності та розвиненості мережі об'єктів соціальної інфраструктури.

За час існування сучасної системи адміністративно-територіального устрою області (з 60-х років ХХ ст.) склалася стійка мережа всіх установ: місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, установ соціальної інфраструктури, які реально забезпечують потреби управління цими територіями. Діє відповідна мережа інженерних, комунікаційних, транспортних комунікацій.

На території області зараз функціонує 17 вищих навчальних закладів I-IV рівнів акредитації, 20 професійно-технічних навчальних закладів, 802 загальноосвітніх навчальних заклади, 686 клубів та будинків культури, 582 бібліотеки, 57 лікарень, 155 лікувальних амбулаторно-поліклінічних закладів, 808 фельдшерсько-акушерських пунктів, 34 стадіони, 1438 спортивних майданчиків, 7 плавальних басейнів.



У літній період в області працює 575 оздоровчих дитячих таборів, 6 санаторіїв (працюють упродовж року).

Під час моделювання громад враховувалися такі критерії:

1) *Географічні*. Міста обласного значення, районні центри, міста районного значення та інші потужні населені пункти, що відповідають іншим критеріям, та розташовані найближче до географічного центру громади, мають характерні особливості рельєфу, а кількість поселень в громаді, як правило, не перевищувала 30-ти;

2) *Економічні* – наявність економічної активності: працюють промислові підприємства або їх філії, сільськогосподарські підприємства;

3) *Соціально-культурні*: наявність закладів охорони здоров'я, загальноосвітніх шкіл I-III ступенів, дошкільних навчальних закладів, будинку культури (сільського клубу), бібліотеки;

4) *Інфраструктурні*: наявність відповідної бюджетної інфраструктури, інженерно-транспортної інфраструктури (під'їзду з твердим покриттям), підприємств поштового та електрозв'язку, банківських установ, закладів торгівлі та побуту.

5) *Демографічні*: чисельність постійного населення в населеному пункті, зокрема працездатного віку; основні місця його працевлаштування та напрями щоденної міграції;

Якщо поселення знаходились на однаковій відстані від центрів громад, при прийнятті рішення про його віднесення до однієї з них пріоритет надавався тій, де адміністративний центр має кращу бюджетну інфраструктуру, з яким краще дорожнє сполучення чи який знаходиться в межах існуючого адміністративного району;

6) Було враховано і те, що три *райони області постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС*.

У результаті моделювання запропоновано утворити 48 громад.

Таблиця 11.17. Запропоновані центри громад

<i>Міста</i>	Любомль, Луцьк, Ковель, Рожище, Ківерці, Камінь-Каширський, Нововолинськ, Берестечко, Горохів, Володимир-Волинський, Устилуг
<i>Селища</i>	Шацьк, Луків, Турійськ, Стара Виживка, Заболоття, Ратне, Колки, Маневичі, Головно, Торчин, Локачі, Любешів, Олика, Цумань, Голоби, Іваничі, Сенкевичівка
<i>Села</i>	Овадне, Гута-Боровненська, Сошичне, Бузаки, Тростянець, Поворськ, Затурці, Привітне, Велика Глуша, Гуша, Сереховичі, Старий Чорторійськ, Прилісне, Замшани, Самари, Щедрогір, Щурин, Переспа, Кримне, Купичів



На мал. 11.27 представлена загальна карта змодельованих громад. Найбільш компактно та вдало змодельовані громади з центрами у містах.



Мал. 11.27

До обласного центру приєднано навколишні села в радіусі 30 км. Зокрема, селищна та сільські ради Луцького району (Баївська, Баківцівська, Боголюбська, Боратинська, Гіркополонківська, Лаврівська, Липинська, Лищенська, Маяківська, Підгайцівська, Піддубцівська, Промінська, Радомишльська, Ратнівська, Романівська, Рокинівська), сільські ради Ківерцівського району (Жидичинська, Озерцівська та Прилуцька). Всього у змодельованій Луцькій громаді 65 населених пунктів. Таким чином, площа міста Луцька за проектом становитиме – 68 979,13 га, прогнозована кількість населення – 256,3 тис. осіб.



У центрі громади розташовані основні місця працевлаштування мешканців навколишніх поселень, бюджетна та інженерна інфраструктури. Місто рівновіддалене від інших поселень, тут гарні дороги та зручне транспортне сполучення. Реалії життя показують, що жителі навколишніх сіл, як правило, працевлаштовуються в місті, сплачують податки за місцем роботи, користуються інфраструктурою міста (магазини, транспорт, медицина, освіта та ін.).

Через наявність на території області різноманітних ландшафтних утворень (рік, озер, лісових масивів), віддаленість окремих поліських поселень від зони впливу центрів економічної активності, ускладнення комунікативності окремі громади Ратнівського, Любешівського, Камінь-Каширського районів змодельовано з недостатньою інфраструктурою.

Таблиця 11.18. Пропозиції щодо утворення центрів територіальних громад Волинської області

№ пор.	Центр громади (за можливим АТУ)	Місцезнаходження поселень (за існуючим АТУ)
1	Володимир-Волинський	Володимир-Волинський р-н, м. Володимир-Волинський
2	м. Устилуг	Володимир-Волинський р-н
3	с. Овадне	Володимир-Волинський р-н
4	м. Горохів	Горохівський р-н
5	м. Берестечко	Горохівський р-н
6	смт. Сенкеничівка	Горохівський, Луцький р-н
7	смт. Іваничі	Іваничівський, Володимир-Волинський р-н
8	м. Нововолинськ	Іваничівський р-н, м. Новомосковськ
9	м. Камінь-Каширський	Камінь-Каширський р-н
10	с. Гута-Боровненська	Камінь-Каширський р-н
11	с. Сошичне	Камінь-Каширський р-н
12	с. Бузаки	Камінь-Каширський р-н
13	м. Ківерці	Ківерцівський р-н
14	смт Цумань	Ківерцівський р-н
15	смт Олика	Ківерцівський р-н
16	с. Тростянець	Ківерцівський р-н
17	м. Ковель	Ковельський р-н, м. Ковель
18	смт Голоби	Ковельський р-н
19	с. Поворськ	Ковельський р-н
20	смт Локачі	Локачинський р-н
21	с. Затурці	Локачинський р-н
22	с. Привітне	Локачинський, Горохівський р-н
23	м. Луцьк	Луцький, Ківерцівський р-н, м. Луцьк



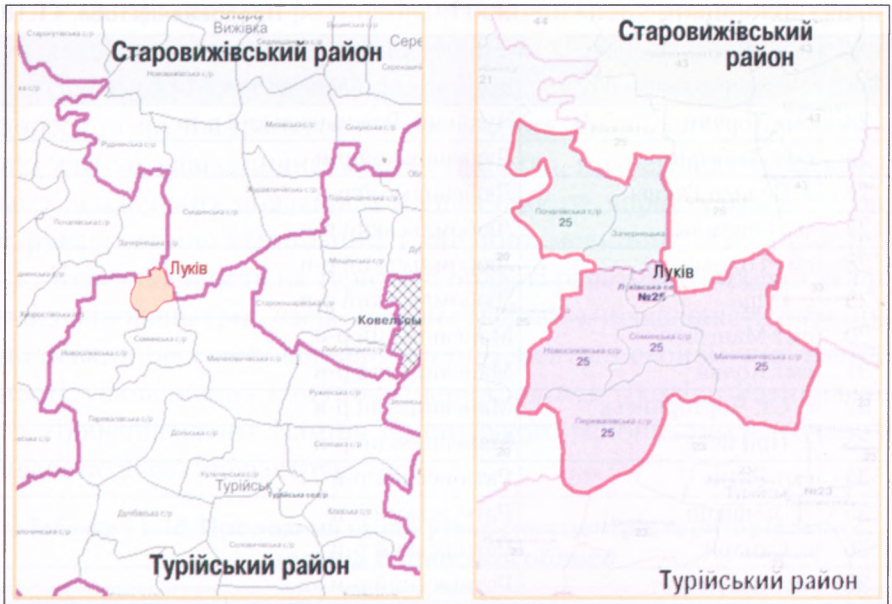
Продовження табл. 11.18

№ пор.	Центр громади (за можливим АТУ)	Місцезнаходження поселень (за існуючим АТУ)
24	смт Торчин	Луцький, Рожищенський р-н
25	смт Любешів	Любешівський р-н
26	с. Велика Глуша	Любешівський р-н
27	м. Любомль	Любомльський р-н
28	смт Головно	Любомльський р-н
29	с. Гуща	Любомльський р-н
30	смт Маневичі	Маневицький р-н
31	смт Колви	Маневицький р-н
32	с. Ст. Чорторийськ	Маневицький р-н
33	с. Прилісне	Маневицький р-н
34	смт Ратне	Ратнівський р-н
35	с. Замшани	Ратнівський р-н
36	с. Самари	Ратнівський р-н
37	смт Заболоття	Ратнівський р-н
38	с. Щедрогір	Ратнівський р-н
39	м. Рожище	Рожищенський р-н
40	с. Щурин	Рожищенський р-н
41	с. Перестка	Рожищенський р-н
42	смт Стара Вижівка	Старовижівський р-н
43	с. Кримне	Старовижівський р-н
44	с. Сереховичі	Старовижівський р-н
45	смт Турійськ	Турійський р-н
46	с. Купичів	Турійський р-н
47	смт Луків	Турійський, Любомльський, Старовижівський р-н
48	смт Шацьк	Шацький р-н

Результати моделювання

Пропонується до розгляду приклади моделювання громад на базі окремих адміністративно-територіальних одиниць області.

На мал. 11.28 відображено один із прикладів моделювання громади на базі смт Луків. У результаті моделювання до складу громади увійшли населені пункти: Миляннівської, Новосілівської, Перевалівської, Соминської, Зачернецької, Почапівської сільських рад. Це 25 населених пунктів Турійського, Любомльського та Старовижівського районів. Площа змодельованої громади становить 28 934,8 га, кількість населення збільшилась від 3 210 до 8 277 осіб.



Мал. 11.28

Дотримано вимог Концепції щодо надання та доступності публічних послуг, насамперед: надання невідкладної медичної допомоги та доставки учнів до загальноосвітніх шкіл шкільним автобусом – 15-20 хв; прибуття рятувальних підрозділів для ліквідації надзвичайних ситуацій – до 15 хв; смт Луків було районним центром з 1940 р. і до кінця 1959 р. (від часу утворення він називався Маціїв, у 1946 р. його було перейменовано на Луків). При цьому взято до уваги, що визначення його центром громади потребує додаткових фінансових ресурсів для забезпечення розвитку інфраструктурної мережі.

На мал. 11.29 змодельовано Великоглушанську громаду (Любешівський район) чисельністю 13 805 осіб. Загальна площа громади – 0,63 тис. км².

За проектом сюди увійшли населені пункти Бихівської, Бірківської, Залазівської, Малоглушанської, Щитинської, Ветлівської, Гірківської сільських рад: усього 16 поселень.

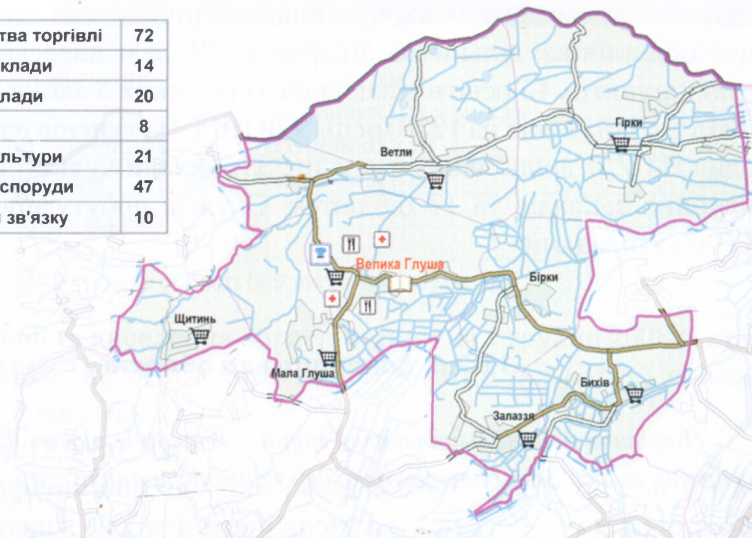
Найбільш віддалене село – Залаззя, понад 35 км, проте в ньому є загальноосвітня школа на 390 місць, дошкільний заклад, сільська амбулаторія, клуб, бібліотека, 5 спортивних майданчиків, 7 торговельних точок.

Характеристику наявного економічного та соціально-культурного потенціалу громади смт Торчин Луцького району представлено на мал. 11.30. Населення громади – 14 646 осіб, її площа – 0,348 тис. км².



(Велика Глуша, Любешівський район)

Підприємства торгівлі	72
Медичні заклади	14
Освітні заклади	20
Дитсадки	8
Заклади культури	21
Спортивні споруди	47
Відділення зв'язку	10



Мал. 11.29

(смт Торчин, Луцький район)

Підприємства	3
Медичні заклади	21
Освітні заклади	15
Дитсадки	7
Спортивні споруди	44
Заклади культури	33
Побутові заклади	17
Торговельні заклади	64



Мал. 11.30

На території громади працюють ряд потужних підприємств це – ВАТ „Волинь-холдинг”, ТзОВ „Торчин-м'ясозавод”, ТзОВ „Торчинські ковбаси”; будується фабрика з іноземними інвестиціями з виробництва харчових продуктів ВАТ «Волиньхолдинг» компанії Nestle-Україна (с. Смолигів).



На території громади розташовано 64 заклади торгівлі та підприємств громадського харчування, з медичних закладів функціонує поліклініка, дільнична лікарня та 19 фельдшерсько-акушерських пунктів, 15 освітніх закладів, серед яких 5 загальноосвітніх шкіл I-III ступенів на 1236 місць, 9 ЗОШ I-II ступенів на 675 місць, одне ПТУ, 7 дошкільних закладів, 33 заклади культури, з них 16 клубних закладів та 17 бібліотек. Служба побуту представлена 17 -ма закладами.

11.2.6. Закарпатська область

(Керівник регіональної робочої групи – Віктор Іванович ЛУКЕЧА, заступник голови Закарпатської облдержадміністрації).

Існуючий адміністративно-територіальний устрій області передають мал. 11.31 і табл. 11.19.



Мал. 11.31



Таблиця 11.19

<i>У складі області:</i>		<i>У системі місцевого самоврядування:</i>	
районів	13	районних рад	13
міст обласного значення	5	міських рад	11
районів у містах	–	районних рад у містах	–
міст районного значення	6	селищних рад	19
селищ міського типу	19	сільських рад	307
селищ	–		
сіл	579		

Примітка. Усього в області 609 населених пунктів.

Чисельність населення області станом на 1 грудня 2008 р. становить 1 243,4 тис. осіб, з них міського – 461,9 тис. (37 %), сільського – 781,5 тис. (63 %).

Площа: 12,8 тис. км².

Географічні дані: область розташована у помірно континентальному поясі. На її території протікає близько 9,5 тис. водотоків, в основному гірських, тому їм властиві часті раптові паводки, які наносять економіці області серйозні матеріальні збитки. Серед найбільших річок: Тиса, Латориця, Уж, Теремля.

Кордони: межує на північному сході з Львівською та Івано-Франківською областями, а на півночі, заході та півдні – з Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією.

Таблиця 11.20. Запропоновані територіальні громади

<i>№ пор.</i>	<i>Район Закарпатської області</i>	<i>Найменування центрів громад та їх склад (міські, селищні, сільські ради)</i>	<i>Населення ради (2003 р.), тис. осіб</i>	<i>Населення громади, тис. осіб</i>
Берегівський район				
1		Берегівська міська	25,7	61,951
2	Берегівський	Батівська селищна	3,000	21,007
Великобerezнянський район				
3	Великобerezнянський	Великобerezнянська селищна	6,303	12,649
4	Великобerezнянський	Костринська	1,606	7,049
5	Великобerezнянський	Чорногoлівська	1,338	1,952
6	Великобerezнянський	Вoлoсянківська	2,065	6,050
Вoлoвецький район				
7	Вoлoвецький	Вoлoвецька селищна	6,086	12,900
8	Вoлoвецький	Жденівська селищна	1,364	4,631
9	Вoлoвецький	Н. Ворота	3,046	7,685



Продовження табл. 11.20

№ пор.	Район Закарпатської області	Найменування центрів громад та їх склад (міські, селищні, сільські ради)	Населення ради (2003 р.), тис. осіб	Населення громади, тис. осіб
Виноградівський район				
10	Виноградівський	Виноградівська міська	25,800	56,400
11	Виноградівський	Великоком'ятівська	6,700	15,800
12	Виноградівський	Королівська селищна	8,100	20,400
13	Виноградівський	Пийтерфолвівська	5,100	19,400
14	Виноградівський	Вилоцька	3,400	4,154
Іршавський район				
15	Іршавський	Іршавська міська	10,308	33,879
16	Іршавський	Сілецька	3,082	17,199
17	Іршавський	Вільхівська	3,099	5,499
18	Іршавський	Білковська	8,106	27,861
19	Іршавський	Кушницька	4,635	25,593
Міжгірський район				
20	Міжгірський	Міжгірська селищна	10,824	25,759
21	Міжгірський	Синевир	4,969	16,253
22	Міжгірський	Пилипець	1,924	7,688
Мукачівський район				
23		Мукачівська міська	82,6	110,100
24	Мукачівський	Бобовищанська	2,200	5,700
25	Мукачівський	В.Визницька	2,000	3,300
26	Мукачівський	Залужанська	1,800	11,400
27	Мукачівський	Чинадіївська селищна	7,500	14,900
28	Мукачівський	В.Лучківська	9,000	18,700
29	Мукачівський	Ракошинська	7,100	14,214
Перечинський район				
30	Перечинський	Перечинська міська	7,083	15,878
31	Перечинський	Порошково	4,305	10,492
32	Перечинський	Тур'є-Реметівська	3,295	5,420
Рахівський район				
33	Рахівський	Рахівська міська	15,000	35,500
34	Рахівський	Ясінянська селищна	9,100	16,100
35	Рахівський	Великобичківська селищна	9,400	21,900



Продовження табл. 11.20

№ пор.	Район Закарпатської області	Найменування центрів громад та їх склад (міські, селищні, сільські ради)	Населення ради (2003 р.), тис. осіб	Населення громади, тис. осіб
36	Рахівський	Коб.-Полянська селищна	3,300	7,700
Свалявський район				
37	Свалявський	Свалявська міська	17,900	36,100
38	Свалявський	Поляна	3,600	11,800
Тячівський район				
39	Тячівський	Тячівська міська	11,022	38,272
40	Тячівський	Буштинська селищна	8,503	19,020
41	Тячівський	Дубове	11,157	40,592
42	Тячівський	Солотвинська селищна	8,946	33,441
43	Тячівський	Тересвянська селищна	7,555	25,240
44	Тячівський	Усть-Чорнянська селищна	1,457	6,690
45	Тячівський	Углянська сільська	6,240	12,809
Ужгородський район				
46		Ужгородська міська	116,7	144,851
47	Ужгородський	Кам'яницька сільська	2,126	3,156
48	Ужгородський	Середнянська	4,003	14,925
49		Чопська міська	8,8	18,516
50	Ужгородський	Великодоброньська сільська	5,615	10,871
Хустський район				
51		Хустська міська	31,9	49,224
52	Хустський	Сокирниця	5,154	14,308
53	Хустський	Вишківська селищна	11,465	15,971
54	Хустський	Горінчево	4,044	13,053
55	Хустський	Липча	4,542	8,913
56	Хустський	Драгово	6,467	20,145
57	Хустський	Нижнє Селище	3,013	10,529
	Усього:		1 251,489	



Наслідки впровадження адміністративно-територіальної реформи на рівні громад:

максимальне наближення послуг до людей з метою забезпечення їх потреб та інтересів – децентралізація більшої кількості повноважень на базовий рівень;

зменшення диспропорцій у рівнях соціально-економічного розвитку територій;

стимулювання потенційно сильних територій з одночасним забезпеченням соціальних стандартів незалежно від місця проживання громадянина;

підвищення ефективності використання наявних на відповідній території ресурсів;

формування дієздатних територіальних громад з відповідним фінансовим, ресурсним, інституційним та кадровим потенціалом для надання відповідних громадських послуг населенню;

зменшення державних витрат на утримання невикористано великого штату посадових осіб органів управління;

підвищення ефективності використання бюджетних коштів, зростання доходної частини місцевих бюджетів;

поліпшення просторового планування розвитку територій;

забезпечення зростання інвестиційної привабливості;

поліпшення управління земельними ресурсами;

удосконалення системи управління територіями.

Разом з тим тільки механічне об'єднання існуючих сільських рад в громади не дасть бажаних результатів.

З наведених вище прикладів моделювання можна зробити висновки, що найбільш самодостатні громади можуть утворюватися лише навколо центрів із розвинутою економічною та соціальною інфраструктурою при наявності бюджетоформуючих факторів.

Тому здійснення територіальної реформи необхідно проводити в комплексі з іншими реформами. Маємо на увазі бюджетну, податкову, земельну, житлово-комунальну та інші реформи.

РОЗДІЛ 12

Децентралізація управління і трансформація адміністративно- територіального устрою в країнах Європи: уроки для України



Регіоналізація, територіальна децентралізація влади та розподіл сфер діяльності між різними органами місцевого самоврядування з першого дня трансформаційних перетворень були предметом гарячих дискусій в унітарних країнах Центральної та Східної Європи (коаліції колишнього соціалістичного табору).

Зміна політичної системи на фоні інтеграції у європейську економіку, створення структури місцевого самоврядування на принципах громадянської демократії дали поштовх для нового сприйняття процесів взаємодії між центральними і регіональними органами влади, гармонізації питань незалежності громади та функцій управління на середніх рівнях (табл. 12.1).

Таблиця 12.1

Країни	Рівні територіального поділу країн та середня чисельність жителів відповідної адміністративно-територіальної одиниці		
	регіональний рівень	середній рівень	базовий рівень
Велика Британія	9 регіонів (5,6 млн осіб)	36 графств, 6 метропольних графств, Великий Лондон (1 172,8 тис. осіб)	46 unitary authorities, 239 дистриктів, 36 метропольних дистриктів, 32+1 лондонських boroughs (142,5 тис. осіб)
Франція	22 регіони (2,9 млн осіб)	96 департаментів (663,7 тис. осіб)	36 300 комун (1,8 тис. осіб)
Іспанія	17 регіонів, 2 автономних міста (3,4 млн осіб)	50 провінцій (902,3 тис. осіб)	8 111 гмін (5,6 тис. осіб)
Німеччина	16 земель (5,1 млн осіб)	301 повіт, 110 міст (200 тис. осіб)	12 230 гмін (6,7 тис. осіб)
Польща	16 воєводств (2,4 млн осіб)	314 повітів, 65 міст на правах повіту (100 тис. осіб)	2 478 гмін (15,4 тис. осіб)
Італія	20 регіонів (3 млн осіб)	109 провінцій (546,3 тис. осіб)	8 092 гмін (7,4 тис. осіб)

Майже в усіх колишніх соціалістичних країнах економічна, політична та функціональна трансформація основних рівнів самоврядування стала пріоритетним завданням – попередній, субнаціональний, рівень або взагалі зник, або обсяг його функцій значно обмежено чи трансформовано, але він знаходить відповідне відображення у реформуванні адміністративно-територіального устрою цих країн.



Значну увагу проблемам трансформації основних рівнів самоврядування та відповідному реформуванню адміністративно-територіального устрою приділяється у країнах Прибалтики – Латвії, Литві та Естонії.

Шляхом перетворення з унітарної у федеративну державу рухається Бельгія.

Далі охарактеризуємо поетапні кроки деяких країн Європи в питанні реформування адміністративно-територіального устрою своїх територій та зробимо висновки для України.

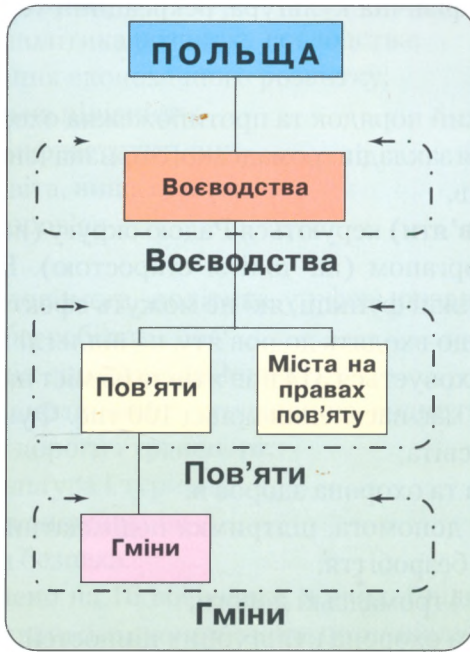
12.1. Польща

Польща з 1990 р. йде шляхом послідовних економічних перетворень. І весь цей час ведуться дискусії та розробляються різні варіанти децентралізації державного управління і проведення територіальної реформи. Одночасно робляться виважені й водночас рішучі кроки з підготовки і запровадження нового законодавства про врегулювання регіональних відносин (особливо в частині фінансів, державної підтримки інституційних перетворень). В основному ці законодавчі зміни були спрямовані на підготовку Польщі до вступу у Європейський Союз і не визначали ні самої регіональної політики, ні внутрішніх стратегій розвитку регіонів, ні відносин між секторами економіки.

У 1998 р. було прийнято остаточне рішення про децентралізацію і проведення територіальної реформи. При цьому в ході затвердження Проекту територіальної реформи найбільшу дискусію в польському парламенті (навіть у польському суспільстві) викликали не фінансові питання чи розподіл повноважень, а кількість регіональних утворень на рівні воєводств (провінцій) за європейською класифікацією. Можна вважати, що історичним (у т. ч. й соціально-економічним), культурним чи етнічним аспектам при цьому надавалося більше ваги, ніж суто структурним чи інституційним питанням.

Наприкінці 1998 р. Польща поділялась на 2489 муніципалітетів (з виборчими органами влади) і 49 воєводств під керівництвом представників центрального уряду (воєвод).

З метою максимального наближення регіональної ієрархічної структури Польщі до прийнятої схеми в ЄС, починаючи з 1 січня 1999 р. в адміністративно-територіальній устрій країни внесено суттєві зміни (мал. 12.1).



Мал. 12.1

Муніципалітети (гміни) (існують з 1990 р.) несуть відповідальність за забезпечення базових повсякденних потреб населення на місцевому рівні. Крім того, вони повною мірою відповідають за місцевий розвиток, у т. ч. розробку його стратегії, контролюють не менше 17,5 % (за деякими джерелами – до 25 %) суспільних фінансів (в основному субсидії, що виділяються центральними адміністраціями на виконання конкретних завдань місцевого рівня).

На сьогодні у Польщі налічується 2 478 гмін. Функції гміни:

- охорона навколишнього середовища;
- розвиток місцевої економіки;
- гмінні дороги, вулиці, мости, площі, організація дорожнього руху;
- побутове забезпечення (водогони, каналізація, комунальні стоки і відходи, сміттєзвалища, тепло тощо), озеленення, кладовища;
- місцевий громадський транспорт;
- охорона здоров'я;
- соціальна допомога;
- будівництво житла;
- дошкільні заклади;
- середні школи;



- культура, фізична культура, рекреаційні території, спортивні організації;
- торгівля;
- громадський порядок та протипожежна охорона;
- утримання закладів громадського призначення та адміністративних будинків.

Округи (пов'яти) керуються Радою округу (на чолі з головою) і виконавчим органом (на чолі зі старостою). Вони виконують частково допоміжні функції, які не можуть ефективно надаватися гміною. Гміни, що входять до пов'яту, не підлеглі йому.

Всього нараховується 314 пов'ятів та 65 міст на правах пов'ятів, більшість з них має населення понад 100 тис. Функції пов'яту:

- народна освіта;
- підтримка та охорона здоров'я;
- соціальна допомога, підтримка недієздатних осіб, розвиток сім'ї, проблеми безробіття;
- транспорт і громадські дороги;
- культура та охорона культурних цінностей;
- фізична культура і туризм;
- геодезія, картографія і туризм;
- управління нерухомістю;
- благоустрій територій і нагляд за будівництвом;
- охорона навколишнього середовища і природи, водне господарство, рибальство, лісництво;
- громадський порядок та безпека;
- запобігання надзвичайним ситуаціям;
- охорона прав споживачів;
- утримання закладів громадського призначення та адміністративних об'єктів;
- оборона.

Провінції (воєводства). Законодавчим органом у них є регіональні збори ("сеймики"), які очолює голова. Уряд воєводства очолює голова самоуправління ("маршалок"). Уряд несе повну відповідальність за розробку стратегії та економічний розвиток регіону. Влада на рівні провінції (воєводства) фактично розподіляється між представниками центрального уряду (воєводами) і виборчим органом. Загалом представник центрального уряду несе відповідальність за суспільну безпеку, виконання правових норм і забезпечення законності. Крім заходів правового характеру, остаточний розподіл відповідальності визначається практичними домовленостями (виходячи зі специфіки даного регіону).



Функції воєводства:

- стратегія і політика розвитку воєводства;
- стимулювання економічного розвитку;
- територіальна цілісність;
- розбудова інфраструктури;
- народна освіта, вища освіта;
- охорона здоров'я;
- культура;
- соціальна допомога, політика у сфері розвитку сім'ї, вирішення проблем безробіття;
- модернізація сільських районів;
- охорона навколишнього середовища, водне господарство;
- громадські дороги і транспорт;
- фізична культура і туризм;
- захист прав споживачів;
- громадська безпека.

Країну поділено на 16 воєводств, з яких 4 відносно невеликі, що не мають достатнього економічного потенціалу (за відповідними вимогами ЄС).

На думку польських експертів з регіональної політики, воєводства і пов'яти отримали набагато більше нових обов'язків, ніж джерел доходів, що робить державні дотації цілком необхідною, якщо не ключовою умовою їх фінансування. Проте вважається незаперечним позитивним результатом адміністративно-територіальної реформи формування 16-ти економічно сильніших регіонів (на противагу колишнім 49-ти), основу яких складають переважно динамічні в розвитку міські агломерації. Саме така схема децентралізації державної влади і реформи територіальної адміністрації, на думку тих самих експертів, закладає міцну основу для реалізації сучасної комплексної регіональної політики.

12.2. Угорщина

Як і в Польщі, політична, економічна та функціональна трансформація основних рівнів самоврядування у 90-х роках минулого століття стали основним завданням розвитку Угорщини – коло функцій субнаціонального рівня було значно звужено.

Існування великої кількості громад з низькою кількістю населення – проблема, достатньо характерна для Східної Європи. Для її подолання Угорщина запровадила інститут мікрорегіонів – об'єднання муніципалітетів для виконання спільних завдань.



Не маючи змоги змінити конституційно визначену адміністративну організацію, країна все ж змогла суттєво модифікувати свою адміністративну структуру для регіонального розвитку за допомогою ухвалення відповідних законів.

Конституція Угорщини визначає два адміністративні рівні – муніципалітети і округи. На кожному з цих рівнів обираються загальні збори.

Водночас згідно із законом про Регіональний розвиток і державне планування від 1996 р. було запроваджено ще два адміністративних рівні. *Перший рівень – це мікрорегіони*, на рівні яких діють мікрорегіональні ради (асамблеї представників муніципалітетів, що входять до мікрорегіонів). Центральний уряд Угорщини застосовує фінансові стимули (у вигляді субвенцій чи дотацій) для об'єднання муніципалітетів у такі мікрорегіони.

Другий рівень представляють сім регіонів, що відповідають європейському рівню NUTS -2. На даному рівні також існують ради регіонального розвитку, які є асамблеями органів самоврядування, що входять до цих регіонів, та агенції з регіонального розвитку. Хоча ця система достатньо складна для розуміння, вона, утім, достатньо ефективна¹.

Основну увагу при визначенні регіонів Угорщини було приділено:

- історії розвитку регіональної співпраці та можливості регіональної єдності;
- пропорційному співвідношенню одиниць територіального поділу країни;
- відносно однорідним особливостям регіонів щодо основних цілей регіональної політики;
- допустимому внутрішньому поділу регіонів;
- наявній або бажаній політичній подібності одиниць одного регіону, а також наявності міжнародної орієнтації, яка буде визначальною на довготривалий період;
- витратам, пов'язаним з їх утворенням та функціонуванням.

Законом було визначено таке коло завдань для регіонів:

- функції загального економічного забезпечення;
- участь у міжнародній регіональній співпраці;
- розвиток широкої мережі інфраструктури та охорона навколишнього середовища;

¹ Див.: «Реформа місцевого самоврядування: порівняння українського й угорського досвіду» // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень «Вісник центру», № 13 (405), 14 квіт. 2008 р.



– діяльність з обміну ноу-хау й технологіями, а також професійна допомога з планування на нижчому рівні.

Досвід Угорщини переконує, що зробити необхідні зміни в адміністративній структурі можливо навіть без відповідних конституційних змін.

12.3. Чехія

Наближення вступу до ЄС прискорили процеси децентралізації і в Чехії.

У грудні 1997 р. було прийнято закон про створення 14-ти вищих територіальних одиниць самоврядування. Вони і стали основою для проведення регіональної політики в країні після її вступу до ЄС (йдеться про територіальні одиниці NUTS2, NUTS3, визначені у рамках ЄС для проведення статистичних аналізів). Згаданим законом також було схвалено дворівневу структуру адміністративного поділу країни, однак реальне її запровадження відбулося лише у 2000 р., після прийняття законів про вибори до органів місцевого самоврядування, визначення їх статусу, повноважень та відносин з місцевою і центральною владами.

Таким чином, за сформованою протягом 1997-2000 рр. нормативно-правовою базою в Чехії утворено 14 самоврядних країв (включаючи столицю Прагу) і близько 6,2 тис. громад (муніципалітетів). На регіональному рівні діють регіональні влади, до повноважень яких віднесено середню освіту, дороги, соціальну допомогу, охорону довкілля, громадський транспорт, регіональний розвиток, охорону здоров'я. Столицю Чехії Прагу поділено на райони, в яких обираються місцеві ради. Центральна асамблея (рада) міста складається з депутатів, обраних прямим голосуванням. Депутати асамблеї обирають мера міста та членів виконавчого комітету.

На місцевому рівні діють муніципалітети. До складу муніципальних рад входять депутати, обрані прямим голосуванням на чотирирічний період. Рада зі складу депутатів обирає членів виконавчого органу – Муніципального комітету. Серед них мер та заступники мера. Цей виконавчий орган формує комісії.

Відносини держави з муніципалітетами у Чехії можна охарактеризувати як співпрацю і партнерство. Держава, окрім створення законів, що визначають рамки діяльності, організацію та відповідальність муніципалітетів, а також окрім функцій субординації у межах чинного законодавства надає їм допомогу, забезпечує



співпрацю та захист. Муніципалітети мають право висловлювати свої думки та коментарі щодо підготовки законів та інших нормативно-правових актів, що стосуються їх діяльності. Закони гарантують: муніципалітети мають право брати участь в адміністративних процедурах, які стосуються їх інтересів з усіма правами, що звідси випливають.

Таким чином, муніципалітети забезпечують управління своїми справами або незалежно (у рамках незалежної сфери самоврядування), або здійснюють державне управління в обсязі, що визначається спеціальними законодавчими актами (делеговані повноваження).

До сфер самостійної діяльності муніципалітетів, яку вони здійснюють у певних територіальних рамках, входять розвиток економіки, соціальне забезпечення та культурна діяльність, захист навколишнього середовища, а також види діяльності, передбачені спеціальними законодавчими актами для інших органів у межах системи державного управління.

Найважливішими видами і сферами діяльності муніципалітетів є:

- затвердження програм розвитку в територіальних межах муніципалітету та нагляд за їх виконанням;
- управління муніципальною власністю;
- планування муніципального бюджету, управління муніципалітетом у межах бюджету та річний звіт про економічну діяльність за календарний період;
- територіальне планування;
- муніципальна поліція;
- водопостачання;
- первинна освіта;
- житло;
- соціальна допомога.

Муніципалітети також виконують ті види державного управління, які делеговані їм спеціальними законодавчими актами та іншими нормами. Рамки та характер цих повноважень залежать від здатності кожного окремого муніципалітету виконувати їх.

Отже, на сьогодні у Чеській Республіці сформовано відносно стабільну систему місцевого та регіонального управління, що із вступом до Євросоюзу є важливою передумовою для забезпечення доступу до Європейських структурних фондів.



12.4. Австрія

Австрія є федеральною республікою, яка об'єднує дев'ять федеральних земель. Основною ланкою управління австрійської моделі федералізму є громада. Чинний Закон про громадське управління було видано у 1962 р., він має назву "Громадська конституція". Його прийнято у додаток до Імперського закону, чинного з середини ХІХ ст., з метою більш чітко закріпити гарантії права громад на самоврядування.

Згідно з австрійським цивільним правом, громада є правовим суб'єктом з функцією самоврядування і одночасно адміністративною одиницею. Сусідні населені пункти можуть знаходитися в межах однієї громади і разом з тим не мати статусу правового суб'єкта.

"Громадська конституція" створила механізм конституційного захисту громад від втручання держави і федеральних земель насамперед у питаннях організації життя громади та певного мінімуму компетенції. Громада має право в рамках законодавства федеральних земель або всієї країни володіти, купувати чи мати у своїй власності будь-яке майно, займатися господарською діяльністю, а також у рамках фінансового законодавства самостійно розпоряджатися бюджетом та збирати податки.

Органом, що приймає рішення у справах громади та керує справами на всіх ділянках громадського управління, є Громадська рада. Органами управління громади є колегія громади, яку очолює бургомістр.

Зміни назв, кордонів громад здійснюються федеральним урядом за поданням Громадської ради (рішення має бути підкріплене відповідною згодою щонайменше 2/3 голосів виборців).

Для приєднання до громади нової території проти волі заінтересованої громади потрібне застосування закону федеральної землі.

12.5. Бельгія

Протягом 1970-1993 рр. Бельгія перетворилася з унітарної на федеративну державу. Реформування адміністративно-територіального устрою відбувалося шляхом поділу на географічні регіони та мовно-культурні спільноти. Усі зміни зафіксовано у новій Конституції Бельгії від 17 лютого 1994 р. У ході реформи повноваження громад і регіонів було розширено, збільшено їх ресурси, підвищено податкову відповідальність.



З другої половини 2002 р. здійснено новий етап реформування федеративного устрою Бельгії. На цьому етапі реформування ряд повноважень було передано з державного на регіональний рівень. Зокрема, до компетенції регіонів відійшли питання формування політики у сферах сільського господарства, рибальства, зовнішньоекономічної діяльності, розвитку співпраці, розширення податкової самостійності регіонів (вони стали відповідати за двадцять регіональних податків).

Нинішня інституційна реформа є кроком до конфедерації, що підтверджує існуючу тезу про “відцентровий характер” бельгійського федералізму.

12.6. Данія

Данія пережила два етапи адміністративної реформи (1970 та 2007 рр.). Результатом цих реформ є поділ державного управління на три рівні: центральний рівень – регіони – комуни.

Реформа 1970 р. відзначалася чіткою трирівневою структурою (держава – комунальні управління – громади) та значним за обсягом делегуванням державних функцій на комунальні рівні. Для столичного регіону навколо Копенгагена було знайдено окреме рішення. Невдовзі після цієї реформи предметом критики стали комунальні управління та функції з регіонального планування, а на початку 2004 р. структурна комісія знайшла компромісне рішення.

Від 2007 р. замість 14-ти комунальних управлінь функціонують 5 регіонів (з чисельністю населення від 580 тис. до 1,65 млн), а 277 громад було об'єднано у 98 великих громад (не менше 30 тис. мешканців).

Головні функції регіонів стосуються таких сфер: лікарні, державне медичне страхування, психіатричне лікування; соціальні заклади; захист земель, локалізація корисних копалин і планування їх видобутку; регіональні транспортні компанії; регіональне планування (регіональні концепції розвитку як стратегічні плани).

Окрім цього, було реформовано державне регіональне управління.

Сфера повноважень громад охоплює:

- дитячі садки та початкові школи для дітей віком від 7 до 17 років;
- заклади для людей похилого віку;
- соціальні послуги та фінансова допомога відповідним групам населення;



- інтеграція біженців та іммігрантів;
- активна політика зайнятості для незастрахованих безробітних; місцеві центри зайнятості;
- забезпечення електроенергією, газом та водою; служба порятунку;
- нагляд за станом довкілля.

У підсумку можна зазначити, що у Данії близько двох третин усіх державних функцій виконуються на комунальному рівні. Жодна країна ЄС ще не досягла цього показника. Приблизно три чверті всіх державних службовців Данії працюють в органах комунального рівня, тому що держава відмовилася від багатьох власних або підпорядкованих органів.

12.7. Італія

Основним документом, який визначає адміністративно-територіальний устрій Італії, є Конституція (прийнята Конституційною асамблеєю 22 грудня 1947 р.). Цим основним законом держави визначено, що Італія поділяється на регіони, провінції та комуни. Кожен з 20-ти регіонів держави має свої керівні органи: регіональну раду, виконавчий комітет та голову регіону. Чотири регіони мають спеціальний автономний статус. Регіони мають свою фінансову автономію у формі та межах, визначених державними законами, в рамках фінансування держави, провінцій та комун. У кожному з регіонів уряд призначає комісара, який відповідає за координацію всіх дій регіону та держави.

У складі італійського уряду є посада “міністра без портфеля” з питань регіонів, якому підпорядковується відповідний департамент.

Регіональні ради в рамках своїх повноважень мають право приймати законодавчі акти з таких питань:

- устрій і регулювання діяльності установ регіональної влади;
- кордони адміністративних (комунальних) утворень;
- муніципальна та сільська поліція;
- ярмарки та ринки;
- благодійність, медична допомога, спеціальна та шкільна освіта, музеї і бібліотеки місцевого підпорядкування;
- урбаністика;
- туризм та готельна індустрія;
- автошляхи регіонального підпорядкування, навігація та місцеві порти;



- мінеральні й термальні джерела, кар'єри і торфовища;
- полювання, риболовля у внутрішніх водах;
- сільське та лісове господарство;
- підприємництво.

Разом з тим в італійському суспільстві постійно ведуться дискусії з приводу підготовки та проведення державної реформи у напрямі федералізації країни.

12.8. Литва

Згідно з положеннями Закону “Про адміністративно-територіальні одиниці Литовської Республіки та їх межі” (його прийнято у 1994 р.) нині в цій країні налічується 10 повітів та 62 одиниці місцевих самоуправлінь. На урядовому рівні питання формування системи адміністративно-територіального устрою та розв'язання проблем у цій сфері було віднесено до компетенції Міністерства з питань державних реформ та у справах самоуправлінь Литовської Республіки, утвореного у липні 1994 р., яке встановило тісні зв'язки та розвиває всебічне співробітництво з більш як 30-ти державами та 10-ма міжнародними організаціями, пріоритетно з країнами Північної Європи. Найбільш продуктивні та партнерські відносини було встановлено з Данією, а також Німеччиною, Іспанією, Великою Британією, Латвією, Естонією та Польщею.

За положенням, підтвердженим новою редакцією постанови уряду Литовської Республіки, до основних завдань та функцій вищезгаданого міністерства було віднесено:

- формування державної системи управління, яка б відповідала Конституції Литовської Республіки, принципам державного управління та правовим вимогам ЄС;
- підготовка адміністративно-територіальної реформи;
- підготовка, координація та здійснення політики і стратегії децентралізації, деконцентрації та регіонального розвитку;
- формування та регулювання відповідних сфер діяльності;
- аналіз та узагальнення інформації про хід реформи управління в країні, надання відповідних висновків та пропозицій уряду;
- координація програми міжнародної допомоги, спрямованої на реформу державного управління;
- підготовка пропозицій з реформи місцевого самоуправління та адміністративно-територіального поділу;
- координація питань виконання в системі самоуправлінь Литви Європейської хартії з місцевого самоуправління;



– координація прикордонного співробітництва самоуправлінь згідно з вимогами Загальноєвропейської конвенції “Про співробітництво без кордонів між територіальними співтовариствами та органами місцевої влади”;

– допомога в налагодженні міжнародного співробітництва у цій сфері, координація, в разі необхідності, та надання методичної допомоги.

Проте після парламентських виборів у 2000 р. міністерство було ліквідоване, а його основні функції (регіональний розвиток, координація підготовки плану національного регіонального розвитку, діяльність інституцій, відповідальних за формування політики національного регіонального розвитку) передано Міністерству внутрішніх справ Литовської Республіки.

Оскільки Литва готувалася до вступу в Європейський Союз, її внутрішня політика, зокрема і у сфері адміністративно-територіального устрою, мала кореспондуватися з відповідними вимогами даної організації.

З цією метою Литва останнім часом здійснила такі заходи. Прийнято Закон про регіональне управління, який накреслив основні цілі політики регіонального розвитку, взаємовідносин державних інституцій та закладів, а також соціальних та економічних партнерів при підготовці документів планування регіонального розвитку, необхідні для формування та здійснення політики національного розвитку. Прийнято Закон про управління повітами, згідно з яким начальники повітів зобов’язані виконувати функції інституцій регіонального розвитку, ініціювати створення рад регіонального розвитку, керувати роботою цих рад.

Окрім цього, у 2001 р. уряд Литви, співпрацюючи зі статистичною службою Євросоюзу (EUROSTAT), відпрацював прелімінарний рівень NUTS, що відповідатиме устрою Литви. Зокрема, Литва пропонує такі рівні відповідності:

NUTS I рівня – Литва;

NUTS II рівня – Литва;

NUTS III рівня – повіт;

NUTS IV рівня – самоуправління;

NUTS V рівня – сянюнія.

Уряд Литви поставив перед собою такі найважливіші завдання у сфері регіональної політики:

- виділити основні територіальні одиниці країни – регіони стратегічного планування територіального розвитку, згідно з якими має здійснюватися державна політика регіонального розвитку;



- забезпечити узгодження регіонального устрою та регіональної політики;
- розвинути та сконцентрувати державну підтримку проблемним регіонам не тільки через підтримку відповідного підприємництва пільговими кредитами чи гарантіями під кредити, фінансуванням чи іншими субсидіями, а й фінансуючи інфраструктурні та соціальні проекти;
- залучити Раду національного регіонального розвитку, інституції місцевого самоуправління та соціальних партнерів до формування регіональної політики й підготовки плану регіонального розвитку, а також здійснення цього процесу;
- використовувати зрозумілі, якісні, чітко окреслені критерії для виокремлення проблемних цільових регіонів, враховуючи критерії ЄС, згідно з якими цим регіонам надається міжнародна та державна регіональна підтримка;
- всебічно оцінити умови регіональних одиниць, можливості та інтереси, програми та проекти розвитку підприємництва та самоуправління в регіонах;
- заснувати фонди регіонального розвитку, які допоможуть у підготовці різноманітних комплексних програм, проектів, заходів для відсталих районів, що мають багато проблем, а також готувати плани спеціалізованого розвитку і територіального управління та підтримувати програми регіонального розвитку, здійснюваних Литвою спільно з ЄС.

12.9. Латвія

Систему адміністративно-територіального устрою Латвії складають:

- на регіональному рівні – 26 районів та 7 міст республіканського підпорядкування (зі статусом району);
- на місцевому рівні – 26 об'єднаних самоврядувань (громад), 444 волості та 53 міста.

Міста республіканського значення та адміністративно-територіальні одиниці місцевого рівня є первинною територіальною основою місцевого самоврядування.

Єдиним законодавчим актом, який регулює питання реформування адміністративно-територіального устрою країни, є Закон про адміністративно-територіальну реформу, прийнятий у жовтні 1998 р. Він регламентує поетапне проведення адміністративно-територіальної реформи органів місцевого самоврядування, форму-



вання державних регіональних адміністративно-територіальних одиниць, питання координації адміністративно-територіальної реформи й терміни виконання конкретних заходів (реформ) по кожному з напрямів.

У вересні 2001 р. уряд Латвії вніс до профільних комітетів парламенту проект закону, за яким передбачається реформування 26-ти існуючих районів у 5-ти регіонах. Чотири з цих регіонів являють собою історичні землі Латвії (подібно до українських земель), а місто Рига набуло прав регіону.

Нова модель адміністративно-територіального устрою передбачає економію фінансових ресурсів, оскільки зменшується кількість адміністративно-територіальних одиниць і надаються більші права органам регіонального самоврядування.

12.10. Естонія

Республіка Естонія поділяється на 15 повітів (мааконди), які, в свою чергу, включають міста і сільські муніципалітети – волості. Місцеве самоврядування поширене у містах та волостях.

У день перших виборів до місцевих органів самоврядування (17 жовтня 1993 р.) набув чинності Закон про повітові адміністрації, згідно з яким повітові органи влади втратили свій статус органів місцевого самоврядування. Повітові управи перетворено на адміністрації губернаторів повітів, які представляють уряд на регіональному рівні. Місцеве самоврядування здійснюється виключно на муніципальному рівні.

Зараз у країні налічується 254 одиниці місцевого самоврядування, серед яких представлені як сільські – волосні, так і міські муніципалітети. Найбільшою адміністративно-територіальною одиницею місцевого самоврядування є місто Таллінн (427, 5 тис. мешканців), найменшою – острів Рухну (68 мешканців). Понад дві третини адміністративно-територіальних одиниць місцевого самоврядування мають населення до 3 000 жителів.

Органи влади місцевого самоврядування складаються з таких структур:

- рада або збори – представницький орган населення адміністративно-територіальної одиниці. Збори обирають голову, який організовує їх роботу та представляє муніципалітет в органах державної влади;
- управа – виконавчий орган місцевого самоврядування, який обирається зборами. Очолюється мером, який не має права суміщати свою посаду з посадою голови зборів.



На регіональному рівні старійшина повіту (губернатор) представляє центральний уряд країни. Він здійснює координацію адміністративних функцій центрального уряду в повіті, управління державною власністю та укладення від імені уряду держави адміністративних угод з муніципалітетами на виконання державних замовлень. Старійшина також очолює адміністрацію, що фінансується з центрального бюджету. Він підзвітний центральному уряду. У відносинах з місцевими органами самоврядування здійснює наглядові та дорадчі функції.

Повноваження між центральними та місцевими органами влади регулюються спеціальним законодавством Естонії.

12.11. Франція

За чинним законодавством Республіки Франція, адміністративно-територіальними одиницями в цій країні є: комуни, департаменти, заморські території. У Франції нараховується:

- 36 673 комуни;
- 100 департаментів (96 у метрополії та 4 у заморських територіях);
- 25 регіонів (21 у метрополії та 4 у заморських територіях);
- одна територіальна одиниця у метрополії з особливим статусом (Корсика);
- 4 заморські території;
- 2 заморські одиниці з особливим статусом;
- 3 провінції у складі заморської території (Нова Каледонія).

Окрім комун, департаментів та заморських територій, усі інші одиниці були створені на основі відповідних законів.

Передбачені та створені у відповідності до правил децентралізації управління (1982 р.) регіони Франції отримали свій статус територіальних одиниць після перших виборів у регіональні ради в березні 1986 р.

Головний принцип створення адміністративно-територіальних одиниць у Франції – територіальна одиниця має управлятися виборними радами.

Чинна законодавча база Франції не зобов'язує надавати рівнозначний статус усім адміністративно-територіальним одиницям. Так, заморські регіони можуть включати лише один департамент, а територія метрополії може не мати регіонів (це характерно, наприклад, для Корсики). Крім того, окремі одиниці можуть мати свій особливий статус.



Саме такий підхід дозволив законодавцям Франції зняти проблеми управління, які могли б виникнути при застосуванні єдиного підходу до формування усіх адміністративно-територіальних утворень країни.

12.12. Фінляндія

Адміністративно-територіальний устрій Фінляндії складається з губерній, провінцій, повітів та комун. У результаті проведеної у 1997 р. реформи державного регіонального управління в країні було скорочено кількість губерній з 12-ти до 6-ти одиниць.

Губернські правління сприяють комунам у забезпеченні населення необхідними послугами, оцінюють їх якість, вартість і доступність, слідкують за тим, щоб кожний мешканець комуни, незалежно від місця проживання, мав рівні можливості користуватися послугами, що надаються (гарантуються державою). Правління керують діяльністю повітів, здійснюють функції семи міністерств під їх безпосереднім керівництвом. До їхньої компетенції віднесено такі питання:

- освіта і культура;
- соціальне забезпечення і охорона здоров'я;
- нагляд за безпечністю продуктів харчування та захист прав споживачів;
- конкуренція і підприємництво;
- ветеринарія і охорона тварин;
- поліція і пожежно-рятувальна служба, транспорт;
- фізкультура і спорт, питання молоді;
- судове управління та деякі інші.

Регіональне управління на рівні комун здійснюється Союзами комун. З них найбільш важливими є Регіональні союзи та Окружні центри охорони здоров'я. Завданнями Регіональних союзів є захист інтересів регіону і його всебічний розвиток у відповідності до державної політики і Закону про регіональний розвиток. Вони також вирішують конкретні завдання щодо перспективного розвитку регіонів, які частково фінансуються за рахунок структурних фондів ЄС.

У 1997 р. здійснено ще одну зміну в структурі регіонального управління, за якої шість окремих адміністративних структур, що мали 77 різних відділень і філіалів, були об'єднані у 15 регіональних управлінь, які отримали назву Регіональних центрів економічного розвитку і працевлаштування.



Основними завданнями даних центрів є:

- надання підтримки і консультацій підприємцям;
- сприяння експорту, розширенню міжнародної діяльності підприємств і розробці новітніх технологій;
- розвиток фермерських господарств у сільській місцевості;
- здійснення заходів щодо сприяння зайнятості на рівні регіону;
- керівництво роботою бюро з працевлаштування і контроль над ними;
- управління рибним господарством на рівні регіону.

Адміністративно-територіальний устрій окремих губерній Фінляндії не є однаковим. Так, губернія Південна Фінляндія (1/10 частина країни за площею та 4/10 за чисельністю населення) складається з 6-ти провінцій та 89-ти комун (27 комун – це міста, найбільша комуна – м. Гельсінкі, трохи більше 0,5 млн мешканців), а губернія Західна Фінляндія (1/4 частина країни за площею та 1/3 країни за чисельністю населення) складається з 7-ми провінцій, 36-ти об'єднань комун, 34-х повітів та 205-ти комун (серед них 50 комун – це міста).

12.13. Іспанія

Конституція Іспанії, прийнята у 1978 р., закріпила триярусну систему державного управління, а відповідно і адміністративно-територіального устрою, виділивши рівні муніципалітетів, провінцій та автономних областей. Саме Конституцією визначається право суміжних провінцій зі спільними “історичними, культурними та економічними рисами” формувати такі самоврядні адміністративно-територіальні одиниці, як автономні області (АО). Парламент за поданням груп провінцій або однієї провінції затверджує національний статут автономії для кожної АО. Області, які досягли автономії у такий спосіб, – це Каталонія, Галісія та Країна Басків.

Конституція Іспанії фактично за трирічний термін (після смерті диктатора Франко у 1975 р.) “демонтувала” стару систему адміністративно-територіального устрою країни, проголосивши лад, що забезпечував ефективне самоврядування на усіх рівнях.

Хоча Іспанія є парламентською монархією, її нова система самоврядування перетворила централізовану державу на країну з таким устроєм, де владу поділяють владні органи центрального, регіонального й місцевого рівнів.



Серед низки законів, якими закріплювалися кроки з реформування суспільства, окрім Конституції Іспанії, необхідно назвати Закон “Про основи місцевого самоврядування”, прийнятий у 1985 р. Саме цим законопроектом встановлено чіткий розподіл компетенції між основними рівнями державного управління, статус і повноваження мерів міст та алькальдів провінцій.

12.14. Німеччина

Місцеве самоврядування у Німеччині має два рівні – райони та громади. При цьому організація державного управління у різних землях може мати дуже суттєві відмінності. Загальна структура виглядає так:

- 439 районів, з них 323 райони та 116 міст земельного підпорядкування;
- 12 312 громад, 16 % з них є самостійними громадами, а 77 % належать до двоступеневої спілки громад (громада – учасник спілки).

Середня чисельність населення районів складає приблизно 250 тис. осіб, міст земельного підпорядкування – 200 тис., громад – 6 тис. осіб (суттєві відмінності, в залежності від землі, від 40 тис. осіб у Північній Рейн-Вестфалії та 2,4 тис. у Шлезвіг-Хольштайні).

Німецька модель децентралізації дещо відрізняється по суті, оскільки, на відміну від Іспанії, яка є унітарною країною, Німеччина є федерацією. Але федеративний устрій автоматично не вирішує питань оптимізації адміністративно-територіального устрою та децентралізації влади. Основні принципи федеративного устрою та організації місцевої автономії країни визначаються Конституцією Німеччини. Саме конституція передбачає розподіл адміністративно-територіального устрою країни на землі, регіони, департаменти та комуни.

Кожна земля Німеччини має власну адміністративну структуру, в якій виділяються комунальна адміністрація, адміністрація департаменту (об'єднання декількох комун), регіональна та власне земельна (державна) адміністрація. Закони про організацію адміністрування земель регулюють розподіл компетенції між місцевою адміністрацією та адміністраціями департаментів, регіонів та власне землі, визначають основні напрями, за якими здійснюється співпраця цих адміністрацій (оскільки землі користуються правом автономії щодо регулювання своєї власної системи управління, то у принципах адміністрування різних земель можуть бути певні відмінності).



Як приклад розглянемо адміністративне структурування Федеральної землі Берлін.

Головною метою адміністративно-територіальної реформи у столиці Німеччини – Федеральній землі Берлін – було створення ефективного механізму прийняття рішень на комунальному рівні, перерозподіл повноважень між адміністративними структурами федеральної землі та адміністративних районів, наділення районів ширшими повноваженнями щодо вирішення тих питань, які стосуються їх безпосереднього функціонування.

У травні 1993 р. сенат Берліна прийняв рішення про доцільність зменшення загальної кількості адміністративних районів. Рішення про необхідність проведення у Берліні реформи адміністративно-територіального устрою було прийнято Берлінськими законодавчими зборами у березні 1998 р. шляхом внесення змін до конституції цієї федеральної землі та прийняття пакету нормативно-правових актів, у т. ч. щодо:

зменшення кількості адміністративних районів з 23-х до 12-ти одиниць (реально це розпочалося з 1 січня 2001 р.);

наділення адміністративних районів більшою відповідальністю перед Берлінським сенатом та перерозподіл повноважень між адміністрацією федеральної землі та районів.

Вже у червні 1998 р. Законодавчими зборами було прийнято Закон про компетенцію, який регулює питання розподілу повноважень між адміністрацією федеральної землі та районів. Реалізація положень цього закону (на думку співробітників Берлінського сенату) сприятиме формуванню такої адміністративної структури, яка дозволить вирішити завдання скорочення персоналу адміністрації, ліквідує бюрократію та зменшить адміністративні витрати.

12.15. Швеція

Адміністративний устрій Швеції має два рівні:

- 22 райони, 2 регіони (середня людність – 400 тис.);
- 288 комун (34 тис. жителів).

У цій дворівневій системі більшість завдань комунального рівня вирішується комунами, а райони в основному займаються питаннями системи охорони здоров'я (лікарні тощо).

Шведська модель сучасної всеохоплюючої соціальної держави вимагала зміни адміністративних структур і перетворила комуни на найважливішу адміністративну інституцію країни. Основними періодами становлення адміністративно-територіального устрою країни є:



1862 р. – заснування двоступеневої комунальної системи з 24-ма районами (на територіальній базі районів, які існували з 1634 р.) та приблизно 2200-ма комунами (на територіальній матриці церковних громад);

1952 р. – територіальна реформа сільських комун, зменшення загальної їхньої кількості з 2282-х до 816-ти;

1974 р. – територіальна реформа міських комун, зменшення загальної кількості комун до 288-ми (у середньому 34 тис. жителів); така кількість жителів залишилася в комунах до цього часу;

кінець 1980-х років – одноступеневий (без районів) статус для великих міст Стокгольма, Гетеборга та Мальме (зокрема, делегування повноважень у галузі охорони здоров'я);

1998 р. – створення двох великих районів у вигляді об'єднання великих міст Гетеборга та Мальме з навколишніми районами. При цьому обидва міста втратили свій статус вільних міст і продовжили виконання своїх комунальних функцій як районні міста, які входять до нових великих районів.

Одним із основних повноважень районів є охорона здоров'я (широке коло базових медичних послуг, яке охоплює спеціальне лікування, стоматологію, спеціалізовану психіатрію тощо), на яку припадають три чверті бюджету та персоналу. Крім цього, на рівні районів вирішують питання, що належать до сфери культури, освіти й туризму, регіонального розвитку.

До повноважень громад належать:

- соціальні функції: надання послуг для людей похилого віку та людей з фізичними вадами, індивідуальна і соціальна допомога, допомога сім'ям;
- освіта (дошкільна, початкова, середня);
- планування та будівництво;
- захист дозвілля і здоров'я;
- водозабезпечення, стічні води, вивезення відходів;
- функції, які виконуються на добровільній основі (культура та відпочинок), а також суспільна сфера, до якої належать, наприклад, технічні служби та енергозбереження.

12.16. Швейцарія

За державним устроєм і формою правління Швейцарія є конфедеративною парламентською республікою, яка складається з 26-ти адміністративно-територіальних одиниць з високим рівнем автономності та незалежності – кантонів, які, в свою чергу, поділяються на общини. До речі, повноваження суб'єктів конфедерації



в усіх сферах набагато ширші у порівнянні з адміністративно-територіальними одиницями в Україні.

У Швейцарії існує комплексна і складна трирівнева система розподілу повноважень між центральною владою та регіонами, яка, згідно з Конституцією, виглядає так.

Федерація (центральна влада) виконує завдання, напряму визначені для неї основним законом або такі, що вимагають уніфікованого регулювання.

Кантони здійснюють всі права, які не делеговані федеральній владі, і самостійно визначають завдання, які вони виконують у рамках своїх повноважень; вони є суверенними тією мірою, у якій їх суверенітет не обмежений федеральною конституцією. Кантони можуть укладати між собою договори чи утворювати спільні організації або інституції, зокрема з метою забезпечення інтересів регіонального характеру; при цьому договори між кантонами не можуть суперечити законодавству, інтересам федерації та інших кантонів. Федеральне законодавство має перевагу над кантональним. Кожен кантон має власну конституцію, виконавчу, законодавчу та судову владу.

Рівень автономії *общин* забезпечується у відповідності до кантонального законодавства.

В основних сферах забезпечення життєдіяльності держави розподіл компетенцій, згідно з Конституцією, виглядає так:

1) зовнішні відносини є справою федерації; кантони беруть участь у підготовці зовнішньополітичних рішень, які торкаються їхніх повноважень чи інтересів, у сферах своїх повноважень вони можуть укладати міжнародні договори – з другорядними закордонними органами напряму, в інших випадках – за посередництва федерації;

2) безпека: федерація і кантони гарантують у межах своїх повноважень безпеку країни і захист населення та координують зусилля у сфері гарантування внутрішньої безпеки;

3) армія: законодавство у військовій сфері, організація, підготовка та озброєння, а також застосування армії – справа федерації; кантони в рамках федерального законодавства відповідають за утворення кантональних військових підрозділів та їхнє кадрове і частково матеріальне забезпечення;

4) цивільний захист: федерація відповідає за законодавство щодо цивільного захисту населення та майна від наслідків озброєних конфліктів, вона видає нормативно-правові акти про вико-



ристання підрозділів цивільного захисту у випадках катастроф та надзвичайних ситуацій;

5) освіта, дослідження і культура:

- за шкільну освіту відповідають кантони;
- професійна освіта та університети: федерація видає приписи щодо професійної освіти, у її підпорядкуванні перебувають технічні університети, вона може створювати або підтримувати інші вищі навчальні заклади;
- федерація може надавати кантонам фінансову допомогу на їхні затрати на стипендії або інші субсидії у сфері освітньої підготовки; вона може, на додаток до кантональних заходів та за умови дотримання суверенітету кантонів у сфері навчання, вживати додаткові заходи з метою сприяння освітній підготовці;
- федерація сприяє науковим дослідженням, може створювати та керувати дослідницькими установами;
- федерація сприяє розвитку спорту, зокрема спортивній освіті;
- за сферу культури відповідають кантони; федерація може підтримувати культурні прагнення загальнодержавного характеру, а також сприяти розвитку мистецтва і музики, зокрема у сфері освіти;
- мови: офіційними мовами федерації є німецька, французька та італійська, у спілкуванні з особами з ретороманською мовою офіційною є також і ця мова (не слід плутати з поняттям державних мов, якими є усі чотири згадані мови); кантони самі вирішують, яка мова в них офіційна (є кантони з кількома офіційними мовами);
- кантони відповідають за врегулювання відносин між церквою і державою.

б) навколишнє середовище і територіальне планування: за територіальне планування відповідальність несуть кантони; федерація визначає його принципи, сприяє та координує дії кантонів у цій сфері;

• федерація визначає принципи щодо збереження та використання водних запасів і захисту лісів, щодо здійснення рибальства і полювання, зокрема з метою збереження видової різноманітності риб, диких тварин та птахів; вона видає приписи щодо захисту водойм, забезпечення належних обсягів запасів води, гідротехнічного будівництва, а також щодо захисту тварин; за виконання цих приписів відповідають кантони, якщо це питання законодавчо не закріплене за федерацією;

- за охорону природних багатств відповідають кантони;



7) енергетика і зв'язок: федерація визначає принципи щодо використання енергії та її раціонального споживання; при формуванні енергетичної політики вона враховує потреби кантонів та общин, а також економіки; за заходи, які стосуються споживання енергії у спорудах, відповідають передусім кантони;

- до компетенції федерації належить законодавство у сфері ядерної енергетики;
- федерація видає приписи щодо транспортування і постачання електроенергії; до її повноважень також відноситься законодавство щодо трубопроводів для транспортування рідкого чи газоподібного палива;
- пошта і телеграф є справою федерації;
- федерація відповідальна за законодавство про радіо і телебачення, а також інші форми публічного поширення передач та інформації з допомогою технічного зв'язку; радіо- і телеструктури повинні враховувати особливості країни та потреби кантонів;

8) економіка: федерація і кантони мають дотримуватися принципу економічної свободи і в рамках своїх повноважень дбати про забезпечення сприятливих ринкових умов для приватної економіки; відступи від принципу економічної свободи допускаються лише, якщо це передбачено конституцією (наприклад, у разі необхідності – у сфері грошово-кредитної або зовнішньоекономічної діяльності чи державних фінансів) або є прерогативою кантонів;

- федерація видає приписи щодо економічно- чи соціально-шкідливого впливу діяльності картелів або інших обмежень конкуренції;
- федерація вживає заходи для захисту споживачів;
- федерація видає приписи щодо банківської та біржової діяльності, враховуючи при цьому завдання та позиції кантональних банків; вона також видає приписи щодо сфери приватного страхування і може їх видавати стосовно надання фінансових послуг в інших сферах;
- грошово-валютна система є справою федерації, лише вона має право випускати монети і банкноти; грошово-валютну політику здійснює як незалежний центральний банк Швейцарський національний банк, який управляється за участі і за наглядом федерації; принаймні дві третини чистого прибутку ШНБ спрямовується у кантони;
- федерація вживає заходів для збалансованого розвитку кон'юнктури; у політиці в цій сфері вона має враховувати еконо-



мічний розвиток окремих регіонів; для стабілізації кон'юнктури федерація може тимчасово підвищувати надбавки або надавати знижки на федеральні податки;

- федерація забезпечує країну життєво важливими товарами та послугами у випадку політичних чи військових загроз, а також у разі виникнення гострої потреби, з чим економіка не може сама справитися;

- федерація може надавати підтримку регіонам у випадку стихійного лиха;

- федерація відповідає за законодавство щодо виготовлення, імпорту, очищення і продажу алкоголю, а також у сфері азартних ігор і лотерей;

- федерація видає приписи проти зловживання зброєю та амуніцією, а також щодо виготовлення, придбання та розповсюдження військової техніки;

9) цивільне і кримінальне право: законодавство у цих сферах є справою федерації; кантони відповідають за організацію судів, судові процеси та судочинство, а також виконання покарань;

10) фінансова система: федерація сприяє фінансовому вирівнюванню між кантонами; при сплаті федеральних внесків вона враховує фінансову потужність кантонів та гірських районів;

- федерація визначає принципи гармонізації прямих податків, які стягуються федерацією, кантонами та общинами, процесуальне право у цій сфері та нормативно-правові норми, які регулюють відповідальність за податкові правопорушення; під гармонізацію не підпадають податкові тарифи, податкові ставки та суми, що не підлягають оподаткуванню;

- федерація може стягувати прямі податки в розмірі не більше ніж 11,5 % – з доходів фізичних осіб, не більше 9,8 % – з чистих доходів юридичних осіб, не більше 0,825 % – з капіталу та резерву юридичних осіб; при визначенні тарифів враховується навантаження у сфері прямих податків кантонів та общин; розміри згаданих податків встановлюються і стягуються кантонами, при цьому 3/10 валового доходу від податків припадає на частку кантонів, з них мінімум 1/6 витрачається на фінансове вирівнювання між кантонами;

- федерація може стягувати спеціальні акцизи на виготовлення тютюнових виробів, алкоголю, пива, автомобілів і запчастин до них, нафтопродуктів, інших мінеральних масел, на постачання природного газу і продуктів їх переробки, пального; 10 % чистого



доходу від оподаткування алкоголю отримують кантони, при цьому виручені кошти мають використовуватися для боротьби з причинами та наслідками шкідливих звичок;

- митні та інші збори з транскордонного руху товарів є справою федерації;
- визначені федеральним законодавством об'єкти, які підпадають під закони про податки на додану вартість, спеціальний акциз, гербовий збір або неоголошений збір чи звільняються від таких податків, не можуть обкладатися кантонами або общинами аналогічними податками.

Територіальний устрій Швейцарії формувався століттями і протягом останніх десятиріч у країні не здійснювалися територіальні реформи на кантональному рівні. Востаннє подібне мало місце у 1978 р., коли за рахунок відокремлення франкомовної частини кантону Берн було утворено кантон Юра з наданням йому всіх прав, якими користуються кантони. Останні територіальні зміни на рівні общин відбулися у 1993 та 1995 рр., коли два райони кантону Берн були включені до складу кантону Базель-земля та кантону Юра.

Водночас актуальними для Швейцарії є реформи, пов'язані з удосконаленням взаємовідносин між федерацією та кантонами і між самими кантонами для підвищення ефективності функціонування держави на засадах федералізму як її основної опори.

Наразі в країні реалізуються реформи, спрямовані на перерозподіл повноважень і завдань між федерацією та кантонами, а також зміну системи фінансового вирівнювання з метою збалансування рівнів розвитку кантонів та стирання відмінностей у їх фінансовій потужності.

Основними результатами цих змін мають стати:

- чіткіше окреслення завдань як федерації, так і кантонів, усунення дублювання функцій (одним з аргументів перетворень є те, що центральна влада зараз виконує надто багато завдань, а свобода дій кантонів є обмеженою);
- покращення взаємодії між федерацією та кантонами у сферах взаємної відповідальності;
- покращення співробітництва на міжкантональному рівні;
- реформа системи фінансового вирівнювання: на основі порівняння потенціалу кантону з потенціалом всієї країни (100 %) обраховуватиметься “ресурсний індекс”. Кантони, в яких цей показник буде більшим від 100 %, вважатимуться “ресурсно силь-



ними”, у яких менше – “ресурсно слабкими”; відбуватиметься вирівнювання на користь другої категорії кантонів з боку федерації та першої категорії кантонів, при цьому щорічні внески “ресурсно сильних” кантонів мають становити від 2/3 до 4/5 внесків федерації;

– вирівнювання навантажень: кантони, які в силу географічних чи соціодемографічних обставин (розташування, природні умови, структура населення тощо) несуть більше фінансове навантаження (наприклад, більші видатки на інфраструктуру в гірських регіонах), отримуватимуть відповідну підтримку з боку федерації у вигляді компенсації за надмірне навантаження.

Підсумовуючи вищевикладене, слід відзначити таке:

- між Україною та Швейцарією існують суттєві відмінності у системах державного устрою і державного управління;

- розподіл повноважень між центральною та кантональними владами у Швейцарії законодавчо закріплений і його складно порівнювати з розподілом владних повноважень між Києвом та областями України;

- з огляду на це, а також з урахуванням того, що основою державного управління у Швейцарії є принцип прямої демократії, використання досвіду швейцарських реформ у сфері державного управління в Україні потребує зваженого підходу, оскільки він не може бути застосований безпосередньо, а потребує процесу адаптації до суспільно-політичних, соціально-економічних та етнокультурних особливостей.

12.17. Уроки для України

Питання трансформації та оптимізації адміністративно-територіального устрою є складним, а тому потребує немало часу для його вирішення. Але, як свідчить практика багатьох країн Європейського Союзу, воно вирішується завдяки, по-перше, внутрішньому усвідомленню громадськістю необхідності таких процесів; по-друге, всілякому сприянню зазначеним процесам з боку держави; по-третє, послідовності в реалізації.

Досвід реформування саме адміністративно-територіального устрою у країнах Європи дає змогу зробити деякі висновки, врахування яких виключно важливе для України з точки зору майбутнього вирішення нею даної проблеми:

- реформування адміністративно-територіального устрою в усіх країнах спиралося на концептуально визначену і законодавчо



закріплену нову модель загальнодержавного та регіонального управління, чіткий розподіл повноважень між зазначеними рівнями управління та системою самоврядування;

- нова модель загальнодержавного, регіонального та місцевого управління, системи органів самоврядування і територій, на які поширюється їх дія, закладається в основу нового адміністративно-територіального устрою країн;

- у більшості країн світу розробка нового закону про регіональний розвиток, яким чітко визначаються функції управління на різних його ієрархічних рівнях та взаємозв'язки з органами самоврядування, передують процесу реформування адміністративно-територіального устрою;

- розміри низових адміністративно-територіальних одиниць (в умовах України їм за своєю сутністю сьогодні найбільше відповідають території сільських рад), що приймаються за базовий рівень адміністративно-територіального устрою, визначаються обов'язково з врахуванням фінансової спроможності країни та, відповідно, спроможності самих цих територіальних формувань;

- існує практика об'єднання низових адміністративно-територіальних утворень (територіальних громад) у союзи територіальних громад з метою підвищення їх спроможності у вирішенні спільних місцевих проблем, тобто вирішення власних (місцевого значення) соціально-економічних програм перспективного розвитку;

- незалежно від політичного устрою країн світу через такі організаційні форми самоорганізації їх населення, як громада (у різних країнах їх називають по-різному), громадяни цих країн здійснюють пряме, безпосереднє управління значною часткою (як визначено в Європейській хартії про місцеве самоврядування) справ щодо життєдіяльності усього суспільства;

- реформування адміністративно-територіального устрою максимально враховує історичні традиції та етнічні особливості населення, яке проживає на певних територіях або землях, з подальшим закріпленням їх у конкретних одиницях адміністративно-територіального устрою (в Україні цьому найбільше відповідає наявність таких історичних територій, як Галичина, Слобожанщина, меншою мірою – Поділля, Полісся, Таврида, Донбас);

- законодавча база, що визначає адміністративно-територіальний устрій країн світу, допускає випадки наявності, окрім єдиного загальнодержавного закону з даного питання, окремих законів для конкретних територіальних утворень (одиниць).



Виходячи із досвіду зарубіжних країн, чіткий розподіл сфер компетенції та повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади можливий лише на основі:

- однозначно виписаного законодавчого розмежування понять "повноваження державної влади (органу виконавчої влади)" та "повноваження місцевого самоврядування";
- дотримання принципу субсидіарності: зі сфери компетенції органів виконавчої влади мають бути виключені та передані до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані на рівні територіальної громади;
- фінансового, матеріального та іншого забезпечення виконання органами місцевого самоврядування делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади;
- трансформації функцій (у більш віддаленій перспективі) місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади загальної компетенції в контрольно-наглядові органи у структурі єдиної центральної державної влади в результаті позбавлення їх та передачі відповідним органам місцевого самоврядування функцій і повноважень організаційно-господарського характеру.

12.18. Європейський вимір місцевої і регіональної демократії: проблематика та основні напрями розвитку

Європейське співтовариство, у т. ч. й Україна, перебуває сьогодні на дуже важливому етапі розвитку. Перед суспільством, державними та місцевими органами влади постають масштабні завдання, які потрібно вирішувати в загальноєвропейському контексті, але безпосередньо на місцевому та регіональному рівнях. Це проблеми екології, демократії, культури та соціально-економічного розвитку, що набули глобального характеру, не обмежуються громадами або кордонами країн і мають спільні риси та наслідки.

Європейський Союз і Рада Європи, відповідаючи на виклики сучасності, визначають для органів місцевого самоврядування декілька пріоритетних напрямів подальшого розвитку. На кінець 2008 р. вони були зосереджені у таких програмних документах:

- Додатковому протоколі до Європейської хартії місцевого самоврядування;
- Європейській хартії міст II: Маніфест нового урбанізму;
- Проекті Європейської хартії регіональної демократії;
- Стратегії інновацій та ефективного управління на місцевому рівні;



- Протоколі № 3 до Європейської рамочної конвенції про транскордонне співробітництво територіальних спільнот і влад стосовно європейських регіональних об'єднань (проект).

Спільними позиціями зазначених документів є :

- краще забезпечення самоврядування, у т. ч. фінансове і правове;
- застосування та поширення у всіх формах демократії, участь громадян у прийнятті управлінських рішень;
- надання підтримки та реальних можливостей регіональному рівню;
- вдосконалення систем контролю, прозорості та відповідальності органів місцевого самоврядування;
- посилення міжтериторіального співробітництва міст та регіонів.

Коротко охарактеризуємо названі вище документи за найважливішими тематичними напрямками. Але спочатку – про деякі загальні підходи.

12.18.1. Демократія участі громадян у прийнятті управлінських рішень на місцевому рівні

Сьогодні в усьому світі одним з головних питань самоврядування стає наближення управління безпосередньо до кожної людини, тобто забезпечення переходу від стосунків за принципом “керівник – громадянин” до системи “постачальник послуг – клієнт”.

Рада Європи – головний арбітр європейського співтовариства з питань захисту прав та свобод людини – вважає, що такий перехід та реальна демократія неможливі без вільного доступу населення до питань функціонування системи місцевого самоврядування та знання своїх прав і можливостей щодо участі у цьому процесі. Таким чином, держави-члени повинні підтримувати та розвивати ефективні, прозорі та відповідальні демократичні інститути, що відповідають потребам та очікуванням усіх.

Це спонукає, у свою чергу, до ґрунтовного вдосконалення систем управління, докорінної зміни менталітету громадян, ефективного впровадження інструментів партисипативної демократії. Потрібен перехід громадян від відчуття підлеглості й керованості до усвідомлення себе активними учасниками та рушійною силою місцевих процесів.

Загальноєвропейською тенденцією, націленою на вирішення цього питання, є перехід на місцевому і регіональному рівнях від



системи управління громадами до системи “доброго і належного” врядування (good governance) та ефективного надання якісних послуг.

Система “доброго врядування” передбачає впровадження в управління таких принципів: прозорість, нетерпимість до корупції, громадська співучасть, передбачуваність, професіоналізм та підзвітність.

З метою забезпечення ефективної реалізації зазначених принципів та відповідаючи на заклик Третього саміту глав держав та урядів країн-членів Ради Європи, ще 2005 р. у Варшаві європейські міністри, відповідальні за місцеве та регіональне управління, та Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи погодили Стратегію ефективного та інноваційного управління. Вона й нині залишається чинною.

Стратегія має три основні завдання:

1. Громадяни – у центрі всіх демократичних інститутів та процесів.
2. Органи місцевої влади постійно поліпшують управління за 12-ма принципами, викладеними нижче.
3. Держави та регіональні влади створюють і підтримують інституційні передумови для поліпшення управління на місцевому рівні на основі діяльності відповідно до Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших європейських стандартів.

Враховуючи напрацювання Організації з питань економічної співпраці та розвитку, ООН та Світового банку, а також досвід Ради Європи у сфері демократії, прав людини та верховенства права, Стратегія пропонує 12 принципів ефективного демократичного управління:

- 1) Чесне проведення виборів, репрезентативність та участь;
- 2) Відповідність вимогам та очікуванням громадян;
- 3) Ефективність та результативність;
- 4) Відкритість та прозорість;
- 5) Верховенство права;
- 6) Етична поведінка;
- 7) Компетентність та потенціал;
- 8) Інноваційність та відкритість до змін;
- 9) Сталий розвиток та спрямованість на тривалі результати;
- 10) Раціональне управління фінансами;
- 11) Права людини, культурна багатогранність та соціальна взаємодія;
- 12) Відповідальність.



Як критерії оцінки структур і процесів управління повинні використовуватися такі компоненти:

– **рівень гласності у процесі прийняття рішень**: структури й основні учасники процесу управління повинні працювати відкрито і *роз'яснювати, яким чином* вони приймають свої рішення. Відкритість покликана зміцнити довіру між різними партнерами й процес координації в цілому;

– **рівень участі населення**: ефективне управління може бути визначене як *погодженість* між сучасними потребами та очікуваннями громадян, короткостроковими діями окремих учасників та влади і довгостроковим плануванням. Важливо, щоб громадяни та учасники *залучалися* до процесу з моменту розробки політики і до стадії її реалізації, що зміцнить довіру до результатів проведеної політики. Варто заохочувати різні схеми координації і процеси залучення населення, економічного сектора та представників громадянського суспільства;

– **рівень звітності**: потрібна ефективна система звітування відповідно до принципу субсидіарності. Громадяни мають отримувати від органів управління, що знаходяться на найближчому до них рівні, доступну та вичерпну інформацію щодо результатів роботи по кожному напрямку;

– **рівень ефективності й результативності у процесі прийняття рішень**: повинні бути запроваджені системи оцінки ефективності рішень у сфері політики міського розвитку та управління; рішення повинні прийматися вчасно і обґрунтовано, виходячи з довгострокової перспективи;

– **рівень погодженості в процесі розробки і здійснення політики**: потрібно забезпечувати узгодженість між національними інтересами, галузевими напрямками і місцевою політикою. Це вимагає активного залучення до питань погодження всіх зацікавлених сторін, а також високого рівня прозорості й звітності.

Органи місцевої влади запрошено добровільно взяти на себе зобов'язання перед своїми громадянами виконувати свої повноваження та обов'язки згідно із вищевказаними 12-ма принципами ефективного демократичного управління. Очікується, що вони публічно оголосять про свою готовність зробити це та візьмуть на себе відповідні зобов'язання.

Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи проводить щорічне обговорення реалізації Стратегії та співпрацює зв'язку між національними асоціаціями, заохочуючи до обміну кращими



набутками та інформацією. Як інструмент Стратегія залишатиметься гнучкою та відкритою до вдосконалень і доповнень з метою включення до неї елементів сучасних європейських розробок або тенденцій.

Необхідною передумовою для реалізації Стратегії є те, що органи місцевої влади мають повноваження, обов'язки та ресурси, що дає їм змогу здійснювати „регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ, що належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення” (стаття 3.1 Європейської хартії місцевого самоврядування).

12.18.2. Права органів самоврядування

Головним міжнародно-правовим документом європейської спільноти у сфері місцевої і регіональної демократії є Європейська хартія місцевого самоврядування. Принципи, що містить Хартія, є базовими і такими, що визначають загальний обсяг прав, повноважень органів самоврядування місцевого і регіонального рівнів.

Разом з тим досвід, отриманий на основі моніторингу виконання положень Хартії та проблем, з якими стикаються держави та місцеві органи влади, свідчить про необхідність і надалі посилювати міжнародний захист місцевого самоврядування.

У світлі досягнень у сфері нормотворчості та досвіду тлумачення Хартії з боку Комітету міністрів і Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи було ухвалено рішення (Протокол) щодо доповнення Хартії новими положеннями, які логічно розвивають або роз'яснюють деякі правила і принципи, що розуміються Хартією як стандарти, але не тлумачаться.

Основою для роботи над проектом даного Протоколу стали зібрані стандарти, правила і тлумачення, обговорені та прийняті Радою Європи після набуття чинності даною Хартією. Офіційне закріплення деяких стандартів і принципів у додатковому протоколі до Хартії не обов'язково означає, що аналогічні стандарти і принципи не можуть впливати із тлумачення самої Хартії.

Таким чином, можна говорити, що додатковий Протокол роз'яснює та доповнює основні стандарти та принципи Хартії, виходячи з досвіду їх реалізації у державах-членах та особливостей сучасного суспільно-політичного етапу розвитку.

Відповідно до Протоколу та загальноновизнаних європейських правових практик, тенденцій розвитку органи місцевого самоврядування усіх рівнів повинні мати такі права:



- Положення Хартії однаково застосовуються як у відносинах на рівні "орган самоврядування – держава", так і на рівні "орган самоврядування – регіональна/федеральна влада" (стаття 2).

- Правові гарантії, надані органам місцевого самоврядування, повинні забезпечувати право ради або зборів приймати остаточне рішення з питань першочергової важливості для даного місцевого органу влади (стаття 3).

- У рамках національної економічної політики органи на місцях мають право на одержання прогнозованих засобів, відповідних їх повноваженням і відповідальності (стаття 5).

- При виконанні своїх повноважень і в рамках, встановлених законодавством, місцевим органам влади дозволяється купувати і користуватися власністю, включаючи право на передачу права власності (стаття 6).

- Значну частину фінансових засобів місцеві органи влади одержують за рахунок місцевих податків і зборів, рівень яких вони можуть визначати вільно. Така частка повинна бути досить великою для того, щоб забезпечити місцевим органам влади широке поле для маневру при виконанні їхніх владних повноважень (стаття 7).

- Органи місцевого самоврядування мають право на засоби фінансового вирівнювання. Але при цьому запровадження цього процесу *не може* позбавляти місцеві органи влади стимулів до ефективного збору місцевих податків шляхом змін у сфері оподаткування (стаття 8).

- Фінансові дотації від вищих органів влади органам місцевого самоврядування повинні здійснюватися переважно у формі загальних субсидій, що не мають цільового характеру стосовно певних завдань (стаття 9).

- Звичайна фінансова самостійність місцевої влади може бути обмежена тільки через серйозні підстави, пов'язані із загальною економічною політикою, і не мати характеру покарання та не ставити під загрозу принцип місцевого самоврядування (стаття 10).

- Будь-яке рішення вищого органу, що стосується одного або кількох місцевих органів влади, слід приймати на підставі процедури, що містить, принаймні, положення про попередження відповідного органу місцевої влади про передбачуване рішення, право доступу цього органу до необхідних адміністративних документів, право на заяву про свою власну позицію протягом відповідного строку і зобов'язання вищого органу влади викласти підстави для такого рішення з огляду на позиції, викладені місце-



вими органами влади. До будь-якого рішення, прийнятого вищим органом стосовно рівноваги між витратами місцевої влади і наявними в неї ресурсами, її ресурси і витрати повинні бути проаналізовані, а результати опубліковані. Право місцевої влади на те, щоб бути представленою через представницький інститут у процесах прийняття на вищих щаблях рішень, які її стосуються, повинно бути визнане законом (стаття 11).

- Адміністративний нагляд не повинен включати повноваження з перегляду доцільності документів місцевої влади або їх затвердження. Рада або посадова особа можуть бути усунені від виконання своїх обов'язків тільки у випадку, коли вони не здатні взагалі виконувати свої завдання або коли мало місце серйозне чи кількаразове порушення Конституції або законодавства, встановлене судом або незалежним органом влади і таке, що карається тюремним ув'язненням. Будь-яке рішення про розпуск, припинення повноважень або звільнення передбачає право оскарження в суді (стаття 12).

- Місцеві органи влади мають право на судовий захист для забезпечення дотримання положень про місцеве самоврядування, викладених у Хартії (стаття 14).

Рекомендацією 228 (2007 р.) Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи закликав усі країни-члени підтримати реалізацію зазначених прав місцевого самоврядування та ухвалити додатковий Протокол як обов'язкову конвенцію Ради Європи.

12.18.3. Європейська хартія міст II: Маніфест нового урбанізму

У всіх країнах Європи нині посилюється роль міст та міських регіонів як центрів економічного, політичного та культурного життя. Вони стають серйозними учасниками процесу глобалізації та впливають на економічне зростання і політику країн.

Являючи собою один з рівнів самоврядування, міста разом з тим є головними елементами у багатьох сферах суспільного життя – вони визначають рівень і тенденції освіти, в них або поблизу них розташовані найбільші виробничі потужності, жителі міст є управлінцями різного рівня та формують політику країн. Тому питання урбанізації, життя та розвитку великих міст, містечок, міських регіонів останнім часом займають все частіше центральне місце при розгляді питань самоврядування, місцевої та регіональної демократії.



Докорінні політичні, соціальні та економічні зміни останніх десятиріч породили новий вимір в управлінні містами. Головною умовою результативного місцевого управління, а отже, ефективного розвитку і забезпечення добробуту громадян, стало досягнення рівноваги між економічним розвитком, охороною навколишнього середовища і соціальним розвитком.

У 2008 р. Рада Європи, вдосконалюючи положення, викладені у 1992 р. в Європейській хартії міст, запропонувала країнам-членам Маніфест нового урбанізму. Маніфест закладає основні принципи і концепції, що дозволяють містам та міським регіонам забезпечувати більш ефективне управління та відповідати на сучасні виклики, що постають перед урбаністичним суспільством.

Визначальними напрямками в управлінні містами та міськими зонами вважаються демократія, сталий розвиток, солідарність і культура.

У Маніфесті нового урбанізму записано принципи, яких мають дотримуватися щодо міського управління та розвитку:

- міста відповідають за побудову такої системи управління, яка враховувала б нові вимоги демократії, зокрема такий її вимір, як участь. Мешканці міст та міських регіонів повинні бути одночасно і громадянами, тому необхідно створювати передумови для активної їх участі у вирішенні питань місцевого значення;

- міста повинні діяти, спираючись на політику сталого розвитку для досягнення історичного компромісу між економічними, соціальними та екологічними вимогами і збереженням навколишнього середовища для наступних поколінь;

- міста повинні стати простором високої якості життя для всіх. Забезпечувати усім без винятку, незважаючи на стать, вік, соціальний, фінансовий та фізичний стан, рівний доступ та якісні послуги, зокрема в галузі освіти, охорони здоров'я, культури й житла. Належне забезпечення усіх рівнів суспільства рівнодоступними та якісними послугами є безперечною умовою здійснення реальної демократії;

- міста є сприятливим полем для творчого різноманіття, вони повинні слугувати джерелом потужних новаторських сил, розвитку особистості й доступу до знань та інформації. Вони можуть зберігати, інтегрувати і взаємно збагачувати численні культури, що в них розвиваються. Містам потрібно знати своє минуле і сьогодення для того, щоб сміливо прямувати у своє майбутнє.

У контексті підвищення конкурентоспроможності європейських міст важлива також витримати таку стратегію дій:



- створення й утримання якісних публічних зон;
- модернізація мереж інфраструктури та підвищення енерго-ефективності;
- активна політика інновацій та освіти;
- примноження цінностей у сфері містобудування;
- зміцнення місцевої економіки та місцевої політики на ринку праці;
- гарантування безпеки та боротьба зі злочинністю;
- сприяння розвитку міського транспорту і доступність цін.

Для роз'яснення означених європейських принципів та стратегій окреслимо основні напрями роботи міської влади, що забезпечують ефективне функціонування міст та міських регіонів:

- Пересування потрібно організовувати таким чином, щоб воно сприяло збереженню умов життя у місті й співіснуванню різних видів транспорту. Вулиці необхідно відновити як соціальну зону.
- Місцева влада повинна боротися із забрудненням, охороняти природу, зелені насадження.

- Центральні райони міст необхідно зберігати як важливі символи європейської культурної та історичної спадщини. Створення і використання відкритих просторів у місті є невід'ємною частиною міської забудови.

- Спадщину міста необхідно інтегрувати в сучасне життя, включаючи її як невід'ємний елемент у загальне планування міста.

- Кожна людина і родина мають право на безпечне та впорядковане житло. Місцева влада зобов'язана забезпечувати доступність, різноманітність, вибір і можливість швидкої зміни житла. Перебудову старих будинків не можна здійснювати за рахунок існуючої соціальної інфраструктури.

- Боротьба зі злочинністю повинна вважатися першочерговим завданням і тому на неї слід виділяти більше фінансування. Послідовна політика безпеки повинна спиратися на профілактику, правоохоронну роботу і взаємодопомогу.

- Поїздки, спілкування і громадський транспорт повинні бути доступними для всіх людей.

- Всі жителі міста мають право на заняття спортом та відпочинок у спеціально для цього приєтосованих місцях.

- Культурний розвиток міст сприяє їх економічному і соціальному розвитку.

- Міська влада повинна сприяти збереженню здоров'я усіх громадян.



Політика міського розвитку повинна бути закріплена на державному рівні. Від цього рівня також повинні надходити імпульси до інноваційних рішень. Необхідно більш результативно погоджувати та поєднувати старання різних міністерств, що займаються міським розвитком або впливають на розвиток міст. На державному рівні влада повинна ясно усвідомити, що міста покликані відігравати важливу роль у реалізації національних, регіональних і комунальних цілей, і що початі ними політичні заходи у цій сфері позначаються на житті усієї країни.

Конгрес закликає асоціації органів місцевої і регіональної влади, як національні, так і міжнародні, а також неурядові асоціації поширювати даний Маніфест серед органів влади, місцевих партнерів і населення з метою сприяння впровадженню у місцеву практику проголошених у ньому принципів.

12.18.4. Регіональна демократія та розвиток територій

Регіональний рівень управління сьогодні є сферою інституційних реформ у більшості держав-членів Ради Європи. Незважаючи на існуючі розбіжності щодо масштабів регіонального самоврядування, держави-члени мають спільну позицію у питанні додаткового потенціалу, що може дати ефективне регіональне управління.

Важливість питання зміцнення регіональної демократії й удосконалення правових засад субнаціонального рівня влади була визнана міністрами європейських країн, відповідальними за місцеве і регіональне управління на трьох останніх конференціях міністрів країн-членів Ради Європи, що відбулися у червні 2002 р. в Гельсінкі, у лютому 2005 р. в Будапешті та у жовтні 2007 р. у Валенсії.

В умовах відсутності до цього часу європейського юридичного документа, що визначав би інституціональні реформи на регіональному рівні, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи після консультацій з Парламентською Асамблеєю Ради Європи, Комітетом регіонів Європейського Союзу, а також основними міжрегіональними організаціями на європейському і міжнародному рівнях розробив та прийняв у вигляді рекомендацій проєкт Європейської хартії регіональної демократії.

Конгрес твердо переконаний у тому, що, незважаючи на великі юридичні й інституціональні розбіжності, бажано й можливо визначити загальні рамки для регіональної демократії й координувати пов'язані з цим нинішні та майбутні процеси. Саме в цьому дусі викладено й запропоновано Європейському співтовариству принципи і стандарти регіональної демократії та розвитку.

РОЗДІЛ 13

13.1. Адміністративна реформа з німецької та європейської перспективи

Адміністративна реформа з німецької та європейської перспективи



*Д-р Дітер Шиманке,
професор публічного управління*

*Д-р Хорст Циммерманн,
професор фінансових наук,
державний секретар у відставці*

13.1. Адміністративна реформа в контексті розвитку публічного управління в Європі

Історія публічного управління в Європі пов'язана з постійними намаганнями змінити і вдосконалити систему управління шляхом реформ та модернізацій. Поштовхом для цього часто служили докорінні зміни в економіці та суспільстві або ж перетворення в політичній системі. Втім такий процес реформування розвивається нерівномірно: періоди з почасті фундаментальними змінами чергуються з періодами з високим ступенем послідовності та без здійснення структурних реформ. Багато країн Західної Європи радикально змінили своє публічне управління в 70-х роках ХХ ст. Протягом останніх років у деяких державах (Скандинавські країни, Франція, частково Німеччина) прокотилась хвиля реформ.

Країни Східної Європи увійшли у фазу істотної модернізації свого публічного управління в 90-х роках минулого століття. Україна також стала на шлях докорінної зміни свого публічного управління, його структур і програм, хоча реформа публічного управління – не самоціль. Навпаки: спочатку необхідно провести діалог стосовно цілей реформування публічного управління та досягти у суспільстві консенсусу щодо цього питання. У дебатах, що відбуваються стосовно реформ на міжнародному рівні, визначальними є: підвищення результативності публічного управління, поліпшення якості надання послуг з боку держави, наближення цих послуг до громадян, висока ефективність праці, висока консолідація публічних бюджетів (економія). Не можна сказати, що в цьому прагненні не існує конфліктів. Але про це детально поговоримо у наступному розділі книги.

Оскільки існує тісний взаємозв'язок між якістю надання послуг публічного управління та структурним рівнем такого управління, тому так важливо провести в Україні структурну реформу публічного управління саме тим шляхом, що представлений у цій книзі.



Проведення будь-якої реформи у т. ч. й адміністративної, повинно відбуватися як логічно організований процес. Спочатку потрібно проаналізувати вихідні умови та стан справ з відповідними висновками щодо того, де саме необхідно проводити реформи. Після цього треба розробити декілька варіантів з різними підходами до її реалізації. На цьому етапі доречним є порівняння аналогічного досвіду інших європейських країн, що у свою чергу допоможе у виборі оптимального варіанта та ефективного проведення реформ. Крім того, важливо якомога швидше вибрати оптимальний варіант реформування і провести якнайширше та всебічне його обговорення, перш ніж буде прийнята остаточна його концепція. Варто зауважити, що коли йдеться про реформу управління на рівні громади та про територіальну реформу, на їх проведення необхідно передбачити довший строк.

Після видання першої аналогічної книги Україною було здійснено вагомі кроки. Уряд розробив концепцію адміністративно-територіальної реформи, що відповідає основним засадам і принципам інших європейських країн, підготував відповідний законопроект, а Секретаріат Кабінету Міністрів спільно з Мінрегіонбудом провів цикл семінарів у кожному регіоні держави з метою обговорення шляхів проведення адміністративно-територіального реформування. Цей процес активно супроводжується українсько-німецьким проектом. Він покликаний наповнити розпочаті реформи реальним змістом та ознайомити українське суспільство з процедурою їх проведення у Німеччині та в інших європейських країнах, що мають значний досвід. Цей досвід і слід використати у процесі реформ у рамках українсько-німецького проекту зі співробітництва. Уряд Федеративної Республіки Німеччини доручив Німецькому товариству технічної співпраці (GTZ) реалізувати *проект із надання підтримки в проведенні адміністративної реформи в Україні*. Основними експертами та координаторами проекту виступають автори даного розділу. Вони написали і розділ про німецький погляд на адміністративну реформу в Україні.

13.2. Сенс структур публічного врядування та їх реформування

У міжнародній літературі на тему публічного врядування існує практично повна згода стосовно того, що існує тісний зв'язок між структурами публічного врядування та працездатністю публічного врядування (Organisations do matter – організації визначають).



Тому не вражає той факт, що бюрократична модель, розроблена Максом Вебером на початку ХХ ст. для розвинутих суспільств, до сьогоднішнього дня залишається тим орієнтиром, на який зважають при аналізі публічних адміністрацій, бо ця організаційно-соціологічна модель передбачає як найбільш прийнятні для працездатної адміністрації такі типові підходи: чітка регламентація повноважень і відповідальності за прийняття рішень, ієрархічна розстановка посад, письмова фіксація дій, професійний адміністративний персонал, зарахований на службу довічно, кар'єрне просування за результатами діяльності тощо.

Навіть якщо через 100 років після Макса Вебера й розроблено інші концепції для публічної адміністрації та її управління (наприклад, "New Public Management"), їх варто розглядати як доповнення базової моделі Вебера, а не як альтернативу їй. Отже, коли мовиться про систему публічної адміністрації у сучасних державах, то йдеться про пошук найефективніших структур.

Упродовж останніх десятиліть європейські країни постійно намагалися переглянути свої адміністративні структури і внести до них відповідні зміни. Можна констатувати, що як мінімум через кожні 20-30 років відбувалася повна інвентаризація структур публічної адміністрації. Це стосується Західної Європи, де надзвичайно зросла адміністративна діяльність і де зроблено наголос на планувальній та управлінській функціях, та проведено лібералізацію стосунків із громадянами у рамках політичних постулатів демократії, а громадськість залучається до прийняття рішень і відповідає за них. Утім наголос на планувальній та управлінській функціях виявився занадто однобоким і таким, що лише частково відповідав іншим вимогам до публічної адміністрації. Підходи до діяльності, розроблені скоріше як теоретичні, на практиці прижилися слабо. Лібералізація стосунків з громадянами, як ще один пункт реформування, засвідчує, що публічна адміністрація діє тільки у рамках якоїсь політичної системи. Демократія означає, що публічна адміністрація є частиною суспільства (а не господар, який панує над суспільством). Вона повинна лібералізувати своє ставлення до громадянина та до його справ („близькість до громадян") і має постійно доводити суспільству свою легітимність (наприклад, через політичну комунікацію та залучення громадськості до прийняття рішень і через відповідальність).

Для країн Східної Європи 1990-ті роки стали своєрідним ситом. Спочатку йшлося про нове визначення політичної системи та,



зокрема, про конституційні принципи й конституційні інституції. При цьому держави, приймаючи основоположні рішення, з одного боку, дотримувалися принципів демократії, правової держави, багатопартійної системи, виборчої системи, поділу влади, місцевого самоврядування, але, з іншого боку, розробляли своє, національне, рішення. Потім на цій базі було здійснене реформування публічного врядування. Даний процес супроводжувався відповідними рішеннями, і на сьогодні він ще далеко не завершений.

Названі концепції реформування повинні зрівноважити різні ситуації напруги. Одна з таких ситуацій полягає у загальній політичній відповідальності уряду на рівні центральних органів влади, з одного боку, і у постулаті послідовної децентралізації, з іншого. На рівні центральних органів влади мають визначитися програми та закони, що стосуються всієї країни. Їх чітке виконання повинне бути забезпечене за допомогою належних управлінських інструментів. При цьому одним з найважливіших управлінських інструментів є право, тобто рівень центральних органів влади приймає основоположні рішення через прийняття законів, а вищі органи виконавчої влади наглядають за тим, щоб цих законів дотримувалися усі підпорядковані їй установи. Законодавство має встановити межі такого нагляду. До того ж, не для всіх завдань публічного врядування повинні прийматися закони на центральному рівні. Було б доцільним та раціональним, якби по окремих напрямках (наприклад, в освітянській, соціальній сферах, у галузі територіального планування чи щодо програм підтримки розвитку сільського господарства та промисловості) правові акти приймалися самостійно іншими рівнями (обласним, районним, міським чи територіальною громадою).

З іншого боку, регіональні та місцеві інстанції повинні мати достатньо простору для дій, щоб адаптувати ці рішення до регіональної та місцевої ситуації, а також мати достатньо можливостей для прийняття деяких рішень з урахуванням конкретної ситуації.

Може виникнути складна ситуація з розподілом адміністративних функцій і завдань для різних рівнів управління. Центральні органи державної влади, області, райони, міста й територіальні громади покривають відповідний адміністративний рівень, який визначається територією та населенням. Адміністрація на кожному рівні зобов'язана мати таку організацію, яка б результативно та ефективно виконувала віднесені до її компетенції завдання. Це означає, що існує залежність між переліком завдань та розміром



території, кількістю населення, на які повинна поширюватися компетенція відповідних органів. Де саме той оптимум між переліком завдань і розміром адміністративної одиниці, абстрактно визначити важко. У літературі це співвідношення напруги носить назву територіальної та функціональної реформ.

13.3. Цілі адміністративної реформи

Кожна з європейських країн ставить перед собою власні цілі адміністративної реформи, які нерідко суттєво варіюються і, як правило, залежать від відповідного моменту часу. Наприклад, у Західній Європі у 70-х роках минулого століття домінувало прагнення підвищити спроможність та посилити реалізацію демократичних принципів (залучення громадян, місцеве самоврядування), тоді як у 90-х роках у ході впровадження моделі “New Public Management” йшлося про результативність і приватизацію. Консолідація бюджетів і скорочення обсягу публічної заборгованості, не в останню чергу через зобов’язання перед Європейським Союзом, спричинили протягом останніх років ще одну трансформацію цільової системи.

Рекомендується як передумову адміністративної реформи намічати позитивні цілі. Через цю призму необхідно визначити, які ж функції повинна виконувати публічна адміністрація у майбутньому. Наразі країни Європи поставили перед собою мету вирішити питання надання якісних послуг громадянину та суспільству. Крім цього, є також інші цілі. Назвемо і їх.

1. Послуги громадянину та суспільству надаються актуально та відповідної якості.

2. Посилення спроможності публічної адміністрації.

3. Підвищення результативності та ефективності.

4. Наближення послуг до громадянина (децентралізація адміністративних послуг).

5. Публічна адміністрація діє прозоро із залученням громадян до прийняття рішень (посилення демократичного принципу).

6. Рішучий крок до консолідації бюджетів.

Визначивши цілі, можна окреслити позитивний образ публічної адміністрації на майбутнє („взірець для наслідування”). Проте між цілями існують певні співвідношення, сповнені напруги та конфліктів. Результативність або консолідація бюджетів можуть перебувати в конфлікті з якістю послуг чи наближенням до



громадянина публічної адміністрації. Послідовність цілей може зробити це співвідношення напруги прозорим і вимагатиме лише визначення політичних пріоритетів.

Наразі орієнтирні цілі конкретизуються, деталізуються і розробляються відповідні заходи. Наведені у цьому підрозділі цілі методично мають бути співвіднесені з цими рішеннями.

13.4. Принципи та моделі

Перед тим як остаточно визначитися з варіантом концепції проведення адміністративної реформи і прийняти політичне рішення, необхідно, щоб цьому передували такі три кроки:

1. Порозуміння стосовно того, якими є визначальні основні положення та принципи адміністративної реформи.
2. Розробка альтернативних моделей на основі відповідних принципів.
3. Оцінювання цих моделей за критеріями та важливістю (аналіз практичної вартості).

Далі йдеться переважно про два перших кроки, щоб підготувати базу під оцінку та завершити справу прийняттям певного рішення. У ході широкої дискусії може бути прийняте правильне політичне рішення. Лише так можна врахувати у цьому рішенні всі релевантні аспекти, розробити та оцінити альтернативи. Рішення має зберігати свою дієвість протягом тривалого терміну, воно має сприйнятися широким загалом, чого можна досягти тільки високим рівнем прозорості процесу. Зрештою досягається компроміс, який тримається на якихось принципах та моделі. Як приклад можна розглянути процес прийняття рішення про адміністративну реформу в Данії. На базі кількох експертних висновків та в результаті роботи кількох комісій було розроблено різні моделі, політичні партії підтримали адміністративну реформу. Потім після кількарічних політичних дискусій на початку 2007 р. набула чинності концепція, яка за формою не відповідає жодній з попередніх моделей, зате спирається на широкий суспільний консенсус.

Спираючись на наявні матеріали щодо територіальної реформи та реформи розподілу повноваження для різних адміністративних рівнів, можна виділити такі 15 основоположних принципів:

1. На всіх рівнях адміністративний апарат повинен бути забезпечений ресурсами таким чином, щоб він міг виконувати публічні обов'язки, віднесені до його компетенції. Гарантією цього буде те, що такий адміністративний апарат матиме достатній простір, міні-



мальну кількість населення та достатньо справ по окремих галузевих напрямках. Лише після цього можна набирати та завантажувати завданнями відповідний професійно підготовлений персонал (результативність). Цей основоположний принцип імперативно приводить до розширення адміністративного простору і до скорочення кількості територіальних громад, районів і, за певних обставин, навіть областей.

2. Публічна адміністрація утримує значну кількість закладів та об'єктів (шкіл, лікарень, водопостачання, вивезення сміття, громадський транспорт і т. д.). Їх фінансування належить до компетенції територіальних громад, міст, районів і областей. Вони також потребують належних потужностей для утримання даних закладів. Гарантією цього є мінімальний розмір відповідної публічної адміністрації.

3. Публічна адміністрація виконує також організаційну функцію. Вона повинна розробити правила користування територією, щоб окремі види користування були скоординовані між собою, бо простір є обмеженим ресурсом, на який багато хто претендує: транспорт, промислові підприємства, забудовники житла, рекреаційники, водо- та енергопостачальники, сільгоспвиробники, лісогосподарники та багато інших користувачів. Завдання публічної адміністрації полягає в узгодженому плануванні території.

Дану функцію адміністрація виконує на достатньо великій території, яка повинна не лише мати оптимальний розмір, а й господарські особливості, що відповідають вимогам землеустрою (так званий соціально-економічний простір – характер міжгалузевих зв'язків, систему центральних населених пунктів, а також мовно-культурні й фізико-географічні контексти).

4. Адміністративні відомства не можуть бути такими великими, щоб виникала потреба у їх внутрішній координації. Тобто йдеться не просто про мінімальні розміри, а про оптимальні розміри публічних адміністрацій.

5. Публічна адміністрація повинна мати зрозумілу та логічну структуру, тобто якомога меншу кількість адміністративних рівнів, і в основному спиратися на так звані загальні адміністрації (область, район, місто, територіальна громада). Лише за умов високого рівня спеціалізації окремих сфер (наприклад, геодезія, земельний кадастр, промислова інспекція, захист навколишнього середовища, атомна енергетика, податки, поліція) поряд із загальною адміністрацією повинна функціонувати спеціальна адміністрація. Проте це виняток із „принципу єдності урядування”.



6. Загальна та спеціальні адміністрації завжди обслуговують всю підвідомчу територію, тобто немає вільних територій, які не належать до якоїсь територіальної громади чи міста, конкретного району і врешті-решт до певної області. Винятком є хіба що військові тренувальні полігони.

7. На територіях слід ліквідувати та інтегрувати у загальний простір анклавів та ексклавів, що здебільшого виникли з історичних причин, бо вони потребують занадто високих координаційних та адміністративних витрат.

8. Загальна і спеціальна адміністрації установ мають покривати одну й ту ж саму територію (це так званий „принцип єдиної просторовості адміністрації”). Це знижує координаційні витрати і підвищує результативність роботи адміністрації. Якщо якійсь спеціальній установі буде потрібна більша зона обслуговування, ніж територіальна громада, місто чи район, оскільки тут вона не може працювати результативно, тоді варто визначити їй такий адміністративний простір, щоб вона покривала відповідно два чи більше просторів загальної адміністрації (так званий „принцип єдиної просторовості у широкому сенсі”).

9. Адміністративна реформа має відповідати особливостям як слабозаселеної сільської місцевості, так і міської агломерації. Це означає, що масштаби та принципи для цих різних випадків зумовлюють відмінності в організації (наприклад, мінімальні величини територіальних громад на густонаселеній території повинні бути набагато більшими, ніж такі самі мінімальні величини для малозаселених аграрних регіонів).

10. Технічні масштаби адміністративної реформи необхідно привести у відповідність із вимогою стосовно того, що публічна адміністрація має бути доступною для громадянина. Адміністративні функції, виконання яких в основному пов'язані з відвідуванням установ громадянами (наприклад, багато громадян хочуть особисто відвідати адміністративну установу, приміром, управління соціального захисту), мають розташовуватися на найнижчому адміністративному рівні, доступ до цієї установи має бути добрим (це залежить, зокрема, від забезпеченості території громадським транспортом).

11. Практично у всіх європейських державах можна виявити тенденцію до делегування якомога більшої кількості виконавчих функцій територіальним громадам, містам і районам після проведення комунальної територіальної реформи (принцип децентралізації). Ці функції повинні виконуватися комунальними органами,



по можливості, як цільові завдання. Цей принцип знайшов своє відображення у Європейській хартії місцевого самоврядування від 1985 р.

12. Зазнає змін також процедура призначення на керівні посади установ окремих рівнів. Поки такі установи є державними, їхні керівники призначаються органами виконавчої влади. Відповідають за це профільні міністерства та уряд або, за певних обставин, президент держави. Якщо установи виконують і державні, і комунальні функції, тенденція протилежна: держава хоча й може регламентувати (через закони) критерії (кваліфікації та процедури), проте добір кадрів уже належить до компетенції органів місцевого самоврядування. Це особливо стосується ситуації, коли міста і територіальні громади вирішують лише комунальні завдання. Правилком є прямі вибори громадянами територіальної громади голови місцевої (комунальної) адміністрації.

13. Якщо функції, що колись були державними, передані на місцевий рівень, нагляд з боку державних установ за діяльністю комунальних установ обмежується лише контролем за дотриманням і своєчасним застосуванням законодавства (так званим „правовим наглядом”). Таким чином, державні установи забезпечують єдині підходи до виконання законів у країні. Державні установи вже не можуть перевіряти доцільність тих чи інших рішень; вони також не можуть в окремих випадках перебрати на себе право прийняття рішення.

14. Щоб оскаржити рішення державної наглядової установи про усунення виявлених недоліків у рішенні комунальної установи, територіальна громада (місто, район) може звернутися з позовом до суду про те, що її права порушені (див. також статтю 11 Європейської хартії місцевого самоврядування).

15. З децентралізацією функцій на користь територіальних громад, міст і районів їх громадяни дедалі більше включаються в процес прийняття комунальних рішень. Це частково стане можливим лише завдяки структурним реформам за сприяння відповідних актів правового регулювання.

П'ять моделей адміністративної реформи

Модель 1. Адміністрації на районному та обласному рівнях і надалі залишаються державними. Повноваження районної та обласної рад розширюються. Передбачається укрупнення (об'єднання) територіальних громад.



Модель 2. На районному та обласному рівнях створюються органи місцевого самоврядування, що для виконання своїх постанов утворюють державні адміністрації.

Модель 3. Обласна адміністрація зберігається, вона отримує 225 департаментів як ще один адміністративний рівень (з перспективою впровадження місцевого самоврядування після 2010 р.); райони територіально переформатовуються на менші за розміром; створюються органи самоврядування (виконавчі комітети).

Модель 4. Урядування на обласному рівні залишається за державною адміністрацією. Замість районної адміністрації впроваджуються департаменти як структури державної обласної адміністрації. На рівні областей і департаментів створюються органи самоврядування (виконавчі комітети), що перебирають на себе посади та управління державної адміністрації.

Модель 5. Державна адміністрація на рівні області перетворюється на префектуру. Державна адміністрація на рівні району ліквідується. На обласному та районному рівнях створюються органи самоврядування (виконавчі комітети).

Суть ще однієї моделі могла б полягати в тому, що на рівні району, міст і територіальних громад адміністрація виконувала б як державні, так і комунальні функції, а голови районної та місцевої (міста чи села) адміністрацій були б відповідальними як за нижній рівень державної влади, так і за комунальну адміністрацію („німецька модель”).

Модель 1 – це в основному означає збереження статус-кво. Модель 5 передбачає максимальну комуналізацію публічного врядування в Україні. На другому місці після неї за цим показником модель 3. Моделі 2 та 4 зберігають по суті державну адміністрацію на районному та обласному рівнях з утворенням органів місцевого самоврядування.

Між цими моделями також існують відмінності у питанні призначення керівного персоналу (президентом держави, урядом чи органами самоврядування).

У рамках подальшої процедури і політичного обговорення моделі мають бути прораховані та оцінені з огляду на зазначений нижче (див. табл. 13.1) комплекс критеріїв. При цьому може статися так, що якогось одного однозначного рішення, яке б відповідало усім критеріям, не буде. Все залежить від того, якої ваги буде надано окремим критеріям, тобто від політичних переваг.

У процесі комплексної оцінки моделей як допоміжним засо-



бом для прийняття остаточного рішення можна скористатися критерієм коефіцієнта корисної дії (табл. 13.1).

Таблиця 13.1 Оцінка моделей проведення реформи на основі аналізу їх корисної дії

Критерій	Моделі				
	1	2	3	4	5
Результативність роботи публічної адміністрації	0	+	+	+	
Ліберальність ставлення до громадянина та до його справ („близькість до громадян”)	-	0	+	0	+
Прозорість у діяльності	-	+	+	0	+
Єдність адміністрації			+		
Єдина просторовість адміністрації			+		
Децентралізація	-	0	+	-	+
Консолідація бюджету					
Адекватний планувальний простір					
Ясність щодо відповідальності за прийняття рішень	+	-	-	0	+
Прозора податкова система	+	-	0	-	0
Розмір адміністративного простору			+		
Кваліфікація персоналу					
і т. д.					
Сума:					
Рейтинг моделей:					

Примітка: + – відповідає критерію добре; 0 – ніякого внеску до критерію; прочерк – не відповідає критерію.

13.5. Територіальна реформа та місцеве самоврядування

Як і багато інших країн до територіальної реформи, Україна має велику кількість малих територіальних громад. Ці громади є важливими елементами місцевого самоврядування та політичної культури будь-якої країни. Втім вони не в змозі перебрати на себе завдання районного рівня в рамках адміністративної реформи. Для цього їм потрібна адміністрація, спроможна результативно працювати. Розбудовувати такі адміністрації для малих територіальних громад недоцільно: дорого та недостатньо результативно.

Тому деякі країни Європи працювали з мінімальними розмірами (диференційовано, в залежності від сільської чи міської території) та оптимальними показниками щодо чисельності населення і площі територіальної громади. Але вони в кожній країні дуже варіюються. Це залежить від моменту часу та від організації



системи у цілому. Діапазон мінімальних розмірів територіальних громад – від 2 000 до понад 10 000 жителів. Надзвичайно великі розміри громад у Данії можна пояснити тим, що це пов'язано з широкою автономією територіальних громад. Навпаки, у контексті адміністративних реформ останнього часу в Німеччині великі розміри територіальних громад і районів слід розуміти лише як усталену кризу місцевих фінансів.

Високі мінімальні значення чисельності населення та площ території можуть увійти в протиріччя з принципами „близькості до громадян” і прозорості. Тому для територіальних громад були розроблені моделі організації, які б відповідали цій ситуації. Таке рішення бачиться у двоступеневій організації територіальної громади. Найбільшого розвитку ця модель набула у федеральній землі Рейнланд-Пфальц (Німеччина). Вона успішно діє упродовж останніх 30-ти років.

Об'єднання громад як двоступенева організація комун

А. Декілька невеликих громад з обраними прямим голосуванням представниками громади та бургомістром (на громадських заходах), але без адміністрації, об'єднуються в “громаду другого ступеня” (об'єднання громад). Нове об'єднання також напряму обирає представників та бургомістра (працює як штатна особа) і представляє адміністрацію для окремих громад та об'єднання громад.

Б. Цій “громаді другого ступеня” передаються державні функції, що в інших випадках виконувалися б органами районного рівня. Також їй передається виконання окремих питань зі сфери самоврядування її громад-членів:

- шкільна освіта;
- пожежна безпека;
- спортивні заклади;
- соціальні заклади (організація патронажної служби, догляд за людьми похилого віку);
- водопостачання;
- відведення стічних вод;
- водойми (струмки та малі річки й озера);
- землекористування;
- інші завдання, що можуть бути делеговані за взаємною згодою.

Для сільських та малозаселених територій варто подумати над тим, чи не слід законодавчо впровадити подібну організаційну мо-



дель і запропонувати її територіальним громадам як опції. Малі територіальні громади могли б об'єднатися у більшу з однією адміністрацією, не змінюючи при цьому характер власної громади.

13.6. Розподіл завдань

Розглянемо питання розподілу завдань і повноважень публічної влади, передбачених моделями 3 і 5, оскільки на сьогодні вони розроблені з найбільшою мірою конкретності. Через те що наші пропозиції іноді стосуються одразу кількох модельних варіантів, у подальшому з прагматичних міркувань будемо виходити зі структури, що отримала наймення "модель 3".

Відповідно було взято п'ять рівнів, чотири з яких мають право на затвердження бюджету: центральний рівень, регіональний (обласний) рівень з департаментами, районний рівень і рівень територіальних громад. На відміну від них селища (села), не отримують права на затвердження бюджету, а лише будуть представлені однією особою у виконавчій владі територіальної громади. Цей варіант також виписано особливо ретельно насамперед через те, що він найбільше відповідає положенням Хартії місцевого самоврядування Ради Європи.

Щоб спонукати названі чотири рівні влади взяти на себе політичну та фінансову відповідальність за будь-якого варіанта реформи адміністративно-територіального устрою, необхідно зробити ще кілька кроків:

1) віднести до їх компетенції ті функції, що узгоджуються із завданнями інших рівнів влади;

2) наділити кожен рівень правом на затвердження бюджету та накопичування надходжень;

3) якщо потреба у витратах якоїсь одиниці певного рівня на виконання своїх функцій набагато менша за наявну податкову базу, то доцільно відрегулювати бюджет на цьому рівні, щоб зміцнити слабкі територіальні формування.

Отже, насамперед визначення власних завдань. У системі, що донедавна мала централізований характер, ці завдання спочатку повинні бути у законодавчому порядку делеговані підпорядкованим рівням. Найперше це треба зробити для районів, які й досі є несамостійними. У книжці для кожного рівня детально розписано, які саме завдання призначені до виконання на ньому. Якщо пізніше справа дійде до законодавчої реалізації, необхідно буде розглянути питання про те, чи не варто було б у Конституції та



законах обмежитися нечисленними та загальними положеннями, тобто тими небагатьма загальними поняттями, що названі як „основні повноваження”. Деталі можна було б потім викласти у спеціальному положенні про територіальні громади, яке легше може бути модифікованим у законодавчому порядку. Саме там могли б знайти своє місце довгі переліки повноважень.

У всякому разі сьогодні важливо в Україні, що такий детальний перелік взагалі існує. Інакше може виникнути загроза того, що повноваження передаватимуться згори донизу дуже неохоче. Отож, тільки визначений законодавством перелік забезпечує децентралізований обсяг повноважень. Це особливо важливо для територіальної громади та району, адже область у політичному сенсі є відносно сильною і через це надійніше може боронитися від втручання у свої справи з боку центрального рівня влади.

13.7. Функціональні відносини між рівнями: вимоги та загрози

Судячи з міжнародного досвіду, повноваження органів самоврядування нижнього рівня часто обмежуються на якомусь рівні, тоді як центральний рівень зазвичай не обмежується діями інших рівнів. Тому особливо слід подумати над тим, як упорядкувати повноваження між рівнями. З одного боку, необхідно буде здійснити певну уніфікацію владних завдань районів і територіальних громад, щоб забезпечити єдність території держави. До того ж підходи до виконання окремих завдань, можливо, відрізнятимуться в різних частинах країни, бо не всюди однаково зважають на достатнє з точки зору законодавства відповідне наповнення повноважень. Тому *правовий нагляд* буде віднесений до відання вищого рівня. Такий нагляд, однак, не повинен заходити настільки далеко, щоб стосовно постанов, ухвалених органами районного рівня та рівня територіальних громад, існувало право на попереднє надання/отримання дозволу, як це має місце, скажімо, у випадку французького префекта, бо інакше залишається можливість сингулярного втручання.

Що стосується нагляду над виконанням завдань органами районного рівня та рівня територіальних громад, важливо, щоб для владних і, отже, неподільних повноважень територіальної громади було передбачено лише такий нагляд. Дане обмеження є необхідним, бо у цьому випадку існує небезпека млявої децентралізації і, навіть, повзучої рецентралізації. Процес децентралізації далеко не



завершується прийняттям законів і підзаконних актів. Має відбутися справжня передача повноважень з верхнього на нижні рівні.

Отже, у цій фазі децентралізації необхідно економно поводитися з переданими (делегованими) повноваженнями, вимогами щодо їх виконання („мандатами”) тощо. Саме делеговані повноваження повинні стати в Україні предметом реформування. Вони становлять близько 85 % усіх повноважень, що є надзвичайно багато. І якщо після реформи вони залишаться, слід забезпечити *професійний нагляд* з боку вищого рівня. Але нагляд має носити загальний характер, а не так, як сьогодні, – контроль кожного кроку.

До цих пов'язаних з виконанням повноважень відносин між рівнями належить також участь у фінансуванні з боку вищого рівня, зокрема стосовно інвестицій на нижніх рівнях. Проте це вже інша тема.

13.8. Бюджетна відповідальність і розподіл доходів – адекватність до розподілу повноважень

Питання формування та структури окремих бюджетів, і зокрема питання розподілу надходжень на всіх рівнях, у цій публікації пророблені поки що не повною мірою. Частково це виправдано з точки зору осягнення обсягу робіт з реформування, що мають бути виконані. Але дуже важливо вже на цьому етапі паралельно з'ясувати питання відповідальності за бюджет і розподілу надходжень. Тому роз'яснення щодо цих питань читайте далі.

13.8.1. Бюджетна відповідальність

Для бюджетів нижнього рівня важливо, щоб ці питання могли вирішуватися окремо від бюджетних рішень вищих рівнів. Важливий крок у цьому напрямку було зроблено з прийняттям Бюджетного кодексу, де встановлено, що друге читання проекту державного бюджету на відповідний рік подається у вересні, коли вже завершено трансферти на нижніх рівнях. Було б добре, щоб ці трансферти ще до того оцінили за обсягами, щоб нижні рівні вже на ранньому етапі могли розробляти плани, наприклад, для інвестицій. Також необхідно відмовитися від практики застосування різних ставок утримання („retention rates”: ставок прибутку, що не розподіляється) для податків, які фактично стягуються на нижніх рівнях. Вони ускладнюють планування бюджетів нижніх рівнів і являють собою імпліцитну ступінь горизонтального процесу бюджетного регулювання (вирівнювання) та надмірно ускладнюють його систему.



У цьому виданні наводиться чітка методика формування, ухвалення та обрахування бюджету відповідного рівня, що посилює фінансову відповідальність. Утім при формуванні бюджетів слід переглянути практику застосування нормативів, які здебільшого встановлені ще в радянські часи. Є два види таких нормативів, один – для відповідного міністерства, наприклад, для сфери освіти (соціальні норми), і один – для формування бюджету. Останні для практики формування сучасного бюджету незвичні, а тому потребують перегляду.

13.8.2. Логіка розподілу надходжень

Комплекс повноважень для різних рівнів може виконуватися лише за умови, що їм надаються відповідні обсяги фінансування. В іншому випадку з боку вищого рівня звучатимуть звинувачення, що нижні рівні занадто погано забезпечені фінансовими ресурсами, щоб узяти на себе виконання намічених завдань. Утім, перш ніж думати про новий розподіл надходжень, зокрема про формування власних податків, необхідно визначити, що саме в системі вже є, і як воно профінансоване, а що має надійти лише через трансфери.

Так, часто звучить аргумент стосовно того, що проведення реформи буде пов'язане з великими труднощами, бо нові виконавчі органи ради на різних рівнях не мають відповідного персоналу. І говорить це про те, що даний процес не можна так швидко підготувати, і взагалі для цього немає фінансової бази. Що дійсно потребує багато часу, то це створення працездатної адміністрації з відповідним персоналом на найнижчому рівні, рівні територіальних громад, навіть якщо гроші на це і знайдуться. Але це не стосується району нового типу. Тут є достатньо персоналу, який нині працює в районній державній адміністрації.

Аналогічна ситуація щодо передачі функцій від обласної державної адміністрації обласній адміністрації нового типу. Тут необхідно буде тільки перемістити кадри. Хоча це безпосередньо і не є проблемою розподілу надходжень, але воно значною мірою полегшує його. Тому, очевидно, процес скорочення кадрів на вищому рівні буде пом'якшений в результаті глобального скорочення наявної чисельності персоналу для того, щоб сприяти готовності до переходу з державної до самоврядної форми управління. Те саме стосується соціальних і матеріальних витрат, інвестицій: той, хто дотепер вирішував ці питання, мав для цього фінансові ресурси, і тепер лише перейде на іншу посаду.



Дозволимо собі тут висловити тезу про те, що фінансові ресурси для реформованих організацій здебільшого вже є. Їх необхідно лише перерозподілити, що звісно є нелегким політичним завданням. Проте дана теза важлива, бо вона знімає підозри суспільства, що нібито знову йдеться про (цього разу вже викликане необхідністю адміністративної реформи) підвищення податків. У центрі уваги має бути більше структура податків, а не рівень оподаткування.

Яке значення має продумана структура податкової системи для багаторівневої системи, слід пояснити вже зараз. Йдеться ж бо про логіку взаємозв'язку між функціями (чи видатками, що з них випливають) та відповідними податками. Це основне економічне завдання раціонального проведення фіскальної децентралізації, і воно відоме у світовій літературі під назвою „фіскальна еквівалентність”. Принцип фіскальної еквівалентності можна наочно продемонструвати на прикладі різних кроків, деякі з яких наведено в цій книзі як реформаторські:

1. Спочатку функції публічної влади мають бути віднесені до тих рівнів, на якій території вони можуть виконуватися з максимальною ефективністю; отже, дитячий садок – до рівня територіальної громади, а оборона країни – до центрального рівня. Цей розподіл було зроблено надзвичайно вдало, про що свідчать довгі переліки завдань, віднесених до компетенції відповідного рівня.

2. У користуванні повинні бути податки, що справляються на території цього територіального формування, а окремі формування повинні мати можливість варіювати ставками для цих податків (чи принаймні для найважливіших із них).

3. Тепер на черзі найважливіший крок: рада цього територіального формування повинна бути у змозі (і, навіть, зобов'язана) одночасно приймати рішення як про видатки (і, таким чином, про обсяг виконання завдань), так і про необхідне для цього, можливо додаткове, податкове фінансування. Те саме стосується послуг, надання яких фінансується за рахунок зборів/тарифів. Також і щодо цього територіальна громада повинна мати право визначати ставки зборів/тарифів.

Значення цього принципу проявляється, зокрема, тоді, коли громадяни вимагають надання додаткових послуг, які самі по собі здаються дуже вигідними. Рада повинна мати змогу та бути зобов'язаною виставляти громадянину відповідний „рахунок” за ці додаткові витрати у формі додаткових необхідних надходжень, тобто насамперед підвищувати ставки податків. Це зобов'язує громадянина активно включатися у процес з'ясування обставин



про збільшення видатків, що пропонується: чи це економічно обґрунтоване підвищення податків. Не в останню чергу це є способом зацікавлення громадянина життям громади, особливо на рівнях територіальної громади та району. Там він може краще, ніж на центральному рівні, бачити, що робиться з “його” грошима.

Таким чином, відповідальна робота в територіальному формуванні організовується так, що воно може мати як власні функції-завдання, так і мати у своєму розпорядженні власні надходження, що можуть варіюватися за розміром.

Щоб наблизитися до цієї моделі, як уже зазначалось у книзі, й було проведено дуже ретельну підготовчу роботу, коли до всіх чотирьох рівнів із власними бюджетами було віднесено дуже детально виписані владні завдання. За що взятися тепер – це належний розподіл податків. Перед тим як розглянути це питання, необхідно зробити ще одне застереження щодо того, чому трансферти з вищих рівнів, призначені для забезпечення необхідних видатків, не є таким добром, як аналогічні надходження за рахунок власних податків. Трансферти з вищих рівнів для окремих територіальних формувань є „дешевими грішми”, бо немає потреби заробляти їх на власній території, де рада змушена відповідати перед власними громадянами та підприємствами за розмір надходжень. А тут для того, щоб отримати трансферти „зверху”, необхідно лише провести там лобістську роботу.

Зважаючи на цей аспект, як досить сумнівну можна розглядати ситуацію, коли сьогодні в країні абсолютна частка надходжень нижніх рівнів складається з трансфертів. Але і в цьому випадку справедлива згадана вище теза: у системі є достатньо грошей для того, щоб фінансувати сьогоднішній рівень послуг. Необхідно лише зменшити обсяги податків до центрального рівня та відповідно створити податкові джерела для нижніх рівнів.

У зв'язку з цим необхідно було б у подальшому вирішити і питання про джерела податкових надходжень.

13.8.3. Адекватний розподіл податків: сценарій 1

Щодо власних джерел надходжень, то тут необхідно розрізняти два підходи до питання стимулів для територіального формування:

1) Основа для нарахування податків має створюватися (зароблятися) на території цього територіального формування (розподіл податків відповідно до обсягу місцевих надходжень). Це не є вели-



кою проблемою, якщо йдеться, наприклад, про податок на землю, але якщо вже мова йде про податок з обороту чи акциз на алкоголь, ситуація ускладнюється. Якщо є база для нарахування податків і це забезпечує необхідні обсяги місцевих надходжень, уже тоді виникають важливі стимули, навіть якщо немає можливості варіювати ставками податків. У такому випадку територіальне формування має всі підстави потурбуватися про додаткові стимули з метою розміщення нових підприємств і залучення нових громадян, бо з цим пов'язані додаткові надходження.

2) Але якщо потім згаданий вище „рахунок” за бажані додаткові видатки не може бути виставлений, важливо, щоб була можливість додатково підняти податкову ставку для власних податків (або на власну частку одного з великих податків).

Не всіх видів податків достатньо територіальним формуванням нижнього рівня як джерел надходжень. Тому, якщо і це розглядати у світовому контексті, то податки відносяться до відання центрального рівня, а інші – до відання рівня територіальних громад або району. Для середнього, тобто обласного, рівня в Україні, здається, ще не вирішено, чи мають вони отримати власні джерела податків чи лише трансферти з центрального рівня (навіть певна частка податку, якщо говорити мовою економіки, є лише тоді трансфертом, якщо ця частка не „зароблена” на території області)¹. За аналогією слід також прагнути того, щоб не було занадто багато випадків „участі у фінансуванні” з боку вищого рівня, особливо з боку окремих міністерств. Додаткові надходження нижніх рівнів, які виникають у результаті цього, по суті також є лише трансфертами, а крім того, ще й такими, що пов'язані із значним ефектом управління з боку вищого рівня. Але, за правилами децентралізації, таке управління мало б бути зведене до мінімуму.

Якщо ж тепер після всіх попередніх міркувань перейти до послідовного розгляду видів податків, то можна виключити з цього кола центральний рівень, бо він має лише віддавати певний відсоток зібраних податків, наприклад, через зниження податкових ставок для своїх найбільших податків. А для регіонального (обласного) рівня в Україні релевантність розподілу податків, можливо, ще залишається у політичному сенсі відкритим питанням. Отже, залишаються лише рівні району й територіальних громад.

¹ Це стосується, наприклад, „частки” німецьких громад у податку з обороту. Він залежить не від розміру „місцевих надходжень”, тому що це практично не можна зробити. Загальна сума передається як трансферт, що вираховується за певною формулою.



Що стосується району, немає необхідності обов'язково говорити про власні джерела податків. У Німеччині, наприклад, земельні округи (райони) повністю фінансуються переважно за рахунок розподілу податків. Для цього парламент земельного округу визначає розмір сум, що перераховуються через розподіл податків. Утім і в Німеччині час від часу предметом дискусії стає питання запровадження для земельних округів власного податку.

Для рівня територіальних громад є один, абсолютно чітко віднесений до їхнього відання податок, – *податок на землю та на нерухомість*. Це, так би мовити, натуральний комунальний (місцевий) податок. Тому дуже сприятлива ситуація у тому сенсі, що в Україні такий комбінований податок є темою для обговорення. Він у сільській місцевості не обов'язково має ґрунтуватися на дуже точному земельному кадастрі. Втім дуже важливо, щоб перед тим 90 % розташованих поза територіальними громадами земель були віднесені до відання громад, як про це також уже було зазначено у книзі. Потім для сільської місцевості буде достатньо, якщо територіальна громада матиме право на оподаткування та зможе через здійснення „огляду”, наприклад, зафіксувати перехід до більш продуктивного господарювання, а потім адаптувати до цього оподаткування. Важливо, що типовий комунальний (місцевий) податок повністю належить територіальній громаді, а інші рівні ніяк не причетні до нього. Тільки так можна запроваджувати право на визначення податкової ставки.

13.8.4. Адекватний розподіл податків: сценарій 2

Утім цей податок не в змозі сам нести весь тягар фінансування територіальної громади, особливо тоді, коли йде процес децентралізації повноважень (можливо, навіть щодо збільшення податків на районному рівні). У ситуації, що склалася в Україні, варто серйозно подумати про розподіл податків. І тут може допомогти запровадження системи “кошиків”.

У «кошики» потрапляють податки або частини податків, яких вистачає для того, щоб фінансувати виконання всіх завдань на рівні громади (разом з обласним та районним рівнями). З огляду на розвиток децентралізації перевагою такої системи розподілу є те, що податки в «кошиках» із самого початку призначаються для децентралізованих рівнів. По-іншому все було б, якби відповідні надходження йшли в центральний фонд, з яких потім надходили б трансферти. Тоді передача відповідного податкового права вниз була б інтерпретована в політичному плані як “відмова” від державних надходжень.



Другий сценарій виглядав би тоді таким чином, що податки або їх частини залишаються на нижніх рівнях. Що стосується податку на доходи, то він мав би сплачуватися за місцем проживання працівника. Якщо зараз така можливість для України є складною, слід розглянути механізми допомоги.

Участь громади в корпоративних податках (corporation income tax) складна, адже іноді підрозділи підприємства розміщені у різних місцях, але мають одну бухгалтерію. Втім можна подумати про розподіл цього виду податків між окремими власниками, наприклад, залежно від кількості працюючих. Безумовно, можливим є оподаткування малих підприємств на рівні громад, що вже робиться і сьогодні. Але це має узгоджуватися з державними корпоративними податками для уникнення непорозумінь або подвійного оподаткування.

Переміщення податків з «кошика» в «кошик» мало б перевагу, тому що можна було б легко витримувати принцип, який у Німеччині називається «вирівнюванням інтересів». Громада могла б отримувати податки від приватних господарств і підприємств у рівних розмірах. Якщо цього немає, то громада більше опікується або підприємствами, або приватними господарями. Певним чином це вирівнювання інтересів відбувається в рамках податків на землю та нерухомість.

При такому розподілі податкових джерел територіальні утворення всіх рівнів автоматично могли б значною мірою фінансувати себе самі, використовуючи власні податки та збори. Це означало б, що трансферти в рамках горизонтального фінансового вирівнювання були б невеликими. Вони мали б місце лише за фіскальної необхідності.

Не зайве згадати і про *можливості заборгованості нижніх рівнів*. Борги – болюча тема для багатьох країн. Маються на увазі борги, які виникають через можливість фінансування певних витрат у майбутньому замість підвищення податків. Тому можна вітати рішення, що обласні адміністрації повинні одержати право не дозволяти нижнім рівням мати бюджети з боргами. І це має бути не тимчасовим явищем, а нормою на тривалий час. У Німеччині лише в одному випадку федеральна земля має право перевіряти заборгованість своїх громад. Це питання, чи борги громади зіставні з її фінансовою спроможністю. Якщо це не так, громаді може бути відмовлено. Федеральний земельний уряд перевіряє лише розмір заборгованості, а не доцільність тих чи інших витрат. В іншому випадку мало б місце втручання у самоврядування громади.



13.8.5. Реформування фінансового регулювання

Якщо ці реформаторські кроки будуть реалізованими, необхідно одночасно обміркувати наступний крок, який може спиратися на те, що вже існує в Україні. Необхідність цього можна наочно продемонструвати, якщо виходити із ситуації, що до відання кожного окремого рівня (обласного, районного, рівня територіальних громад) віднесено види надходжень, які у своїй сукупності дорівнюють обсягу видатків, пов'язаних із виконанням завдань на цьому рівні. Але необхідність у вчиненні певних дій не зникає, бо якщо розглянути приклад з рівнем територіальних громад, то завжди існуватимуть такі територіальні громади, потреба яких у видатках перевищуватиме обсяг надходжень, який вони в змозі отримати („бідні” територіальні громади), а в інших громадах ситуація буде абсолютно протилежною („заможні” територіальні громади).

Саме зараз слушно було б розглянути ті непорозуміння, що інколи виникають у ході української дискусії. Той факт, що одна територіальна громада може з урахуванням цих індикаторів бути визнана бідною, сам по собі ще не є достатнім приводом для того, щоб об'єднувати її з іншими. Це стане зрозумілим, якщо розглянути велику територію, на якій існують лише такі територіальні громади (чи райони). Наприклад, у Німеччині це фрагментарно мало місце щодо федеральних земель, які долучилися у 1990 р. Нікому в Німеччині не спало б на думку відмовити тамтешнім територіальним громадам у праві на існування лише з тієї причини, що вони тривалий час не зможуть фінансувати себе за рахунок власних надходжень. Існує, в т. ч. й у старих федеральних землях, чимало територіальних громад, які постійно залежать від трансфертів, навіть від трансфертів зі спеціальних фондів (фондів бюджетного регулювання).

Утім є чимало громад, для яких трансферти – нормальне з причин фінансової скрути. Саме для цього, врешті-решт, існує система – у даному випадку комунально-бюджетного регулювання (вирівнювання). В Україні вона тримається на національній основі, з добре продуманими індикаторами згідно з урядовою постановою № 1195 „Про затвердження формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотацій вирівнювання та коштів, що передаються до державного бюджету) між державним бюджетом та місцевими бюджетами”. Після проведення реформування різних рівнів і цю постанову також необхідно буде адаптувати до нових умов. При цьому, можливо, варто було б поміркувати над



тим, що ці індикатори можуть бути радикально спрощені. Варто спробувати один раз здійснити розрахунки із застосуванням значно простіших показників, наприклад, показника чисельності населення, лише з певною поправкою на кількість школярів і густоти населення, а потім перевірити, наскільки результат взагалі відхиляється від результату системи із складними показниками.

Стосовно формування системи бюджетного регулювання (вирівнювання) у цілому в державі, слід було б подумати над тим, щоб центральний рівень здійснював лише вирівнювання між регіонами (областями), кожна область – між своїми районами, кожен район – між своїми територіальними громадами. У будь-якому випадку необхідно було б централізовано прийняти загальні директиви для останніх обох систем. Завдяки такій децентралізації систем бюджетного регулювання (вирівнювання) можна було набагато краще врахувати особливості окремих частин країни.

13.9. Заключні зауваження

У цьому розділі зроблено спробу дати певні імпульси для адміністративної реформи в Україні та, спираючись на європейський і німецький досвід, загострити ті проблемні питання, що повинні мати значення для подальшої дискусії.

Як і в інших європейських країнах, в Україні існує необхідність здійснення широкомасштабної реформи та модернізації публічної адміністрації. При цьому дану реформу слід розглядати та організовувати як процес. На початку такого процесу має стояти порозуміння про майбутню функцію публічної адміністрації в сучасній демократичній Україні. Отже, йдеться про те, щоб на основі Конституції розробити цілі та модель публічної адміністрації для впровадження у майбутньому. У суспільстві та політиці необхідно прагнути широкого консенсусу в рамках відкритої політичної полеміки. Якщо в результаті такої політичної комунікації визначиться цільова система, тоді можна говорити про окремі складові адміністративної реформи. У цьому розділі зосереджено увагу на темпах територіальної реформи, організаційній структурі та розподілі функцій між окремими адміністративними рівнями.

П'ять моделей реформи уможливають обговорення та прийняття рішень на надійній аналітичній та раціональній базі. У розділі 8 було розглянуто пропозиції щодо того, якими методами та за якими критеріями ці моделі мають оцінюватися.

У розділі 13 лише частково охарактеризовані, але не поглиблені теми публічного бюджету, його структури щодо надходжень



та видатків, а також внесення необхідних змін до територіальної, організаційної та функціональної реформ. Якщо децентралізація та делегування повноважень будуть послідовно представлені на окремих адміністративних рівнях, то і бюджетні системи повинні відповідати цим підходам.

Широкомасштабну адміністративну реформу в такій великій державі, якою є Україна, не можна провести за короткий час і одразу повсюди. Тому рекомендується працювати з моделями та пілотними проектами. Щодо територіальної реформи, то тут необхідно запланувати тривалу стадію добровільності. Конкретно це означає, що:

1. Центральний рівень визначає цілі та масштаби і до того ж розробляє форми, за якими мають бути сформовані окремі адміністративні простори (так зване цільове планування).

2. У цих рамках необхідно заохотити територіальні громади, міста та райони до формування коопераційних утворень і об'єднань (наприклад, за допомогою фінансового стимулювання інвестицій у публічну інфраструктуру). При цьому спочатку слід зосередитися на адміністративно-територіальній реформі рівня громад. Реформа районного рівня складніша і потребує більше часу на підготовку.

3. Наприкінці цього кількарічного процесу має вийти закон, який регламентуватиме поки що відкриті питання щодо рішень про комунальні об'єднання. Цей закон буде останнім кроком на шляху реалізації цільового плану щодо територіальної реформи.

Дітер ШИМАНКЕ – експерт з питань державного управління та реформ державного управління, професор державного управління Університету ім. Гельмута Шмідта у Гамбурзі, віце-президент Німецького відділення Міжнародного інституту адміністративних наук (Брюссель). З 1994 по 2002 рр. обіймав посаду держсекретаря, відповідав за розбудову Міністерства праці, охорони здоров'я та соціальних питань у Східній Німеччині після об'єднання Німеччини та забезпечував реалізацію реформ.

Хорст ЦИММЕРМАН – експерт з питань публічних фінансів та регіонального розвитку, професор університету м. Марбург, має почесну ступінь доктора Токійського університету (Японія). Був старшим експертом проектів з питань фіскальної децентралізації у Росії у період з 2000 по 2004 рр., є членом дорадчого комітету Федерального міністерства фінансів та Академії територіальних досліджень і територіального планування.

РОЗДІЛ 14

Адміністративно-територіальна реформа в Україні: зауваження та рекомендації з точки зору польських експертів



Цей матеріал підготовлено в рамках проекту “Експертна підтримка в підготовці правових та суспільних аспектів для адміністративно-територіальної реформи в Україні”, який реалізується Східно-Європейським демократичним центром та Асоціацією агенцій регіонального розвитку України і фінансується з коштів програми закордонної допомоги Міністерства закордонних справ Республіки Польща.

Основним підсумком роботи, що привела до появи цього матеріалу-звіту, була спроба оцінити проект адміністративно-територіальної реформи, підготовлений урядом України, зосереджуючи основну увагу на найбільш проблемних сферах, пов'язаних з проєктованими змінами в адміністративно-територіальній системі України, та представлення групою польських експертів рекомендацій, що торкаються правових та організаційних нюансів проєктованої реформи.

Під час підготовки цього звіту ми намагалися (наскільки це було можливо) зрозуміти якомога ширший контекст запланованої адміністративно-територіальної реформи. Висловлюючи зауваження, виходили з досвіду впровадження повного територіального самоврядування у Польщі, тобто такого самоврядування, яке відповідає стандартам Європейського Союзу і до якого в різних ролях причетні автори звіту. В тексті ми багато разів звертаємося до цього досвіду не лише тому, що він нам дуже близький, а насамперед тому, що переконані – цей досвід може бути дуже повчальним для реформаторів в Україні. Так, в обох наших країнах – схожі вихідні умови: така сама спадщина курсу на так звану монолітну державну владу, а відповідно, і мета реформ, тобто прагнення до побудови ефективної самоврядної публічної адміністрації, яка підлягає громадському контролю, базується на раціональному територіальному поділі та ефективно виконує якнайширший набір публічних завдань місцевого та регіонального характеру.

Високо оцінюючи змістову підготовку планів змін у системі місцевої та регіональної адміністрації, хотіли б, урахувуючи наш досвід, звернути увагу на певні складнощі та небезпеки, що можуть бути пов'язані з адміністративно-територіальною реформою. Безумовно, лише сам український уряд, спираючись на знання українських експертів, спроможний адекватно оцінити ситуацію і прийняти остаточне рішення.



Для аналізу було взято проекти трьох нових або доповнених законодавчих актів:

- Проект Закону України „Про територіальний устрій України”;
- Порівняльна таблиця до проекту Закону України „Про внесення змін до Закону України ”Про місцеве самоврядування в Україні”;
- Порівняльна таблиця до проекту Закону України „Про внесення змін до Закону України „Про місцеві державні адміністрації”.

Крім цього, в ході аналізу використовувалися й інші напрацювання:

1. Проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України та супровідні документи до неї.
2. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування України та супровідні документи до неї.
3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”.
4. Конституція України.
5. Бюджетний кодекс України.

14.1. Опис проектованої реформи в Україні

14.1.1. Аналіз діючої територіальної організації влади: точка зору польських експертів

Територіальний поділ Української держави має чотирирівневий характер. Найвищий рівень поділу охоплює Автономну Республіку Крим, 24 області та 2 міста з особливим статусом (Київ та Севастополь). Другий рівень територіального поділу – це 490 районів та 118 районів у містах. На найнижчих рівнях територіального поділу знаходяться майже 30 тис. місцевостей різного статусу, в т. ч. 458 міст. Одиниці нижчих рівнів поділу не завжди є територіально цілісними (тобто існують анклавні та есклавні), в деяких випадках доходять і до подвійного підпорядкування (належності) деяких територій до територіальних одиниць того самого рівня. Мають місце серйозні диспропорції в розмірах територіальних одиниць одного рівня, а їх межі не завжди раціонально встановлені.

Самоврядні структури не повною мірою відповідають основному територіальному поділу. На районному рівні існує 488 рад на територіях сільського або сільсько-міського характеру та 80 районних рад у містах. Схожим чином на найнижчому рівні



поділу кількість територіальних одиниць є меншою, аніж кількість адміністративних одиниць, особливо на сільських територіях, де при 28 498-ми місцевостях – селах та поселеннях – існує 11 062-ві ради. Ця розбіжність впливає з того факту, що хоча в принципі кожна місцевість є окремою адміністративною одиницею, але вона може об'єднуватись і в територіальні громади.

Привертає увагу те, що лише на найнижчому рівні (місцевість чи територіальна громада) можна говорити про існування “повного” самоврядування в європейському його розумінні. Так, законодавчий орган (рада), як і керівник територіальної одиниці (голова) обираються безпосередньо на виборах. Виконавчим органом є виконавчий комітет ради, на чолі якого перебуває керівник територіальної одиниці, решта членів якого обираються опосередковано (радою). Одиниці територіального самоврядування володіють комунальним майном, у т. ч. й комунальними підприємствами, нерухомістю та комунальними організаційними одиницями (наприклад, освітніми). Місцеве самоврядування базового рівня не має бюджетної автономії, воно обмежене податковою владою у сфері місцевих податків.

На рівні району та області існують як органи самоврядування, так і державні адміністрації. Самоврядні ради районів та областей формуються шляхом безпосередніх виборів, натомість їх виконавчий орган обирається радою, на чолі цього органу – голова ради. У відповідності з нормами, що містяться у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні”, самоврядування районного та обласного рівнів мають не лише автономно визначені завдання та повноваження, що „представляє спільні інтереси територіальних громад”, наприклад, керує їх спільним майном. Сфера компетенції самоврядних органів району та області охоплює, окрім цього, і опрацювання планів та стратегій. Їх адміністративний апарат невеликий, а прийняті радою бюджети виконуються державною адміністрацією, яка функціонує на відповідній території. Все це призводить до того, і це необхідно визнати, що на рівні району та області функції органів загальної адміністрації (а відповідно й адміністрації, що виконує публічні завдання базового рівня) виконує державна адміністрація.

Доходи територіальних громад включають як власні доходи (місцеві податки та збори, податки з майна), так і трансферти з бюджету держави. Привертає увагу факт поділу бюджету



на поточний бюджет та бюджет розвитку. Система трансфертів з бюджету держави носить багатоступінчастий характер. Кошти з державного бюджету перераховуються безпосередньо в область. З рівня області трансфертні кошти передаються в райони та міста обласного значення. З рівня району кошти перераховуються територіальним громадам.

Розмір бюджетних трансфертів, призначених на поточні видатки, визначається на основі стандартів мінімальних оплат за надання публічних послуг, що виконуються органами місцевого самоврядування і визначаються (вираховуються) відповідно до кількості мешканців. Розмір трансфертів залежить також і від власних доходів даної територіальної одиниці.

14.1.2. Ключові моменти реформи

Головна мета першого етапу запланованої адміністративно-територіальної реформи в Україні – впорядкування територіального поділу на базовому рівні (громади) та на середньому рівні (райони). Без змін залишиться поділ найвищого рівня (області). Планами реформи передбачено зменшення кількості адміністративних одиниць та визначення їх меж у відповідності з однорідними критеріями. Окрім охоронної зони Чорнобиля, новий територіальний поділ на рівні громад та рівні районів повинен охопити єдиною системою всю територію держави (з повною ліквідацією всіх винятків: анклавів та есклавів, дублюванням на одній території юрисдикцій різних публічних суб'єктів того самого рівня).

Проект реформи передбачає формування нових територіальних одиниць з порівняльними демографічними, територіальними, соціальними та економічними характеристиками. У відповідності з синтетичним визначенням у матеріалах, які визначають мету запланованої реформи як поліпшення якості послуг, що надаються мешканцям, намічено поліпшення управлінських механізмів територій через створення раціональної просторової системи владних інституцій¹.

Реформа повинна зміцнити територіальне самоврядування на базовому рівні, тобто на рівні територіальних громад. Ключові законодавчі регуляції, що визначають їх функціонування, не підлягають серйозним змінам. Головним результатом змін буде форму-

¹ Концепція reformy ustroju administracyjno-terytorialnego w Ukrainie, projekt z 26.05.08, s. 2.



вання нових, більших територіальних одиниць з потенціалом, що здатний забезпечити можливість виконання визначених у законах публічних завдань. Одночасно передбачається формування дуже сильних допоміжних одиниць, тобто одиниць самоорганізації мешканців, що охоплюватимуть місцевості, з яких складатиметься громада або квартали міста. Подібні рішення, на думку авторів реформи, дозволять зменшити суспільний опір перед ліквідацією діючих самоврядних одиниць, що охоплюють окремі місцевості.

На рівні районів та областей буде збережено теперішній принцип “подвійності” публічних органів: самоврядних рад та органів виконавчої влади. Перешкодою у створенні повноцінного територіального самоврядування, яке б здійснювало загальне адміністративне управління є (на вищих рівнях територіального поділу) положення Конституції України. Утворення самоврядування, яке б реально займалося місцевими питаннями на рівні району та регіональними питаннями, відкладається на майбутнє (як імовірний другий етап адміністративної реформи).

Разом з упорядкуванням територіального поділу повинно відбуватися й упорядкування розподілу завдань, повноважень між адміністративно-територіальними одиницями різних рівнів. Ключовим у новому поділі компетенції повинна стати їх відповідність соціально-економічному та адміністративному потенціалу територіальних одиниць даного рівня та (особливо) абсолютне розмежування цієї компетенції.

Система фінансування територіальних одиниць не зазнає принципів змін. Визначальним має стати ліквідація багатоступеневості трансфертів з державного бюджету на користь безпосередніх контактів між державним бюджетом і бюджетами базових самоврядних одиниць.

14.1.3. Зміна територіального поділу

Проектам реформи передбачено, що без змін залишиться поділ найвищого рівня, який охоплює 27 територіальних одиниць: Автономну Республіку Крим, 24 області та 2 міста з особливим статусом. Цей поділ, в принципі, не є відхиленням від регіональних структур інших великих європейських держав, хоча українські області у порівнянні з ними найменш населені¹.

¹ Zestawienia srednich populacji jednostek administracyjnych w niniejszym rozdziale pomijaja znaczace zroznicowanie wielkosci tych jednostek wewnatrz poszczegolnych krajow.



На рівні району замість теперішніх 490-та районів та 118-ти районів у містах планується створення 160-180-ти районів. Пересічна кількість жителів району становить близько 270 тис. осіб. За умови суттєвого укрупнення районних одиниць це означає стабілізацію триступінчатої моделі територіального поділу з наявністю двох місцевих рівнів (грумада, район) та одного регіонального рівня (область). Така модель притаманна Німеччині та Польщі (територіальні системи Франції, Іспанії та Італії мають два регіональні рівні та один місцевий). Варто зауважити, що в разі дотримання запланованої кількості районів така одиниця буде значно більшою, ніж німецький *kreis* чи польський *powiat*. Разом з тим не планується утворення виділених міст, як це спостерігається у територіальних системах Польщі та Німеччини.

Найсуттєвіші зміни охоплюють базовий рівень територіального поділу. Замість існуючих на даний момент 30 тис. адміністративно-територіальних одиниць буде сформовано 1400-1450 громад, які включатимуть велике місто або кілька населених пунктів. Це структури, аналогічні гмінам в інших європейських державах (виняток становить Велика Британія, в якій найменші територіальні одиниці за кількістю населення відповідають скоріше польським або німецьким пов'ятам, аніж гмінам). Збереження запланованої кількості громад призвело б до того, що вони були б значно більшими, ніж гміни у великих європейських державах, навіть у Польщі. Це є дуже суттєвою зміною стосовно теперішніх структур: у населених пунктах зараз у середньому проживає близько 1,6 тис. осіб, а середня кількість населення в юрисдикції ради територіальної громади становитиме близько 4 тис. мешканців.

Заслуговує високої оцінки дуже якісна теоретична підготовка нового територіального поділу на рівні громади. Модель побудови нової громади визначається як соціально-економічна. Принципово громади будуватимуться навколо осередку економічної активності (і водночас головного місця роботи навколишнього населення). На територіях, які менш розвинуті економічно, осередком (центром) громади повинен стати головний центр надання публічних послуг. Основним критерієм визначення нових районів буде їх відповідність територіальному охопленню районів стаціонарною медичною допомогою.



14.1.4. Система публічної влади та внутрішня організація адміністративно-територіальних одиниць

Ключові постулати реформи передбачають формування загальної, однорідної, триступеневої системи територіального устрою, що охоплює всю територію України. Результатом впроваджуваних змін повинно стати втілення загальних принципів організації публічної адміністрації в усіх самоврядних одиницях та однаковий правовий статус усіх одиниць на кожному рівні. Втілення в життя цих намірів діаметральним чином змінює методи функціонування публічної адміністрації, яка в результаті стане децентралізованою і отримає для самостійної реалізації широку сферу публічних завдань. З огляду на умови, які мають місце в Україні, автори реформи прийняли рішення про її постаттне впровадження. Їх наміром є впровадження реформи поступово, розпочинаючи головні зміни на рівні громад. Звідси випливає, що сфера та масштаб впроваджуваних у першу чергу змін значною мірою відрізнятиметься на різних рівнях самоврядування.

Лише у випадку громад можна говорити про намір впровадження самоврядування, що відповідає європейським стандартам. У відповідності з постулатами реформи громади отримують повні та виключні повноваження, реалізуючи завдання у визначених сферах при одночасному впровадженні механізмів пошуку ними засобів для їх реалізації. Наслідком впроваджуваних змін буде ситуація, в якій за реалізацію конкретних публічних завдань (визначених законодавчо) будуть відповідати громади. Перелік цих завдань потребує уточнення з метою уникнення дублювання повноважень громади та інших органів публічної адміністрації. Законодавчим органом буде рада, а виконавчим органом – виконавчий комітет, на чолі якого стоятиме обраний на загальних виборах вїйт/бургомїстр. Виконання громадою публічних завдань повинно контролюватися урядовою адміністрацією виключно з точки зору легїтимності прийнятих рїшень. Звідси випливає необхідність збільшення розміру громад з метою забезпечення їх спроможності для реалізації ключових публічних завдань. Це доводить необхідність об'єднання існуючих на сьогоднішній день одиниць найнижчого рівня в нову, більшу територіальну громаду.

Щоб уникнути негативних суспільних реакцій внаслідок прийняття подібних рїшень, у постулатах реформи передбачається функціонування допомїжних чинників – обов'язкового



сільського самоврядування та факультативного квартального самоврядування з широкою компетенцією, а також можливість делегування публічних завдань для реалізації суб'єктам, що формуються знизу – різноманітним формам самоорганізації мешканців.

Абсолютно відмінну від громади конструкцію повинна мати публічна влада на двох інших рівнях. У юридичному описі першого етапу реформи закладаються відносно невеликі зміни, що передбачають лише відносне корегування існуючого на сьогодні правового статусу. Самоврядні організації на цих рівнях повинні складатися виключно із законодавчого органу – обраних районних та регіональних рад з обмеженими компетенціями та виконавчою владою, що здійснюється через урядову адміністрацію. Щоправда, самоврядування на районному рівні повинно реалізовувати завдання в таких сферах, як освіта, охорона здоров'я, спорт, соціальна допомога та культура; але відсутність власного виконавчого органу призведе до того, що ці повноваження лишаться чисто теоретичними. Аналогічна ситуація має місце і у випадку регіонального самоврядування.

Така концепція обґрунтовується авторами реформи юридично-політичними причинами, однак її важко трактувати як елемент самоврядної системи. Впровадження повного самоврядування на рівнях району та регіону планується лише на наступних етапах, що вимагає змін, у т. ч. й у базових законах. Такі зміни, за оцінкою авторів реформи, можна провести лише через 3-5 років. У результаті запропонованих змін, на першому етапі загальне адміністративне управління на рівні громад здійснюватимуть органи територіального самоврядування. У громадах будуть лише спеціалізовані інституції, підпорядковані територіальній державній адміністрації, наприклад, міліція, казначейство, органи санітарного та ветеринарного контролю. На рівні району та області загальну владу і далі здійснюватимуть державні адміністрації, причому контрольні повноваження стосовно дій місцевого самоврядування будуть делеговані державній адміністрації в районах.

14.1.5. Перспектива нової системи розподілу завдань та повноважень

Запропонована Концепція реформ та змін є методологічно правильним правовим інструментом, оскільки виконує такі завдання:



- визначає сучасний стан проблем, які пов'язані як з адміністративним поділом, повноваженнями, так і з загрозами для подальшого функціонування держави та адміністративних одиниць стосовно викликів сьогодення і місця України в об'єднаній Європі;

- формулює головні повноваження органів влади на конкретних рівнях адміністративно-територіального поділу, вдало визначає вимоги, що стосуються організації адміністративно-територіального устрою, а також (враховуючи досвід інших країн) чітко розташовує їх у системі устрою та встановлює їх правовий статус;

- розкриває підходи, принципи та етапи адміністративно-територіальної реформи з визначенням можливих часових відрізків; визначає еволюційний характер реформи та змін, вказуючи на необхідність істотного поліпшення теперішньої моделі з якомога меншими соціальними, політичними та економічними втратами;

- передбачає основні цілі реформи:

- 1) поліпшення управління як самоврядуванням, так і державною адміністрацією: зафіксовано, що місцеве самоврядування є реальним суб'єктом публічної влади та суб'єктом цивільно-правових відносин;

- 2) впровадження нової системи організації управління державою, де завдання та повноваження були б чітко та однозначно визначені й розмежовані;

- визначає організаційне та повноважне відмежування державної адміністрації від територіального самоврядування таким чином, щоб забезпечити як реалізацію принципу її невтручання в його повноваження, так і взаємодію в усіх заходах, що здійснюються в інтересах суспільства;

- закладає впровадження реформи, спираючись на положення Конституції України, політичний та економічний устрій країни; натомість на перехідний період пропонує юридичне забезпечення впровадження реформи через прийняття 5-ти ключових законів.

Впровадження реформи у відповідності з визначеними правилами за існуючих в Україні суспільно-політичних умов створює передумови до початку першого етапу змін, тобто утворення громад як базового (першого) рівня територіального самоврядування – з можливістю у перспективі, через 3-5 років, появи правових та системних підстав для формування місцевого самоврядування вищого рівня й істотної модифікації формули устрою регіонального самоврядування.



Наступні етапи і завершення реформи вимагатимуть дій у таких напрямках:

- 1) послідовна та повна реалізація запланованої реформи на рівні громад (базовому рівні);
- 2) внесення змін до Конституції, що уможливлють повну децентралізацію і переміщення завдань, можливість їх фінансування на рівні громад, районів та регіонів.

14.1.6. Система фінансування адміністративно-територіальних одиниць

Публічні фінанси в Україні адмініструються бюджетами різних рівнів влади – від державного до місцевого. Основним правовим документом у цій сфері є Бюджетний кодекс України¹, який зверху встановлює порядок фінансування державних та самоврядних завдань. Бюджетний кодекс передбачає загальний поділ бюджетів та їх рівневу залежність, систему узгодження видатків та законодавства у відповідності з прийнятими формулами та завданнями. Прийняття Бюджетного кодексу в 2001 р. було першим істотним позитивним чинником, який сприяв зміцненню розвитку самоврядування. Комплементарним документом є також закон про систему оподаткування з 1991 р. Головним документом, що регулює публічну фінансову систему в Україні, є (і буде після реформи) закон про бюджет держави на кожний поточний рік (бюджет держави). У відповідності з цим законом визначаються та обраховуються найважливіші пропорції розподілу коштів між бюджетом держави та бюджетами самоврядування. Відповідно до реформи не планується підготовка окремого закону про доходи одиниць місцевого самоврядування, який би уточнював джерела фінансування завдань, які реалізуються громадою, районом, областю.

Система фінансування доходів та видатків не буде змінена на першому етапі впровадження реформи, що означає, що фінансування самоврядування громади визначатиметься так само, як визначалося фінансування цих завдань, коли вони реалізовувались одиницями самоврядування і державною адміністрацією до реформи. У процесі реформування буде змінено участь громад у формулюванні податку з доходів фізичних осіб у відповідності з їх видатковими компетенціями.

¹Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – № 2542-III. – К., 2001.



Сільські бюджети повинні бути ліквідовані, всі громади повинні мати однакову схему формування бюджетів, аналогічну тій, що діє нині у містах обласного значення. Залежно від політичних можливостей планується впровадження податку на нерухомість, який повинен зміцнити фінансову спроможність громади.

На етапі впровадження самоврядування на рівні районів частина податку від фізичних осіб буде розподілятися відповідно до рівня видатків цього рівня. Забезпечено поділ бюджету на фінансування поточних та інвестиційних видатків. Однак незрозуміло, у відповідності з якими принципами таке фінансування має здійснюватись у сфері інвестиційних видатків, передбачених як поточні видатки, чи фінансування поточних завдань після реформи повинно бути таким самим, як і до реформи.

Основою фінансування самоврядування буде система трансфертів з бюджету держави, що базуватиметься на об'єктивних алгоритмах фінансування завдань на публічні послуги та окреме фінансування завдань розвитку у вигляді інвестиційного бюджету. Фінансування базового рівня повинно здійснюватись з огляду на обмежені власні доходи і трансферти з центрального рівня безпосередньо до бюджету одиниці територіального самоврядування без посередництва державної адміністрації для реалізації даних трансфертів.

14.1.7. Впровадження реформи

План проведення адміністративно-територіальної реформи включає лише поділ впроваджувальних дій на етапи. Так, проектом Концепції реформи адміністративно-територіального устрою в Україні передбачено п'ять етапів впровадження зазначеного реформування. Перші два створюють базу для реформи. Перший етап – це підготовчий етап (концепція, проекти нормативних актів, моделі адміністративно-територіальних одиниць). Другий етап – це створення правової бази реформи (політичне порозуміння, прийняття правових актів, рекламна кампанія). Справжнє впровадження запропонованої реформи мало б відбуватись на наступних (що відбуваються один за одним) трьох етапах:

- формування громад (у т. ч. проведення виборів до рад та передача повноважень);
- трансформація районів (у т. ч. вибори до рад та реорганізація районних держадміністрацій);



- на останньому етапі – розширення повноважень територіального самоврядування регіонального рівня (в т.ч. внесення змін до Конституції України).

Прелічені етапи впровадження реформи визначають операційні цілі кожного етапу. Натомість, немає відповіді на ключові питання: за допомогою яких дій будуть досягатись ці операційні цілі, а також на кого ляже відповідальність за підготовку і втілення в життя реформи адміністративно-територіального устрою.

Тут варто наголосити, що впровадження реформи – це не лише підготовка до юридично-законодавчих дій (підготовка проекту ключового закону “Про адміністративно-територіальний устрій” разом з додатком, який включає в себе пропонувані адміністративно-територіальні одиниці у картографічному та описовому вигляді, підготовка змін до інших законів), а також дії, які супроводжуватимуть роботу з упровадження реформи. Основні з них:

- організаційна підготовка до впровадження реформи або опрацювання концепції структури, яка базуватиметься на існуючій державній адміністрації та яка відповідальна за виконання інвентаризації і розміщення нових засобів існуючої територіальної адміністрації;

- концепція інтервенційної діяльності в ході реалізації реформи, коли виникатимуть непередбачувані ситуації;

- концепція системи моніторингу ходу підготовчої роботи, а на наступному етапі – результатів впровадження в життя окремих етапів реформи;

- концепція оцінки отриманих результатів, у т.ч. робота над впровадженням необхідних корекцій як юридично-законодавчого, так і (можливо) територіального характеру;

- концепція інформаційно-навчальної діяльності як для громадян, так і для місцевих політиків та чиновників.

Всі описані вище підготовчі роботи є необхідним елементом цілісної концепції впровадження запланованої реформи.

14.2. Ключові проблеми запланованих рішень

14.2.1. Зауваження та рекомендації

Авторам звіту не хотілося б давати оцінку своїм пропозиціям зі сфери територіального устрою України, виходячи з чисто абстрактних підходів і теоретичних конструкцій і пропускати їх крізь призму прийнятої нами моделі організації та функціонування



територіальної адміністрації. Це стосується врахування авторами реформи наших пропозицій, хоча і не завжди з переконливою для нас аргументацією (особливо це стосується негативної оцінки ними інституції міст на правах повіту) – досвіду у реформуванні польської адміністрації в рамках посткомуністичної трансформації державного устрою. Навпаки, автори звіту намагалися зрозуміти:

- загальний контекст доктрини (в т. ч. силу радянської доктрини унітарної державної влади і демократичного централізму, безперечно, відмінної від європейської, дуалістичної на вищих її рівнях моделі територіального самоврядування);
- конституційний контекст (який виявився правильним з точки зору неможливості швидкої реалізації усього комплексу програми реформи);
- законодавчий контекст (кожна зміна робиться з урахуванням того, що наразі зафіксовано в діючому законодавстві);
- ширший фінансовий контекст (дуже важливим виявилось визначення, що варіанти нових рішень, прийняті в Бюджетному кодексі та в законах про територіальний устрій, значною мірою визначають напрями планованої реформи, хоча водночас обов'язковою буде подальша перебудова механізмів фінансування одиниць самоврядування, органів та інституцій державної адміністрації),
- особливо важливий з точки зору стратегії і тактики впровадження реформи суспільний та політичний її контекст.

То ж вважаємо, що дані зауваження та рекомендації будуть настільки адекватними до ситуації та потреб України, наскільки добре нам вдалося ознайомитися (і врахувати) вищезгадані контексти.

Подані далі зауваження безпосередньо або опосередковано вказують на визнання авторами звіту “обережного” підходу авторів реформи, яких, можливо, нам вдасться переконати, що необхідні зміни повинні торкатись усієї цілісності територіальної адміністрації – як самоврядної, так і державної, тому реформу слід розподілити на етапи. Етапність реформи впливає насамперед з конституційних норм, оскільки Конституція України містить часом дуже конкретні норми щодо організації територіальної адміністрації (статті 132, 133, 140 та ін.), запозичені частково із Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”, залишає незмінним законодавчі рішення, а, керуючись суспільно-політичними підходами,



передбачається, що лише на кінцевому етапі реформи можна внести відповідні зміни в Конституцію, зокрема положення про впровадження територіального самоврядування на вищих рівнях.

Слід однак мати на увазі багаторазово емпірично перевірену істину: *il n'y a que le provisoire qui dure* (немає нічого більш постійного, як тимчасове). Це означає, що реформу потрібно організувати так, щоб кожен окремий її етап не можна було сприймати як щось завершене, на чому можна обмежитись, принаймні протягом якогось часу. Кожен етап реформи повинен включати такі “відкриті” елементи, які спонукатимуть до продовження, тобто до переходу на інший етап.

У викладених нижче міркуваннях, у випадку обмеження (навіть допущення, що це тимчасова міра) періоду реформи, з'являється небезпека надто легкого повернення до старих ідей однорідності державної влади і демократичного централізму, а відповідно, і відступу від головної ідеї реформи. Слід мати на увазі те, що навіть добре обгрунтована реформа адміністративно-територіального поділу становить необхідну, але недостатню умову справжньої реформи територіальної адміністрації України, яка наближає цю країну до демократичних правових держав Європи у відповідності зі стандартами, прийнятими Радою Європи та Європейським Союзом.

14.2.2. Поетапність реформ – необхідність чи певна праксеологія

Важливим викликом, пов'язаним з реформою, є проблеми, що стосуються її впровадження. Варто усвідомити, що пересічні громадяни будуть оцінювати реформу, виходячи, не з суті нових варіантів устрою чи карти територіального поділу України, а пропускаючи її через власний досвід взаємодії з новими органами місцевого самоврядування в аспекті їх неперервної дії та вирішення поточних справ, особливо тих, які розпочали вирішувати, але не завершили за “старої територіальної влади”. Продумана передача влади означає продовження вирішення щоденних справ звичайних людей і буде головним зовнішнім мірилом оцінки реформи. Натомість відповідальність за підготовку та втілення в життя реформи лежить насамперед на державній адміністрації, що відповідає за підготовку і впровадження в життя усіх змін та не допускає різного роду ускладнень.



Враховуючи проблеми суспільного характеру, належить прийняти як аксіому, що більшість рядових громадян і службовців не дуже прагнуть будь-яких змін у своєму житті. Адже кожна зміна, навіть та, довготермінові результати якої будуть для людей дуже позитивні, викликає побоювання, несприйняття, своєю поведінкою вони заперечують потребу змін. Крім того, політики з опозиційного табору кожен пропозицію змін будуть інтерпретувати як предмет для критики правлячої коаліції і намагатимуться набирати голоси проти реформи.

Варто наголосити, що *українська реформа має два аспекти*. Перший – це зміна територіального поділу держави на рівні громад та районів. Планується здійснити принципово новий поділ території держави на 1400-1450 громад та 170-180 районів. Окрім того, в рамках громад ми матимемо справу з додатковим поділом (приблизно на 27-28 тис. одиниць). Але не планується територіальних змін на рівні області. Другий аспект реформи – це впровадження на окремих територіях нового територіального поділу одиниць територіального самоврядування, які матимуть публічно-правовий статус і діятимуть через свої (обрані) органи: законодавчі та виконавчі або самоврядування громад, районів та областей. До того ж в адміністративно-територіальних одиницях передбачається наявність органів державної адміністрації.

Можна уявити собі такий варіант впровадження реформи, коли втілення в життя її територіального аспекту та аспекту устрою розбивається на два окремі етапи. Перший етап – це виключно зміни поділу території країни без очевидних змін устрою, натомість другий етап – це зміни устрою, що полягають у створенні відповідних органів і установ, але які відбуваються вже за нового територіального поділу. Можна об'єднувати обидва процеси, але при цьому варто обміркувати дві моделі впровадження. *Перша модель* – це здійснення всіх змін одночасно, намагаючись одномоментною дією досягти мети як стосовно поділу, так і стосовно територіального устрою. Цей процес, безумовно, вимагатиме коректив, але якими вони повинні бути, впливатиме лише з досвіду, набутого в ході впровадження змін. Це модель, яка ґрунтується на концепції впровадження “найглибшої з можливих”, але тільки однієї цілісної зміни, а відповідно, реформи одноразової і радикальної, коли впроваджують на новому територіальному поділі України територіальне самоврядування не лише в громадах, а й у районах та областях (регіонах).



Другий можливий шлях – це передбачення проведення змін протягом тривалого періоду, наприклад, у три етапи, однак, за умови формування усього плану та конкретного наповнення усієї запланованої реформи.

Можна також обмірковувати різні модифікації цих двох протилежних моделей. Наприклад, модель, що зараз дискутується серед українських експертів, закладає не лише основи проведення реформи у три етапи (при цьому на кожному етапі має впроваджуватися прийнятий тип одиниці територіального самоврядування, встановленої для нового територіального поділу), а й устрій впроваджуваних суб'єктів, який остаточно буде уточнено на третьому етапі (він пов'язується з реорганізацією областей) разом зі змінами до конституції. Це повною мірою забезпечить нові одиниці територіального самоврядування необхідними їм органами та установами.

Звичайно, можна провести глибокий аналіз названої вище проблеми, яку можна звести до питання: "Чи так, а якщо так, то як розвести в часі впровадження окремих елементів адміністративно-територіальної реформи в Україні?", оцінюючи слабкі та сильні сторони можливих варіантів рішень. Істотним, є те, щоб подібний аналіз провели внутрішні експерти (ті, які готують реформу), оскільки це потребує повного і глибокого знання політичних, суспільних та правових умов країни.

Не прагнучи зробити подібний аналіз, ми хотіли б представити (обов'язково з урахуванням польського досвіду) суспільні аспекти впровадження реформ, що складають трирівневу систему самоврядних публічних влад, і насамперед застерегти від певних загроз, що криються при обранні шляху впровадження реформи в кілька етапів.

Розглянемо передусім **проблему реального часу** впровадження реформи. Передбачаючи реалізацію реформи у три етапи, час досягнення мети на її останньому етапі можна визначити принаймні у 8 років, починаючи від моменту впровадження громад. Це впливає з того, що кожен з етапів впровадження самоврядної реформи повинен збігатися з чотирирічним циклом виборів до органів місцевого самоврядування (враховуючи, що не відбудеться скорочення чотирирічного виборчого циклу). Можна, принаймні, проаналізувати дану концепцію про чотирирічний термін, здійснюючи одночасне впровадження реформи на місцевому рівні, тобто на рівні громад та районів одночасно.



Якщо прийняти, що впровадження громад відбулося б у наступному виборчому циклі (тобто весною 2010 р.), то повне завершення реформи припало б на наступний виборчий цикл, тобто на весну 2014 р. (за умови одночасного формування громад та районів), або на 2018 р. (за умови триетапної реалізації). Безумовно, приймаючи, що кожні наступні вибори будуть пов'язані зі створенням нової публічної влади, слід усвідомлювати, що такий хід реформи дозволить Україні досягти конкретної структури публічних влад, яка б відповідала стандартам та вимогам Європейського Союзу¹, найшвидше у 2014, а найімовірніше у 2018 р.

Концепція триетапного впровадження реформи несе певні **загрози політичного та суспільного характеру**. Це випливає з факту, що кожна реформа, яка полягає у передачі певної частини влади (завдань, повноважень) від одного органу до іншого (а, відповідно, від однієї установи до іншої), є і для громадян, і для чиновників, і для політиків великим випробовуванням, пов'язаним з багатьма клопотами, з невиконаними планами, з побоюваннями. Разом з тим кожна реформа може бути (і переважно є) чудовим політичним інструментом як для політиків правлячої коаліції, так і для опозиції (одні будуть розхвалювати майбутні позитивні результати реформи, інші сильно критикувати поточний балаган). Окрім того, деякі політики (так звані євроскептики) критикуватимуть реформу, як "нав'язану" Європейським Союзом і таку, яка послаблює централізовану владу уряду і президента. Інші говоритимуть (і матимуть рацію), що тільки децентралізація влади дозволить їм привести Україну до Європейського Союзу (євроентузіасти).

Натомість чиновники побоюватимуться, що в них стане менше обов'язків (у зв'язку з передачею повноважень до інших суб'єктів влади), а це може спричинити персональні зміни та звільнення. З іншого боку, службовці, які прийматимуть на себе нові завдання, боятимуться, що при збільшенні обсягів роботи їх доходи не зростатимуть і що вони не справляться з таким обсягом обов'язків. А пересічні громадяни стануть побоюватися організаційної невизначеності, яка виникатиме через їх непоінформованість про новий устрій, про органи влади та структуру апарату.

¹ Rozważania te – zwłaszcza co do cyklu wyborczego – powinny teraz uwzględnić fakt, że w związku z rozwiązaniem Rady Najwyższej przez prezydenta Juszczenkę na początku października b.r., Ukrainę czekają - być może - nowe, przedterminowe wybory do parlamentu.



Показовим у цьому аспекті є досвід Польщі. У 1990 р., після впровадження гмінної реформи, було заплановано наступний етап (впровадження пов'ятів) на 1994 р. Однак політичні умови призвели до перенесення цього терміну на п'ять років, і лише реформи 1998 р. дозволили з 1 січня 1999 р. провести реформування пов'ятів та запровадити регіональне самоврядування. Важливо особливо підкреслити, що швидке впровадження змін у 1998 р. пов'язане з кількарічною науковою роботою групи польських експертів, результати якої дозволили новому уряду, сформованому після виборів восени 2007 р., одержати повний набір юридичних матеріалів (проекти законів про пов'ятове самоврядування, воєводське самоврядування та урядові адміністрації у воєводствах разом з основними положеннями проектів змін до законів матеріального права та основ закону про впровадження). Це дало змогу парламенту протягом кількох місяців після його обрання прийняти необхідні закони.

Суттю і каталізатором змін, а відповідно і формування територіальних самоврядних одиниць на регіональному рівні, було питання членства Польщі в Європейському Союзі. Це впливало з факту, що в оцінці польських реформаторів прийнята в Європейському Союзі модель підтримки розвитку окремих регіонів може бути повністю використана у випадку існування на рівні регіону, що має публічно-правовий статус, територіального самоврядування.

Підсумовуючи, можна констатувати, що поділ процесу впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні на три етапи (з внесенням змін до Конституції на останньому етапі) зумовить:

- подовження періоду реалізації реформ принаймні до 2018 р. (передбачаючи, що за цей час не з'явиться уряд, який буде противником таких реформ);

- серйозні й великі структурні та політичні зміни одночасно на всіх трьох рівнях територіального самоврядування, пов'язані з трансформацією областей на останньому етапі реформування та внесенням змін до Конституції, що буде рівнозначно глибоким структурним змінам як у системі органів державної влади, так і в інституті місцевого самоврядування.

Таким чином, Україна змушена буде здійснити серію з трьох глибоких змін, кожна з яких буде радикальнішою за попередню і викликатиме невдоволення громадян, що, природно, породжуватиме проблеми при їх проведенні.



14.2.3. Розподіл повноважень між урядовою адміністрацією і самоврядуванням та між самоврядуванням різних рівнів територіального поділу

Попередній аналіз та дослідження доводить, що одним з головних бар'єрів розвитку на місцевому та регіональному рівнях є відсутність юридичного статусу регіонів та місцевого самоврядування. Окрім того, як свідчать результати досліджень українських експертів Н.А. Микули та І. Маліка, система управління на місцевому та регіональному рівнях в Україні характеризується:

- відсутністю зрозумілого, чіткого розподілу завдань та повноважень між рівнями самоврядування та завдань між самоврядуванням і державною владою;
- високим рівнем обмежень самоврядування у виробленні власної незалежної політики розвитку і черговості вибору задоволення власних потреб;
- відсутністю достатньої свободи дій в органів самоврядування у питанні розпорядження власним комунальним майном;
- домінуванням державної адміністрації над органами самоврядування;
- очевидною розбіжністю між декларуванням дуже широких прав для самоврядування і реальними можливостями використання цих повноважень;
- відсутністю власних достатньо стабільних джерел доходів та відсутністю юридично-фінансового статусу областей, територіальних громад, районів;
- різноманітністю шляхів бюджетних надходжень і нескоординованим фінансуванням завдань на місцевому та регіональному рівнях.

У системних рішеннях щодо практики функціонування самоврядування в Україні не вироблено і не втілено прозорих, чітких процедур передачі завдань на місцевому та регіональному рівнях. Зате широко пропагується так зване “делегування” всіх виконавчо-управлінських функцій, що формально належать до самоврядування територіальних громад, районів та областей відповідним органам державної (урядової) адміністрації. На практиці це означає фактичне усунення самоврядування від виконання ним значного обсягу власних функцій реалізації влади на відповідній



території. Дана система “делегування” завдань суперечить ідеї самоврядування в розумінні Європейської Карти територіального самоврядування та унеможлиблює розвиток самоврядування, бо веде до маргіналізації і гарантує практично повний їх контроль з боку державної адміністрації.

Використовувані в аналізованих проектах законів (змін до законів) термінологія та визначення, що відносяться до самоврядування в частині повноважень, владних завдань та їх фінансування, багато в чому неточні, не є універсальними і такими, що дають чітке розуміння змісту без додаткового пояснення. Наслідками цього можуть бути суперечки стосовно повноважень між самоврядуванням та державною адміністрацією, виникнення так званої “компетенційної діри”.

У проектах законів, а також у запропонованих змінах не запропоновано можливих радикальніших пропозицій реформ, що враховують як теперішній європейський вимір, так і можливості, які дає Конституція та діюча правова база України. Здається, не існує перешкод та обмежень, щоб у рамках нинішнього устрою та правової системи до підготовлених проектів увести термінологію і значно більше понять, які використовуються в універсальній європейській мові й відносяться до цієї проблематики. У проектах документів більшою мірою користуються старою термінологією (наприклад, відсутній термін «грумада»). Рекомендується розглянути можливість ширшого впровадження у зміст усіх документів термінів, що використовуються в європейському праві та практиці. Це забезпечить кращу можливість порівняння цих документів зі схожими документами інших держав та їх розуміння.

14.2.4. Система фінансування територіального самоврядування

Важливим моментом української реформи є дуже обережний підхід до питання про майбутнє фінансування територій. Узагалі це може виглядати як фінансування трансфертами з центрального бюджету і як обмеження для одиниць територіального самоврядування. Це тому, що особливості принципів фінансування у представлених документах виписано досить складно для сприйняття та оцінки.



Стан та економічна потужність одиниць територіального самоврядування, їх здатність до ведення власної, достатньо автономної та довготривалої політики розвитку великою мірою визначається можливостями бюджету та системною гарантією широкої участі у формуванні структури бюджету власних доходів. Це необхідна умова фактичної фінансової самостійності самоврядування, яка в протилежному разі сильно залежатиме від фінансових трансфертів з бюджету держави і робитиме самоврядування значною мірою ілюзорним.

Публічні фінанси в Україні адмініструються бюджетами різних рівнів влади, починаючи від державного до місцевого. Основним правовим документом у цій сфері є Бюджетний кодекс, який встановлює визначальні принципи фінансування завдань влади (у т. ч. і самоврядування). Бюджетний кодекс регулює загальний розподіл бюджетів та їх рівневу залежність, систему узгодженості їх видаткових часток у відповідності з прийнятими формулами та завданнями. Прийняття Бюджетного кодексу в 2001 р. було першим суттєвим позитивним чинником, який сприяв зміцненню розвитку самоврядування. Надзвичайно важливим залишається питання подальшого реформування податкової системи і прийняття Податкового кодексу. На даний момент головним документом у цій сфері залишається закон про систему оподаткування (1991 р.). Необхідно підкреслити, що дохідна база самоврядування в Україні дуже вузька, і якщо вона залишиться незмінною і після реформи, то це може її дискредитувати.

З розглянутих нами матеріалів не впливає, якою саме буде система власних доходів громад (податки і місцеві збори тощо) і який буде рівень власних доходів самоврядування відносно рівня необхідних витрат на реалізацію базових завдань. Проектом реформування передбачається досягнення мінімум 50 % суми власних доходів через одиниці територіального самоврядування для досягнення реальної автономії.

14.2.5. Великі міста в територіальному поділі на рівні району та області

Однією з гострих структурних проблем публічної адміністрації в сучасних європейських державах є включення в територіальний поділ великих міст. Це можна пояснити тим, що в результаті



процесів урбанізації функціональна площа міста (у т. ч. площа щоденної активності мешканців), яка визначається місцем проживання і місцем роботи/навчання, виходить далеко за його адміністративні межі.

Результатом цього розходження адміністративних меж та функціонального простору є неефективна організація виконання публічних завдань, що позначається переважно на просторі територіальної влади органів публічної адміністрації. Простір, на якому населення одержує публічні послуги, часто ширший, аніж межі юрисдикції суб'єкта, який їх надає (наприклад, громадський транспорт, школи). Просторові плани, або плани розвитку, складаються виключно для частини території, пов'язаної функціонально, що призводить до просторового хаосу та ускладнює, а то й унеможливорює, стимулювання тривалого розвитку даного простору. Ці неузгодженості усуваються за допомогою інструментів співпраці між одиницями територіального самоврядування у вигляді входження в комунальні спілки і товариства, створення спільних комунальних об'єднань або більш інституціоналізованих форм зі створенням публічних влад особливого типу (наприклад, у Франції це *communaute urbaine*, *communaute d'agglomeration*, *communaute de communes*, у Польщі зараз здійснюються спроби запровадження так званих міських та метрополійних об'єднань).

Оптимальність територіального поділу значною мірою визначається раціональною організацією (відповідно до виконуваних публічних послуг або простору планування економіки), транспортної мережі, охорони середовища і т. д. Серед великих європейських держав зараз не існує єдиних модельних рішень, які могли б служити прикладом для наслідування. Кожна з територіальних систем, окрім переваг, має також і серйозні недоліки, що за небажання або за неможливості здійснення принципових змін територіального поділу ведуть до необхідності прийняття несистемних рішень.

У великих європейських країнах – у Німеччині, Польщі, а також в Україні, існує два рівні місцевих структур; окрім гмін / громад, це відповідно: *kreis*, *пов'ят* і *район*. Для цих держав проблемним є включення великих міст у територіальний поділ на другому, вищому, місцевому рівні. Так, у Німеччині, як і в Польщі, великі міста виключені з регулярної пов'язової мережі й, залишаючись гмінами, виконують усі функції пов'ятів.



Така модель рішення має принципові переваги. Більші міста мають такий інституційний потенціал, який дозволяє ефективно виконувати значно ширший перелік публічних завдань, ніж у випадку гмін сільського характеру або тих, що володіють лише невеликими осередками міського типу. Польський досвід дає підставу стверджувати, що так звані міста на правах пов'ятів часто ефективніше, ніж "звичайні" пов'яти виконують пов'ятові публічні завдання. Так відбувається не лише завдяки великому інституціональному потенціалу великих міст; причиною є також система фінансування територіального самоврядування, яка в Польщі надає гмінам перевагу над пов'ятами і самоврядуванням воєводств (міста на правах пов'ятів з доходів гмінного рівня "дофінансовують" пов'ятові завдання).

З іншого боку, таке рішення відрізає саме місто від його функціонального простору. Польський досвід переконує, що доступні форми співпраці не завжди ефективно використовуються. Це стосується не лише надання послуг, а й завдань розвитку, а відповідно і стратегічного та просторового планування. Водночас бюджети міст обтяжені виконанням послуг для більшої кількості осіб, ніж лише мешканці даної громади (наприклад, міською інфраструктурою користуються також особи, які в місті лише працюють; послугами шкіл користується молодь з передмістя).

Адміністративно-територіальна реформа, яку планує уряд України, запроваджує такий територіальний поділ, який відповідатиме сучасним потребам організації держави. Запропоновані критерії творення громад та їх кількісні показники (1400-1450 осіб) не викликають найменших сумнівів, і виглядають навіть так, що Україна має шанси побудувати територіальний поділ базового рівня найбільш раціонально серед великих країн Європи. З дотриманням запланованих критеріїв при формуванні громад їх розмір забезпечить можливість надання більшості публічних послуг на рівні базових одиниць як у містах, так і в селах, що буде позитивом. Якщо в результаті суспільного опору об'єднанню теперішніх місцевостей і районів у більші одиниці нові територіальні структури будуть невеликими, віддача від виділення більших міст може бути значною.

Ситуація в Україні є настільки специфічною, що запланований перший етап адміністративно-територіальної реформи зберігає домінування територіальних державних влад на вищих



рівнях територіального поділу та визначає базові завдання самоврядування на цих рівнях як представлення спільних інтересів громад та управління їх спільним майном. У зв'язку з цим проблема виділення міст з районної мережі не стоїть настільки гостро, оскільки це питання важливе лише з огляду на виділення територіальному самоврядуванню на другому рівні територіального поділу ширших повноважень.

Разом з тим необхідно пам'ятати, що не можна проводити ключові зміни територіального поділу надто часто. Тому слід продумати остаточну модель функцій та повноважень району й області, а не тільки устрій, що пропонується в рамках поточного етапу реформи. Якщо районам буде надано широкі владні повноваження, які будуть автономними співвідносно до інтересів та майна і виконуватимуться безпосередньо від імені та в інтересах мешканців, то районний поділ, який готується сьогодні, необхідно пристосувати до ефективного територіального охоплення цих завдань. У цьому ж контексті необхідно розглядати питання можливого виділення міст.

Особливе питання – існуюча невідповідність стосовно вписування великих міст у територіальний поділ вищих рівнів, тобто існування міст, виділених з області. Запланована реформа зберігає їх особливий статус, як можна здогадатися, частково з огляду на юридичний (конституційний) аспект, частково – на політичний. Тут можна зауважити, що в Європі найчастіше столиці держав (назагал у межах їх метропольних територій, а не виключно міських) являють собою одиниці найвищого рівня територіального поділу (Польща – тут виняток). Питаннями для розгляду в цьому випадку є проведення можливого корегування меж міст – обласних центрів таким чином, щоб вони охоплювали всі метропольні території, та створення особливих систем управління ними.

14.2.6. Адміністративна реформа в Україні та європейські стандарти

У результаті проведеного польськими експертами аналізу констатується безсумнівна необхідність змін у територіально-адміністративному поділі Української держави. Проведено дуже ґрунтовну роботу з моделювання пропонованого поділу, про що свідчать напрацьовані законодавчі критерії формування громад та



районів – значною мірою набагато конкретніші, ніж ті, що були прийняті в Польщі.

Стосовно рівнів району та області вказується, що в цілому вони відповідають вимогам NUTS-3 і NUTS-2. У зв'язку з цим необхідно нагадати, що у відповідності з розпорядженням № 1053/2003 Європейського парламенту та Ради Європи від 26 травня 2003 р. у питанні встановлення єдиної класифікації територіальних одиниць для статистичних потреб одиниці NUTS-3 повинні мати 150-800 тис. мешканців, а одиниці NUTS-2 – від 800 тис. до 3 млн мешканців, при цьому відносно новоутворених одиниць такі вимоги повинні трактуватися жорсткіше і послідовніше, ніж відносно вже утворених і діючих елементів територіально-адміністративного поділу. Виходячи з цього, мінімум, встановлений у ст. 12 проекту Закону України “Про територіальний устрій України” (розроблено Мінрегіонбудом України), більше ніж у два рази нижчий, ніж у Євросоюзі, й виглядає як неприйняття моделі NUTS-3. Запропонований підхід до виділення районів може бути ближчим відповідно до вимог NUTS-4, ніж до NUTS-3, а якщо це так, зробити застереження щодо “адміністративних” одиниць рівня NUTS-3, які об'єднують кілька районів.

Акцентуючи на тому, що запропонований авторами реформи поділ на громади можна вважати оптимальним та обґрунтованим, було б доцільним однозначно вказати на те, що громади перебувають на рівні NUTS-5, одночасно ідентифікуюючи одиниці рівнів NUTS-4 і NUTS-3.

Разом з тим необхідно зауважити, що запропонований метод формування громад є найефективнішим для застосування до сільських територій та категорій “мале місто”, “село”. Відкидаючи польську інституцію міст на правах пов'яту, автори проекту не вказують методу вирішення проблеми устрою великих міст, не кажучи вже про метрополійні території, стосовно яких немає хорошого польського досвіду, але існує вартий уваги досвід інших країн Європи, починаючи від дуже інституційно різноманітного німецького досвіду.

Крім того, з точки зору Європейської Карти місцевого самоврядування лише варіанти рішень устрою, які пропонуються для громад, можна визнати такими, що відповідають вимогам Карті. Зате варіанти рішень, які прийняті для районів (що визначаються як одиниці територіального самоврядування), не підходять для областей.

14.3. Рекомендації

14.3.1. Впровадження реального територіального самоврядування на місцевому рівні: реальна його автономія від державної адміністрації

Автономія територіальних самоврядних одиниць повинна передбачати виконання державними інституціями всестороннього та неупередженого контролю відповідності їх дій законодавству. У цьому контексті владу й адміністрацію територіального самоврядування слід сприймати як інтегральну та автономну частину політичної влади і публічної адміністрації держави. Автономність місцевого самоврядування є гарантією успіху адміністративної реформи в Польщі. Проте під час запровадження територіального самоврядування на базовому рівні – рівні гміни – у 1990 р. поляки висловлювали побоювання, чи прийняті рішення щодо реформування адміністративно-територіального устрою, перерозподілу завдань, повноважень та фінансів не зайдуть занадто далеко і чи вони не становитимуть загрози для реалізації прописаних гмінам публічних завдань, чи делегування такої кількості повноважень на рівень гміни зі збереженням тільки права контролю відповідності законодавству діяльності органів гміни не становитиме загрози інтересам громадян на місцевому рівні, чи передані публічні ресурси і фінанси не будуть змарновані та розтринькані замість того, щоб сприяти соціально-економічному розвитку гміни. Був величезний тиск щодо збереження за державною адміністрацією інших владних повноважень відносно самоврядування гміни, і особливо сильними цей тиск був з боку територіальної урядової адміністрації, що не була зацікавлена у втраті своєї компетенції, а відповідно – обмеженні своєї влади відносно місцевих спільнот та їх громадян.

Автономія устрою

Польський досвід свідчить, що ставка на реальну автономію гмінного самоврядування і відмова від змішаних урядово-самоврядних адміністративних структур на рівні пов'яту та воєводства (воєвода – як керівник урядової та самоврядної адміністрації у воєводстві, староста – як керівник спільної урядової та самоврядної адміністрації у пов'яті), прозора схема призначення урядом та самоврядуванням керівників цих адміністрацій – *найважливі-*



ший результат, успіх реформ. Саме такий підхід дозволив досягти значно кращих результатів у питанні реалізації публічних завдань і місцевого розвитку, ніж на це сподівалися в найоптимістичніших прогнозах.

Автономність місцевого самоврядування повинна забезпечуватися передусім вільними виборами та самостійністю у виборі місцевої влади. Таке рішення щодо устрою – гарантія збереження автономії місцевого самоврядування.

Компетенційна автономія

Другою підмогою для реальної автономії територіального самоврядування у Польщі є зрозумілий та чіткий розподіл публічних завдань між урядовою адміністрацією та самоврядуванням, що виключає можливість дублювання або перекривання завдань та усуває імовірність виникнення конфліктів і суперечок між урядовою і самоврядною адміністраціями. У Польщі не з самого початку досягнуто задовільний рівень визначення та окреслення завдань, розмежування повноважень між самоврядною адміністрацією гміни й територіальною урядовою адміністрацією. Практично з 1990 р. регулярно змінювався закон про розподіл повноважень між самоврядною та урядовою адміністраціями з метою визначення конфліктних місць, усунення дублювання повноважень та поетапного і послідовного збільшення публічних завдань, що делегуються територіальному самоврядуванню. І лише зараз кілька чергових доповнень до закону про розподіл повноважень дало позитивне рішення щодо ефективного розподілу завдань між територіальним самоврядуванням та урядом.

Фінансова автономія

Останньою цеглиною у фундаменті автономії самоврядування має стати наявність власного бюджету, власних доходів у масштабі, що покриває видатки на рівні понад 50 %. Автономність у перших двох питаннях без фінансової автономії та базування доходів на трансфертах з бюджету держави завжди буде недосконалою, оскільки це дає урядовій адміністрації територіального рівня (воєводського, пов'ятового) дуже ефективний інструмент керування діяльністю територіального самоврядування. Не потрібно забувати, що без певної мінімальної фінансової автономії,



яка визначається як можливість цілком автономного та самостійного прийняття рішень на цьому рівні, не доводиться мріяти про справжню самоврядність місцевих спільнот, про нагромадження власних доходів (у рамках лімітів, визначених законом) і механізмів їх витрат.

Доходна база самоврядування є надто вузькою і повинна бути однозначно розширена. Рекомендується запровадження податку на нерухомість (збирається податок за землю) як основного джерела бюджету самоврядування. В українському законодавстві місцеві податки визначаються зверху, і це сфера досить вузька. Видається необхідним надати громадам (органам самоврядування) право формувати джерела надходжень податків, участі громад у справлянні податків, що пов'язані з розвитком економічної діяльності, податку з обороту, податку, пов'язаного з працевлаштуванням, що, з одного боку, створило б міцну основу для власного бюджету, а з іншого, – стимулювало б активність самоврядування, схилиючи його до дій у сфері підтримки небюджетних сфер економіки (наприклад, у сфері розвитку малого та середнього підприємництва) регіонів та громад.

У Польщі фінансова автономія територіального самоврядування визначена в окремому законі про фінансування територіального самоврядування, що окреслює джерела фінансування та вирівнюючі механізми для забезпечення фінансової автономії бюджетів гмін, пов'ятів та воєводств. Тут варто зауважити, що про повну фінансову автономію – у розумінні забезпечення достатнього рівня власних доходів – у Польщі можна говорити лише на рівні гмін, як відносну автономію можна визнати фінансову автономію самоврядування воєводств, і як незадовільну – фінансову автономію пов'ятів. У сфері забезпечення фінансової автономії необхідно визнати за доцільне прийняття принципу фінансування трансфертів до бюджету самоврядних одиниць безпосередньо з бюджету країни без зобов'язання завдань дистрибуції засобів територіальної адміністрації на рівні області та району. Схоже, як і в Польщі, де фінансові трансферти здійснюються безпосередньо з бюджету держави до бюджету одиниці самоврядування, це істотний елемент зміцнення автономії територіального самоврядування відносно територіальної урядової адміністрації.

Важливим елементом фінансових рішень в Україні повинно стати впровадження категоризації громад / міст у контексті проєк-



тування вирішення проблеми власних доходів. Цього елемента не вистачало у польській реформі самоврядування, і до сьогоднішнього дня система фінансування гмін значною мірою базується на вирівнюючих трансфертах з бюджету держави для гмін з власними доходами, що не дає змоги реалізувати основні владні завдання.

14.3.2. Інституція делегування державній адміністрації завдань територіального самоврядування – суперечлива ідея самоврядування

Не менш гостра проблема зі сфери компетенції та реалізації завдань одиницями самоврядування – це делегування завдань одиницями самоврядування для реалізації державною адміністрацією. У Польщі функціонує поняття завдань, які делеговані урядовою адміністрацією для реалізації самоврядної адміністрації. Однак немає можливості делегування завдань самоврядною адміністрацією для виконання державною адміністрацією. Визнано, що створення територіального самоврядування мусить цілковито самостійно реалізовувати право самоврядування відведених йому завдань і тут не може мати місце ситуація вторинного делегування цих завдань урядовій адміністрації.

З урахуванням польського досвіду слід визнати як небезпечну і конфліктну ситуацію з делегуванням завдань самоврядування для реалізації державній адміністрації, оскільки на практиці може виникнути питання про обґрунтування делегування цих повноважень територіальному самоврядуванню та можливість існування на етапі впровадження реформи тиску з боку державної територіальної адміністрації у сфері повторного делегування їй завдань, віднесених реформою до функцій органу територіального самоврядування.

14.3.3. Зміцнення позицій обраного на прямих виборах вїта (бургомістра)

З аналізу, проведеного в даному розділі, впливає необхідність переосмислення питань про роль, місце та сферу повноважень вїта/бургомістра, а також його стосунків із законодавчим органом одиниці територіального самоврядування.

По-перше, якщо прийняти, що вїт обирається на прямих виборах, а відповідно на такій самій основі, як і рада, необхідно



надати йому максимально можливі конституційні повноваження виконавчого органу громади (а не громадської ради), без формального використання такого визначення. Це означає: виконавчий комітет ради необхідно було б перетворити в орган, що приймає рішення тільки з питань, які чітко визначені законом. І тоді вїйт, а не виконавчий комітет, як зараз, отримав би загальні виконавчі повноваження, у т. ч. повноваження приймати самостійні рішення у питаннях зі сфери компетенції публічної адміністрації. Відповідно не повинна виникати суперечність між мандатом вїйта та його повноваженнями. Маючи найповнішу довіру (від прямих виборів) вїйт на сьогодні має невеликі повноваження, а основна влада віддана в руки обраного опосередковано виконавчого комітету.

По-друге, статус вїйта повинен бути якомога стабільнішим та захищеним від втручання ради (чого не забезпечує діюче законодавство і, як виглядає, не забезпечить також запропонована зміна статті 79 Закону про місцеве самоврядування в Україні).

По-третє, в територіальному самоврядуванні має бути передбачений своєрідний розподіл влади (рада як законодавчий і контрольний орган одиниці територіального самоврядування, і відповідно, функціонально автономний виконавчий орган). Відповідно рада не повинна ревізувати акти виконавчого органу (виконавчого органу принаймні в перспективі; слід підкреслити особливо: не ради, а саме громади), насамперед у частині визнання їх недійсними. Визнати якісь акти недійсними має право лише орган нагляду, а зрештою суд, а не рада, оскільки це логіка ще радянської моделі місцевого самоврядування, і аж ніяк не європейської.

14.3.4. Стимуляція активності та участі

мешканців в управлінні місцевими справами.

Інтегрованість громад як базових адміністративних одиниць

Принципи утворення і функціонування допоміжних одиниць

- Ланки системи самоврядування, що розглядаються як допоміжні одиниці (старости, квартальні ради) кваліфікуються в залежності від характеру громади (сільські, міські). Такий механізм рішення цілком обґрунтований, однак у контексті інтегрованості устрою важливим є збереження єдиних принципів їх функціону-



вання. Це не означає, однак, що в кожній громаді допоміжні одиниці повинні функціонувати ідентично. Закон має врегулювати виключно основні правила щодо їх утворення, повноважень, сфери діяльності; у конкретних питаннях місцевим владам надається повна свобода дій.

- Право на утворення допоміжних одиниць повинно впливати безпосередньо із закону, однак органом, що їх утворює, повинна бути рада громади.

- Ініціатива їх створення – у компетенції ради. Крім того, з метою уможливлення реалізації волі мешканців варто впровадити механізм, що надає їм право ініціювати створення допоміжних одиниць у випадках, коли дії такого характеру не реалізовує рада. Скажімо рада повинна вчинити відповідні дії як реакція на подання (ініціативу) певного відсотка мешканців (досвід показує, що для таких ініціатив він не повинен бути високим – близько 5-10 %). Винятком з описаного вище принципу може бути законодавче збереження набутих прав принаймі для тих спільнот, де такі одиниці вже існують. Але навіть у таких випадках закон повинен закріпити за радою право створювати допоміжні одиниці з тим, щоб завжди органом, що створює цю одиницю і надає їй повноваження, була рада громади.

- Принципи функціонування допоміжних одиниць визначається статутом громади. Варто було б уникнути регулювання в законі питань, що стосуються принципів функціонування допоміжних одиниць, а делегувати це право безпосередньо радам громад. Важливими є також законодавчі гарантії для дотримання єдиних принципів у громаді. Неприпустима ситуація, за якої на території однієї самоврядної спільноти допоміжні одиниці, рівні за змістом завдань, функціонували б, спираючись на різні принципи або маючи різні повноваження. Винятком є ситуація місько-сільської громади, де функціонували б два види допоміжних одиниць. У такому випадку допускається урізноманітнення їх статусів та принципів діяльності відповідно до статусу одиниці (одні принципи – для солтисів, інші – для квартальних рад).

- Повноваження цих одиниць визначаються виключно статутом громади. Законодавчий орган повинен мати свободу дій у прийнятті рішень стосовно того, яка сфера повноважень відповідає допоміжним одиницям. Чи є це виключно повноваження висловлювати думки і пропозиції, чи їм надається право зобов'язуючих



рішень у визначених питаннях, що належать до компетенції ради громади. Надання законом визначених повноважень, зокрема права вето допоміжним одиницям, – конфліктний та невластивий для них за своєю природою механізм. Також варто відмовитися від подібної форми взаємин з допоміжними одиницями. Право розпоряджатися комунальним майном та публічними засобами, тобто можливість передачі допоміжним одиницям в управління комунального майна та розпорядження засобами з бюджету громади повинне бути передбачене законом. Рішення про використання цього права – виключна компетенція ради, що реалізує її через статут громади і ухвали, які делегують їй право розпоряджатися частиною комунального майна, та бюджетні ухвали.

Принципи співпраці самоврядування з органами самоорганізації мешканців

- Передбачення у рамках реформи функціонування різних форм самоорганізації мешканців дає можливість підвищити ефективність використання потенціалу місцевих спільнот. Звідси випливає, що було б добре, якби прийняті рішення були, з одного боку, гнучкими, а з іншого, – визначені законодавчо методом, який не викликає сумнівів щодо можливості їх створення та функціонування.

- Всі будинкові, вуличні, квартальні комітети є вираженням волі мешканців до об'єднання і спільної діяльності. З точки зору публічної влади вони мають трактуватися як приватні суб'єкти. Не повинно бути моделі, де існує припущення, що органи цього типу мають функції органів публічної адміністрації.

- Бажаним є гарантування законом можливості для місцевих влад доручати реалізацію визначених публічних завдань суб'єктам цього типу, а також передавати на потрібні цілі відповідні засоби. Це має відбуватися на принципах суверенності сторін, партнерства, ефективності, прозорості та чесної конкуренції. Звідси випливає необхідність визначення у законах принципів, на які публічна влада може спиратися під час делегування непублічним суб'єктам визначених завдань іншого типу, ніж аукціон. Таке рішення спричинить розвиток третього сектора та посилить почуття співвідповідальності мешканців за дії місцевої спільноти.

- Уповноваженими для реалізації завдань та отримання для цієї мети публічних засобів на тих самих засадах мають бути також неурядові організації. Їх роль схожа на роль комітетів з тією



лише різницею, що замість об'єднання мешканців на визначеній території вони об'єднують осіб, які зацікавлені визначеною проблематикою. Досвід показує, що у більшості випадків напрямки діяльності третього сектора перекриваються зі сферою завдань, що реалізуються самоврядними органами. Звідси випливає необхідність передбачення у законі можливості реалізації публічних завдань також громадськими організаціями.

- Для посилення ефективності управління необхідно подумати над питанням обґрунтованості доручення виконання публічних завдань допоміжним одиницям – органам самоорганізації мешканців. Допоміжні одиниці не виконують у цій ситуації ролі, для якої вони створюються, оскільки стають посередником у трансферті публічних засобів до безпосередніх виконавців. Передача прав та обов'язків суб'єкту нижчого рівня відповідає принципу субсидіарності, однак призводить до того, що публічні влади на рівні громади втрачають контроль над виконанням та якістю надаваних публічних послуг.

14.3.5. Необхідність забезпечення органів територіального самоврядування відповідним виконавчим органом

Суттєвим у проведенні реформи є питання, пов'язане з виконанням завдань територіальним (регіональним) самоврядуванням. Так, на момент початку реформування **потрібно передати самоврядуванню району, області частину управлінського апарату держадміністрації. Для подальшого формування повноцінного виконавчого органу рад районного та обласного рівнів необхідно передбачити відповідний час – орієнтовно 6 місяців – для його створення і підготовки кадрів для виконання відповідних завдань.**

У польських умовах так було створено маршалські установи перед початком функціонування самоврядування воєводства на базі власного бюджету і перед прийняттям частини обов'язків адміністрації воєводами. Перед проведенням реформи варто ретельно проаналізувати проблему забезпечення необхідного допоміжного апарату, тобто установ самоврядної адміністрації, передбачивши шляхи його повноцінного формування. У противному разі самоврядування буде приречене на „outsourcing” своїх завдань державній територіальній адміністрації, і все залишиться так, як було перед реформою.



14.3.6. Потреба у створенні окремої інституції, яка б опікувалася проблемами територіального самоврядування, особливо фінансової сфери

Створення одиниць територіального самоврядування, яке функціонує автономно (за формулюванням польської конституції – “від свого імені та під власну відповідальність”), означає необхідність пошуку відповідних форм контролю з боку держави за їх діяльністю. Очевидно, що безпосередній контроль з боку державної адміністрації за виконанням публічних завдань самоврядною адміністрацією буде обмеженим до так званих делегованих завдань. У сфері владних завдань самоврядування контроль за діяльністю органів самоврядування повинен обмежуватися межами, встановленими законом. У принципі, в Україні сприймається модель, що полягає в можливості призупинення територіальним органом державної адміністрації актів органів територіального самоврядування і скерування справ до адміністративного суду з метою з'ясування, відповідають вони законодавству чи ні.

Необхідно тут згадати і про складнощі системи нагляду, пов'язані з тим фактом, що орган територіальної публічної влади може опинитися в ситуації, в якій має контролювати на відповідність законодавству акти, які видаються органом територіального самоврядування, а сам подає цьому органу звіт про виконання бюджету та програм, ухвалених цим же органом територіального самоврядування. Таких ситуацій варто уникати.

Одночасно зі збільшенням компетенційної та бюджетної автономії одиниць територіального самоврядування збільшуватиметься контроль законності фінансових рішень (бюджетні ухвали, видатки, позички та кредити, емісія облігацій тощо.). Звужуватимуться рамки контролю за фінансовими діями територіального самоврядування, що пов'язані зі самоврядними фінансами та базуються на трансфертах з бюджету держави.

Контроль над бюджетно-фінансовими діями зобов'язує державу мати спеціальний чиновницький апарат. Акцентуємо увагу на можливості організації такого апарату: за польським зразком це спеціальні контрольні інституції, які в польській адміністративній системі називають регіональними рахунковими палатами. Вони безпосередньо не підпорядковані ні загальній урядовій



територіальній адміністрації (у польських умовах – воєводі), ні податковій адміністрації. Їх головне завдання – контроль за відповідністю законодавству всіх рішень органу територіального самоврядування, починаючи з його бюджетних ухвал.

14.3.7. Необхідність вироблення комплексної моделі реформування майбутнього територіального устрою на всіх рівнях

Необхідно якнайшвидше розпочати суспільну (громадську) та політичну дискусію щодо комплексної моделі реформи, при цьому чітко демонструючи, що добре проведена реформа повинна бути пов'язана з ґрунтовною перебудовою як структури устрою територіального самоврядування, так і перебудовою територіального поділу. Так зване “віконце реформ”, тобто визначення найефективнішого часу для проведення реформи у даній країні (реформ з одночасним прагненням і політиків, і суспільства) з'являється дуже рідко, до того ж воно виникає, як правило, у перші місяці діяльності нового уряду. Варто також взяти до уваги той факт, що в країнах з нестабільною демократичною системою “віконце реформ” може з'явитися цілком несподівано, і політична еліта, яка прагне змін, якщо не буде готова до цього, може мати труднощі з впровадженням реформ. Застерігаємо ще раз, що обов'язковою умовою ефективного впровадження реформ є попередній, повний і без жодних скритих мотивів діалог з місцевими та регіональними суспільними елітами. Це ті еліти, які становлять осердя майбутньої місцевої та регіональної виконавчої влади та її адміністративного апарату, і може, саме вони передусім зацікавлені як у впровадженні реформи, так і (якщо не справдяться їх очікування) у відмові від неї.

Тому пропонуємо, щоб опрацьовану повну модель реформи (в т. ч. й необхідні конституційні зміни) піддати якнайширшому суспільному та експертному обговоренню з тим, щоб бути готовими до втілення всієї реформи вже у 2010 р. Все це має бути в контексті як конституційної реформи, так і реформи територіального устрою, зміни устрою територіального самоврядування. Варто подумати над тим, чи дискусію про реформу не пов'язати з дискусією про вступ України до Європейського Союзу. Можливо,



тоді вдалося б досягти так званого ефекту важеля, тобто підтримки цих реформ громадянами, які підтримують вступ України до Євросоюзу.

Варто теж пам'ятати, що повна модель реформи охоплює такі напрями:

- встановлення нового базового територіального поділу держави;
- визначення рамок устрою адміністрації в новому поділі держави і структури одиниць, які в ньому функціонують;
- правові засади та засади поділу публічних завдань у новій структурі публічної адміністрації;
- порядок отримання майна адміністративно-територіальними одиницями;
- фінансування адміністративно-територіальних одиниць.

Тільки повна і злагоджена підготовка реформи у всіх згаданих вище напрямках забезпечить її відповідне сприйняття простими громадянами та місцевими й регіональними суспільними і господарськими елітами. Належна підготовка реформи має також величезне значення для її результативного та ефективного впровадження. Тому, необхідно розробити (вже на етапі дискусії про модель реформи) систему моніторингу реформи, зокрема суб'єктів, що підлягають моніторингу, і принципу такого моніторингу. Слід мати на увазі, що навіть найточніше і найпрофесійніше підготовлена реформа вимагатиме коректив і доповнень; ця сфера буде "відкрита" для реформаторів під час першого року функціонування нових структур адміністрації.

14.3.8. Необхідність підготовки комплексної програми заходів з реформування

Впровадження підготовленої реформи вимагає дій, до яких необхідно відповідним чином приготуватися як в аспекті визначення методології цього впровадження (окреслення та опис відповідних процесів), так і створення структур, відповідальних за їх реалізацію.

По-перше, обов'язково потрібно утворити нові інституції – наперед нові установи.

По-друге, цим інституціям необхідно передати існуючі в "старому" устрої матеріальні засоби та кадровий потенціал. Ускладнення виникатимуть саме там, де будуть створюватися нові адмінтеродиниці, оскільки нові інституції (як на рівні громади, так



і на рівні району) будуть функціонувати в інших, ніж було досі, адміністративних одиницях. Окремо постане проблема підготовки проєктів бюджетів для нових одиниць та передача справ, що вже на стадії реалізації.

Сфери впровадження реформи

Повний цикл підготовки до впровадження реформи публічної адміністрації повинен охоплювати також стан розроблення концепції та аналітичні процедури в таких сферах:

- законодавчі дії, що полягають у підготовці проєкту закону (законів) про впровадження реформи і які регулювали б принципи переходу від старої до нової системи територіальної організації влади;

- організаційна підготовка, тобто відповідне визначення, як виглядатимуть структури, відповідальні за впровадження реформи, в т. ч. за виконання таких дій:

- проведення інвентаризації існуючих засобів та справ, що перебувають на етапі опрацювання;

- передачу засобів (зокрема комунального майна) та справ, що перебувають у процесі опрацювання, до новостворених адміністративно-територіальних органів;

- поширення інформації про нову організацію адміністрації;

- підготовку та перепідготовку працівників територіальної адміністрації;

- здійснення необхідних інтервенцій у ході реформи.

- підготовка концепції та відповідних структур, які будуть моніторити хід підготовчих дій і результатів впровадження реформи в життя;

- концепції оцінки результатів реформи та методики внесення правок та коректив правового характеру;

- підготовка програми інформування суспільства про реформу.

Принцип неперервності роботи адміністрації

Найперше, що необхідно вирішити, – це питання роботи органів публічної влади:

1. Коли перестають діяти органи публічної влади, пов'язані зі старим адміністративно-територіальним устроєм ?

2. Як і коли здійснити відбір осіб, які виконуватимуть функції в органах публічної влади в новому адміністративно-територіальному устрої ?



3. З якого часу починають діяти нові органи?

Формулювання “перестають (починають) діяти” означає строк, коли особи, які виконують функції органів публічної влади, втрачають правове підґрунтя (або його отримують) для прийняття управлінських чи адміністративних рішень від імені відповідного органу місцевого самоврядування (громади або району).

Ключова проблема, яку необхідно вирішити, пов’язана з принципом неперервності роботи адміністрації. Не може бути так, що на даній території перестає функціонувати публічна влада, коли особи, які виконують функції органів публічної влади втрачають юридично підкріплене право прийняття рішень або видання розпоряджень, а в цей період ще не обрано нову владу або ще не розпочали роботу ті особи, які виконуватимуть функції органів публічної влади у новій територіально-адміністративній системі.

Як правило, “старі” органи втрачають свої повноваження у момент, коли приступають до виконання своїх обов’язків “нові” органи. Цей перехід функцій не є проблемою, якщо постійно (безперервно) діють установи, які є допоміжним апаратом місцевих самоврядних влад та не змінюється територія їх юрисдикції, на якій діють як “стара”, так і “нова” влади.

У випадку проведення реформи зміні підлягає як територія нової влади, так і установи, що повинні бути її допоміжним апаратом. Окрім того, “нова” влада повинна мати (з огляду на нові завдання і нову територію) абсолютно новий бюджет, який хтось повинен підготувати. Цю проблему можна вирішити, врахувавши досвід Польщі, а саме механізми, передбачені у ході впровадження реформи публічної адміністрації в 1998 р.

По-перше, оскільки вибори до органів самоврядування в Україні відбуваються в першій половині року (останні були у березні 2006-го), варто розглянути варіант прийняття за дату введення в дію реформи публічної адміністрації 1 липня виборчого року. Якщо строк повноважень депутатів місцевих рад не буде скорочено, то найближча така дата – 1 липня 2010 р.

Це дозволить провести вибори до “нових” органів самоврядування у весняний період, при цьому “старі” органи діяли б до дати введення в дію реформи, тобто до 30 червня. Але одночасно з іще діючими “старими” органами відбувалася б підготовка, як організаційна, так і технічна, до початку діяльності нових адміністративних структур. Необхідно було б однозначно прийняти, що всі



організаційні рішення, що були прийняті до дати введення в дію нової адміністративної структури, “нові” органи починали виконувати лише після введення в дію реформи. Це може стосуватись, наприклад, таких питань, як статут нової одиниці (громади чи району), різного роду актів (про створення чи призначення) або актів місцевої юрисдикції, які прийняті новообраними радами.

Такі проблеми можна вирішувати законодавчо (так було у Польщі в 1998 р.), лише уклавши угоду про введення в дію новобраних органів самоврядування безпосередньо після виборів і прийняття ключових рішень з найважливіших питань для безконфліктного, ефективного та м’якого початку функціонування громад та районів. Конструкція цього закону повинна виглядати так, що введення в дію законів про устрій, які стосуються громад та районів, цим законом передбачалось би з 1 липня, але деякі статті цих законів (ті, що не стосуються органів та їх діяльності) вводилися б у життя раніше – в день оголошення Центральною виборчою комісією України загальних результатів виборів до органів територіального самоврядування. Це дасть можливість одночасної діяльності “старих” органів на їх “старих” територіях до 30 червня та “нових” органів на їх “нових” територіях – як підготовчий період до 30 червня. Це означатиме, що їх рішення, прийняті до 30 червня, будуть введені в дію лише з 1 липня.

Представлена концепція є однією з можливих для реалізації і наглядно демонструє основні проблеми, пов’язані з обов’язковістю дотримання принципу неперервності роботи публічної адміністрації.

Завдання та порядок впровадження реформи

Окрім того, варто було б (і також за допомогою впроваджуючого закону) визначити основні принципи та порядок переходу від “старої” до “нової” системи. Наприклад:

1. Хто з міністрів в уряді відповідає за впровадження територіально-адміністративної реформи?

2. Як виглядатиме структура системи, відповідальної за впровадження реформи?

Як нам здається, необхідно створити міжвідомчу робочу групу під керівництвом міністра, яка відповідатиме за впровадження реформи. Група повинна відповідати за:

- підготовку та оцінку законодавчих проектів у сфері передачі повноважень;



- моніторинг дій та результатів упровадження реформи;
- організацію навчань працівників державної територіальної адміністрації;
- організацію поширення інформації про реформу.

Необхідно напрацювати структурно заходи децентралізації управління з упровадження реформи. Це передбачає необхідність призначення на місцях осіб, які б несли відповідальність за здійснення реформи. Призначення цих осіб та сфера їх повноважень повинна випливати із закону про проведення реформи. Можна розглянути (з урахуванням досвіду Польщі) такий варіант, щоб ввести 24-х експертів з питань впровадження реформи, призначених областями. Свою роботу експерти повинні розпочати принаймні за три місяці до введення в дію законів про устрій. Це могли б бути чиновники високого рівня, які б призначались на свої посади Прем'єр-міністром (хоча, як варіант, варто розглянути можливість підключення Президента України до процесу їх призначення). Вони мали б відповідати за:

- підготовку державної адміністрації на територіях “старих” громад та районів до трансформації в території “нових” громад та районів;
- координацію передачі майна та персоналу зі “старих” до “нових” установ;
- співпрацю з “новими” органами територіального самоврядування (допомога їм на початковій стадії впровадження реформи).

У разі призначення таких експертів варто було б передбачити існування допоміжного апарату для них, наприклад, у формі груп впровадження на території області. Звертаємо увагу на факт, що розмір апарату, який займатиметься впровадженням реформи, має напряду залежати від технічно-організаційної сфери реформи. Це вимагає проведення відповідного аналізу та прийняття рішення з таких питань:

1) Якою буде “логіка” ліквідації “старих” та створення “нових” апаратів як самоврядної, так і державної адміністрації: чи старі установи будуть об'єднані в одну нову; чи, можливо, частину старих буде ліквідовано, а один зі старих буде зародком нового; чи передбачається функціонування представництв установ?

2) Якою буде логіка питань працевлаштування: чи відбудеться автоматичне “переведення” працівників зі «старих» у «нові» установи, чи скоріше за все відбудеться звільнення частини працівників? Якщо так, то з якою мотивацією?



3) Як виглядатиме проблема набуття прав на майно?

4) Як виглядатиме питання фінансових розрахунків? Хто готуватиме новий бюджет для нового самоврядування? Яким чином буде прозвітовано за виконання старого бюджету?

5) Як, кому і в якому вигляді будуть передані адміністративні рішення, що перебуватимуть на стадії реалізації? Хто буде відповідальним за цю передачу?

6) Хто, кому і в якій формі передасть архіви ліквідованих установ? (Це особливо стосується сфери адміністративних рішень та особових справ працівників).

Лише маючи підготовлену концепцію впровадження реформи, починаючи від проблеми втілення в життя законів про устрій та методики функціонування нових органів і закінчуючи структурою впровадження реформи, вирішенням майнових, індивідуальних проблем та адміністративних справ, що перебувають у процесі вирішення, архівних питань, тільки тоді можна приступати до підготовки проекту(ів) закону(ів) про впровадження реформи, які регулюватимуть принципи переходу від старої до нової системи територіальної адміністрації.

14.3.9. Впровадження реформи – комплексна та цілісна система законів

Представлені для аналізу рішення щодо впровадження самоврядної реформи в Україні взято з проектів трьох правових документів (“Про територіальний устрій України”, “Про зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування України”, “Про внесення змін до Закону України “Про місцеву державну адміністрацію”). На противагу польській реформі в Україні в одному законі визначаються питання устрою місцевого самоврядування та його повноваження. В іншому законі визначаються повноваження державної місцевої адміністрації. Видається, що такий варіант рішення є допустимим, але він пов’язаний з певними загрозами, про які нижче.

Насамперед підкреслимо, що багато аргументів за те, що варто розділяти питання устрою та питання розподілу компетенцій. Перше рішення (про устрій) повинно бути дуже стабільним і не підлягати будь-яким змінам, окрім необхідних, а також упроваджуватись методом, який забезпечує широке обговорення напрямків



розвитку самоврядування. Безсумнівно, в Польщі таким елементом був перехід від непрямих до прямих виборів вїтїв/бургомїстрїв/президента, а також зменшення кількості депутатів у представницьких органах (радах гмін, пов'ятїв та воєводств).

Питання розподїлу повноважень і змїни функцій краще видїляти в окреме правове регулювання, оскїльки таке регулювання, як правило, приречене на постїйні та регулярні доповнення під час першої фази впровадження самоврядування. У багатьох випадках це носить технїчний характер. У законї про устрїй повинні бути перерахованї лише головнї сфери публїчних завдань, що передбаченї як виключнї для територїального самоврядування даного рївня. На нашу думку, така законодавча технологїя була б ефективною для впровадження реформи територїального устрою і в Українї.

Іншим дискусїйним аспектом є рївне представлення у законах "Про змїни до Закону Українї "Про мїсцеве самоврядування Українї" та "Про внесення змїн до Закону Українї "Про мїсцевї державнї адмїнїстрацїї") інформациї про розподїл завдань мїж самоврядною та державною адмїнїстрацїями. В обох законах у роздїлах 2 вказується на повноваження окремих адмїнїстрацїй у визначених сферах дїяльностї.

Аналїзуючи польський переклад цих текстїв, переконуєшся, що вони дуже подїбнї, а тому в процесї реалїзацїї неминучї конфлїкти мїж самоврядною адмїнїстрацїєю і територїальною державною адмїнїстрацїєю, спричиненї дублюванням їх завдань, нечїтким їх розмежуванням, складнїстю інтерпретацїї. Напрошується думка, що було б доречнїше скористатися досвідом польських реформ, де так само, як і в Українї, урядова адмїнїстрацїя на територїї (воєвода і т. п.) функціонує на основї закону про урядову адмїнїстрацїю у воєводствї, натомїсть, незалежно від двох законїв про устрїй (тобто для самоврядування та для воєводи) існує дуже об'ємний закон технїчного змїсту про розподїл конкретних повноважень мїж урядовою адмїнїстрацїєю на певнїй територїї та самоврядними адмїнїстрацїями окремих рївнїв (гмінного, пов'ятового та воєводського). Закон про розподїл повноважень є, в принципі, переглядом усього галузевого законодавства і переформатуванням повноважень, якї згадуються в цьому законодавствї й стосуються самоврядних та урядовї адмїнїстрацїй на певних територїях. Вважаємо, що в Українї також необхідно провести перегляд



усього галузевого законодавства і точно визначити на цій основі повноваження та завдання самоврядної і державної адміністрацій. Можна було б у загальних рисах сформулювати повноваження обох адміністрацій (самоврядної та державної) в базових для них законах (“Про територіальне самоврядування України”, “Про місцеву державну адміністрацію”) і викласти ці повноваження радше оглядово, аніж у вигляді завдань.

14.3.10. Рекомендації щодо конструювання переліку публічних завдань та повноважень територіальних публічних влад

У додатку до зазначеного аналізу українського процесу реформування представляємо пропозицію поділу компетенцій та завдань територіальних органів публічної влади. Створення каталогу завдань та повноважень базується на ретельному аналізі пропозицій, представлених українською стороною, з врахуванням діючого законодавства та запропонованих реформ, а також перевірений на практиці багаторічний досвід впровадження подібної моделі в Польщі. Пропозиції про компетенції необхідно трактувати як далекосяжну ціль, але її досягнення може відбуватися поступово у відповідності до закладених п’яти етапів адміністративно-територіальної реформи в Україні.

14.4. Основні рекомендовані повноваження органів публічної влади на різних рівнях адміністративно-територіального поділу

Рівень громад

До основних повноважень органів місцевого самоврядування на рівні громад належать:

- Прийняття ухвал у питаннях утворення і вступу в різного роду спілки та виходу з них;
- Прийняття ухвал у питаннях визначення принципів вступу, виходу, збуту часток та акцій;
- Прийняття рішень у питаннях утворення, ліквідації та реорганізації підприємств, інституцій та інших організаційних одиниць, забезпечення їх майном;
- Прийняття ухвал у питаннях встановлення максимального розміру позик та доручень, які надаються в бюджетному році;



- Прийняття ухвал у питанні формування завдань у сфері делегованих та доручених завдань;
- Право на утворення організаційних одиниць та комунальних підприємств для виконання власних завдань;
- Утворення нових освітніх осередків (дитячих садків, початкових та середніх шкіл);
- Самостійне утворення мережі осередків шкіл, дитячих садків, бібліотек, будинків культури, мережі медичних закладів та пунктів;
- Ухвалення статуту громади;
- Ухвалення рішення про напрями діяльності правління (війта);
- Призначення та звільнення секретаря громади і скарбника;
- Прийняття бюджету громади та звіту про його виконання;
- Ухвалення економічних програм;
- Ухвалення напрямів просторового освоєння гміни та місцевих планів економічного розвитку;
- Забезпечення умов функціонування представницьких органів ради громади, виконавчих органів ради, органів самоорганізації мешканців та ін.;
- Прийняття рішень, адміністрування місцевих податків та зборів;
- Публічна освіта: загальна, дошкільна, позашкільна;
- Охорона здоров'я і базова медична опіка – перша допомога та профілактична медично-санітарна допомога, швидка допомога, стоматологічна допомога;
- амбулаторна та ветеринарна допомога;
- культура та інституції культури, створення і реалізація культурних та мистецьких програм, підтримка масової культури;
- реалізація завдань родинної політики, опіки над проблемними дітьми та молоддю;
- фізична культура, спорт, туризм, реалізація молодіжних програм, загальнодоступних спортивних змагань, підтримка туристичних програм;
- суспільна та соціальна допомога, територіальні центри й осередки соціального обслуговування мешканців, у т. ч. забезпечення соціальним житлом та опікунськими закладами;
- складання планів освоєння території громади та генеральних планів;



- реалізація діяльності, пов'язаної з забудовою міст, архітектурою; ведення кадастру;
- шляхове будівництво, ремонти й утримання доріг місцевого значення, вулиць, площ, мостів;
- організація дорожнього руху;
- організація місцевого транспорту;
- управління та організація діяльності житлового господарства, експлуатаційних служб; житлове будівництво;
- організація надання комунальних послуг – подання води й тепла, відведення нечистот, утилізація відходів, забезпечення газом, електричною енергією;
- утримання зелених територій, рекреаційних і спортивних зон;
- утримання кладовищ;
- підтримання чистоти й порядку; санітарне обладнання; сміттєзвалища; очищення стоків;
- програми відпочинку та рекреації;
- єдиний офіс;
- охорона природного середовища та природи, контроль за дотриманням законодавства у сфері охорони природного середовища, екологічні програми;
- сфера земельного устрою, питання призначення землі, ведення земельно-кадастрової документації;
- утримання громадських об'єктів, облаштування місць загального користування та об'єктів адміністрації;
- управління нерухомістю;
- організація роботи й адміністрування ринків і торговельних залів;
- нагляд та ведення лісового господарства;
- водне господарство громади;
- протипожежна та протипаводкова охорона;
- пожежна охорона та рятувальні служби;
- забезпечення публічного порядку та убезпечення громадян;
- управління комунальним майном громади;
- організація та утримання дорадчих служб сільського господарства;
- співпраця з неурядовими організаціями;
- соціальна допомога, у т. ч. опікунські осередки та заклади;
- охорона пам'яток та опіка над пам'ятками (у визначеному періоді);



- ведення родинної політики, зокрема надання вагітним жінкам соціальної, медичної та правової допомоги;
- представлення громади за кордоном;
- співпраця з місцевими та регіональними спільнотами інших країн;
- опрацювання та ухвалення власних стратегій розвитку;
- опрацювання та ухвалення місцевих планів просторового освоєння;
- визначення сфери діяльності допоміжних одиниць, принципів передачі їм частин майна для використання та принципів передачі бюджетних засобів на реалізацію завдань цими одиницями;
- прийняття рішень у питаннях податків та оплат у відповідності з положеннями окремих законів;
- визначення місцевих податків та їх розмірів у рамках ухвал, надання пільг щодо цих податків;
- прийняття ухвал і проведення місцевих референдумів;
- проведення громадських слухань з важливих для спільноти питань;
- прийняття рішень у питаннях об'єднання в товариства та інші форми добровільних зв'язків;
- право на членство у відповідних міжнародних товариствах та інших добровільних об'єднаннях органів самоврядування;
- нагляд за комунальними структурними одиницями та підприємствами;
- опрацювання планів благоустрою територій громади, генеральних планів територіального розвитку міст та сіл, окремих територіальних планів, планів "червоних ліній", проектів забудови територій та проектів земельного поділу;
- опрацювання та затвердження програм соціально-економічного розвитку;
- ухвалення місцевого бюджету;
- прийняття ухвал з майнових питань громади, які виходять за межі звичайного управління і стосуються імітування облігацій та визначення принципів їх поширення, набуття та викупу;
- прийняття ухвал з майнових питань громади, які виходять за межі звичайного управління і стосуються принципів набування прав, продажу та заборгованості земельних нерухомостей, здавання їх в оренду або в найм;



- прийняття ухвал з питань відтермінування довгочасних позик та короточасних кредитів у бюджетному році;
- прийняття ухвал у питаннях зобов'язань у сфері залучення інвестицій та ремонтів;
- прийняття ухвал у питаннях утворення і вступу в різного роду спілки та виходу з них;
- прийняття ухвал у питаннях визначення принципів вступу, виходу та збуту часток та акцій;
- прийняття рішень у питаннях утворення, ліквідації та реорганізації підприємств, інституцій та інших організаційних одиниць, забезпечення їх майном;
- прийняття ухвал у питаннях встановлення максимального розміру позик та доручень, які надаються в бюджетному році;
- прийняття ухвал у питанні формування завдань у сфері делегованих та доручених завдань;
- право на утворення організаційних одиниць та комунальних підприємств для виконання власних завдань громади;
- утворення нових освітніх осередків (дитячих садків, початкових та середніх шкіл);
- самостійне утворення мережі осередків шкіл, дитячих садків, бібліотек, будинків культури, мережі медичних закладів та пунктів;
- ведення реєстру виборців;
- інші питання місцевого значення, які поза компетенцією органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування інших рівнів адміністративно-територіального устрою.

До базових повноважень та завдань старости належать:

- моніторинг та оцінка базових індикаторів виконання завдань зі сфери соціально-економічного розвитку громад на відповідній території;
- співпраця і допомога мешканцям громад у підготовці документів, передача їх в адміністративні органи та органи соціального захисту;
- нагляд та моніторинг реалізації завдань зі сфери будівництва, забудови території, охорони навколишнього середовища в аспекті їх відповідності законодавству;
- нагляд за дотриманням загального порядку, запобігання та



попередження порушення законодавства, звернення і подання прохань до компетентних органів з метою прийняття рішень;

- підготовка пропозицій, які стосуються проекту бюджету видатків, які реалізуються на території даної місцевості;
- координація виконання бюджетних програм та завдань і діяльності бюджетних інституцій, які є розпорядниками фінансових засобів з бюджету;
- підготовка пропозицій до генерального плану території;
- підготовка пропозицій до плану освоєння територій громади;
- управління комунальним майном, яке перебуває на території громади у відповідності з рішеннями ради громади;
- організація громадських робіт;
- виконання арбітражних функцій з питань, які стосуються спорів та загальних питань;
- прийняття рішень у межах, визначених законодавством, регламентом, радою громади та власними повноваженнями.

До базових повноважень ради староств належать:

- надання консультацій у питаннях, пов'язаних з господарюванням на землі перед їх розглядом на сесії ради громади;
- надання консультацій з питань бюджету перед їх розглядом на сесії ради громади;
- надання консультацій з питань, які стосуються соціально-економічного розвитку громад перед їх розглядом на сесії ради громади.

На території громади розміщуються відділи (філії, представництва) таких органів виконавчої влади:

- Міністерства внутрішніх справ (дільничної міліції);
- казначейства;
- санітарно-епідеміологічного контролю;
- соціального захисту;
- реєстрації прав власності;
- реєстрації актів цивільного стану;
- цивільної оборони мешканців.

Громада може виконувати завдання за дорученням органів самоврядування іншої громади на основі угоди з одночасним перерахуванням фінансових засобів.



Рівень району

До базових повноважень органів місцевого самоврядування району належать:

- освіта – забезпечення методично-педагогічного нагляду, організація шкіл та інтернатів широкого профілю;
- охорона здоров'я: стаціонарна медична допомога, спеціалізована стоматологічна допомога;
- спорт: спортивні школи для дітей та молоді;
- соціальна допомога: групи соціальної допомоги, будинки соціальної допомоги для осіб похилого віку;
- культура: забезпечення методичної та консультаційної допомоги, навчання;
- управління об'єктами спільної власності громад, переданих району;
- дорадчі служби сільського господарства для надання методичної та спеціальної допомоги.

До повноважень райдержадміністрацій належать:

- державні програми соціального захисту мешканців;
- ведення земельного кадастру;
- ведення кадастру міської забудови;
- боротьба з безробіттям і активізація місцевого ринку праці;
- захист прав споживачів;
- ведення справ неповнолітніх;
- навчання з питань цивільної оборони та надзвичайних ситуацій.

До наглядових повноважень райдержадміністрацій належать:

- нагляд у сфері конституційності та відповідності законодавству актів місцевого самоврядування громад і районів;
- інспекція та нагляд за школами;
- інспекція у сфері водного господарства та риболовства;
- інспекція лісового господарства;
- нагляд за охороною природи та навколишнім середовищем;
- урбаністично-будівельний нагляд та інспекція;
- сільськогосподарська інспекція;
- контроль ведення реєстру виборців;
- інспекція використання природних засобів;
- інспекція доріг місцевого значення.



До координаційних повноважень райдержадміністрацій належать:

- координація діяльності та співпраця з територіальними відділами і філіями центральних органів виконавчої влади, які не належать до структури райдержадміністрацій, особливо з:
 - Міністерством внутрішніх справ;
 - Міністерством з питань надзвичайних ситуацій;
 - Міністерством оборони;
- співпраця з іншими органами публічної влади:
 - судом;
 - прокуратурою;
 - Службою безпеки України.

Рівень регіону

До базових компетенцій органів самоврядування регіону відносяться:

- соціально-економічний розвиток – планування та інвестиційний розвиток території регіону, реалізація програм кооперації між регіонами та навчання, пов'язаних з розвитком та просторовою діяльністю;
- територіальне планування регіону, опрацювання стратегії економічного розвитку;
- освіта – професійно-технічна освіта, школи-інтернати спеціального профілю;
- охорона здоров'я – спеціалізована медична допомога;
- культура – філармонії, театри, музеї, охорона пам'яток та культурної спадщини;
- спорт – спеціалізовані спортивні школи для дітей та молоді, спорт високих досягнень;
- передача пропозицій, які стосуються змін цільового призначення земель (окрім земель у 20-кілометровій зоні від забудови місцевості – центрів регіону та міст з населенням понад 200 000 мешканців);
- будівництво, ремонт та утримання доріг регіонального значення;
- меліорація регіонального масштабу;
- утилізація небезпечних відходів.



До базових повноважень обласних державних адміністрацій (ОДА) належать:

Владні повноваження облдержадміністрацій:

- реалізація державної регіональної політики;
- надання дозволів на зміну цільового призначення земель (окрім земель у 20-кілометровій зоні від забудови місцевості – центрів регіонів та міст з населенням понад 200 000 мешканців);
- затвердження змін меж місцевостей;
- створення умов для економічного розвитку, в т. ч. й ринку праці;
- забезпечення охорони навколишнього середовища, національні парки, заповідники;
- протипаводкове забезпечення регіонального рівня;
- ведення земельного кадастру регіону;
- навчання з цивільної оборони та надзвичайних ситуацій;
- нічліжки для неповнолітніх;
- мобілізаційні програми;
- справи національних меншин; міграції; релігії.

Наглядові повноваження облдержадміністрацій:

- нагляд у сфері конституційності та відповідності законодавству актів самоврядування місцевого рівня;
- інспекція та медичний нагляд над лікарнями і закладами охорони здоров'я;
- інспекція охорони навколишнього середовища;
- інспекція доріг регіонального значення.

Координаційні повноваження облдержадміністрацій:

- координація діяльності та співпраця з територіальними відділами і філіями центральних органів виконавчої влади, які не належать до структури облдержадміністрацій, особливо:
 - Міністерства внутрішніх справ;
 - Міністерства з питань надзвичайних ситуацій;
 - Міністерства оборони;
- співпраця з іншими органами публічної влади:
 - судом;
 - прокуратурою;
 - Службою безпеки України.

Група експертів:

Міхал ГУЦЬ – віце-президент міста Гдині, співробітник Східноєвропейського демократичного центру;

Богдан КАВАЛКО – директор Департаменту стратегії та регіонального розвитку Маршалківського правління у місті Любліні;

Александр НЕЛІЦКІ – колишній радник міністра Внутрішніх справ та адміністрації (1998-2001 рр.), директор Асоціації міст і громад Польщі;

Хуберт ІЗДЕБСКИ – колишній експерт з правових питань у Канцелярії Ради Міністрів, відповідальний за підготовку Плану національного розвитку Польщі на 2007-2013 рр.;

Йозеф ПЛОСКОНКА – колишній радник президента Вищої контрольної палати, Келецький воєвода (1994-1998 рр.), експерт Робочої групи з розроблення реформи публічної адміністрації в Інституті публічних справ (1994-1998 рр.), віце-міністр внутрішніх справ та адміністрації – відповідальний за впровадження реформи публічної адміністрації (1998-2001 рр.), секретар Міжнародної групи з питань впровадження реформи публічної адміністрації (1998-2000 рр.), співголова Спільної комісії уряду та самоврядування (2000-2001 рр.);

Януш ЗАЛЄСКИ – професор, доктор технічних наук, Вроцлавський воєвода і голова Конвенту воєвод (1992-1998 рр.), радник віце-прем'єра Лешека Бальцеровича (1999-2000 рр.), радник прем'єр-міністра Єжи Бузка, експерт у сфері регіональної політики (2000-2001 рр.), голова Ради Національного фонду здоров'я (2004-2006 рр.), президент Вроцлавської агенції регіонального розвитку, науковий працівник Вроцлавської політехніки.

РОЗДІЛ 15

Коментар до питання реформування територіальної організації влади в Україні



15.1. Наслідки nereформування адміністративно-територіального устрою

У проведенні реформи адміністративно-територіального устрою, як і будь-якої іншої реформи, що стосується державного устрою загалом, є два принципових аспекти. Перший пов'язаний з **необхідністю впровадження нового стандарту адміністративно-територіального устрою держави**, уведення якого стосуватиметься усіх без винятку учасників суспільно-політичних відносин – від суб'єктів державної влади до кожного громадянина. З урахуванням цього положення виникає потреба узгоджувати різнобічні суспільні інтереси та об'єктивні тенденції в організації територій для забезпечення їх ефективного соціально-економічного розвитку. Враховуючи наявність у суспільства різних, часто кардинально протилежних, бачень “ефективності організації територій”, можна дійти висновку про складність і трудність зазначеного реформування.

Другий аспект, що потребує додаткового аналізу у процесі реформування, – це наслідки для суспільства, пов'язані з **непроведенням реформи**, тобто необхідно реально спрогнозувати ситуацію, коли зміни адміністративно-територіального устрою держави не відбудеться, дати цьому об'єктивну оцінку та максимально передбачити негативні прояви. І ця сторона процесу теж зачіпає інтереси кожного громадянина, держави та її інституцій, оскільки і в такій ситуації результати непроведення реформи також необхідно “узгодити з інтересами суспільства та з об'єктивними тенденціями в освоєнні територій”. Непроведення реформування в умовах швидкої зміни управлінської моделі та організації територій з урахуванням соціально-економічних світових тенденцій не може не породити певних негативних наслідків.

Питання взаємозв'язку, а то і пропорційної залежності рівня життя конкретного громадянина від моделі територіальної організації влади всебічно та ґрунтовно висвітлені у попередніх розділах даної книги. Тому якнайшвидше проведення реформування адміністративно-територіального устрою, інституту місцевого самоврядування, а відтак і системи територіальних органів державної влади – об'єктивна та актуальна необхідність!

У свідомості більшості українських громадян дилема “визначення більшого зла” у проведенні чи непроведенні реформи



територіальної організації влади чітко не проявляється, що, можливо, обумовлюється особливостями власне українського менталітету. Так, передбачається, що реформа – це дія, а її непроведення – ухиляння від необхідності робити певний конструктивний крок. Відсутність узгодженого бачення не тільки щодо шляхів та можливих варіантів проведення реформування, а й взагалі щодо доцільності чи недоцільності реформування спостерігається не тільки у суспільстві, а й в експертному світі. Тому, чи буде проведено реформування чи ні – наслідки будуть і в тому, і в іншому випадку, лише оцінка їх буде радикально протилежною: від позитивної до, можливо, вкрай негативної.

За часи незалежності України відбулося кілька спроб проведення реформування. Умовно їх можна вибудувати в такій хронології: 1998 р. – прийняття Концепції адміністративної реформи, 2001 р. – підготовка Концепції державної регіональної політики, вироблення концепції внесення змін до законів України щодо місцевих держадміністрацій та місцевого самоврядування, концепції адміністративно-територіального реформування та підготовка відповідного законопроекту; 2005 р. – проєкт Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”; і, насамкінець, – сьогоднішня: обґрунтування необхідності реформи та підготовка концептуальних засад комплексного реформування територіальної організації влади. То ж напрацьовано безліч матеріалу, проведено значну підготовчу роботу, але, на жаль, далі нормотворчого етапу справа не пішла.

Це можна пояснити кількома об’єктивними та суб’єктивними причинами (мал. 15.1). Першопричиною, на нашу думку, є розбіжності в поглядах на реформування як між суб’єктами державної влади та політичними партіями, так і в суспільстві загалом, поглядів щодо шляхів, методів, моделей, строків проведення та ресурсного забезпечення реформи. Тобто немає чіткого, комплексного та системного, узгодженого у суспільстві документа щодо шляхів реформування держави. Такого документа, в якому кожен громадянин знайшов би для себе чітку та логічну відповідь, що він отримає в результаті проведення реформування, і чи не ляже це на його плечі додатковим тягарем у вигляді державних інституцій, які ускладнять отримання адміністративних послуг.

Наступною за важливістю причиною непроведення реформ є недостатня (а почасти і її цілковита відсутність) інформаційно-роз’яснювальна робота серед населення з комплексу питань щодо



Причини, які призвели до нереалізації реформи за часів незалежності



Мал. 15.1

реформи. Зазвичай невідомість страшить і породжує апіорі несприйняття сутності. Така ситуація у свою чергу породила незацікавленість у необхідності, перевагах та імовірних результатах проведення реформи як серед безпосередніх учасників реформування, так і серед безпосередніх її впроваджувачів – відповідних посадовців органів місцевого самоврядування та місцевих органів влади.

Брак фінансового стимулювання та іншої підтримки процесу реформування не сприяло її впровадженню.

Нескоординованість дій суб'єктів реформування, відсутність єдиного органу, що відповідав би за провадження єдиної, узгодженої політики щодо реформи, моніторинг результати її здійснення та оперативно вносив корективи до процесу її реалізації, – один з “проколів” авторів реформування.

І остання, і можливо, найголовніша та найвагоміша обставина нерепроформування – брак політичної волі вищого керівництва держави щодо проведення реформи.



Кожна з політичних партій під час парламентських перемовин декларує у програмних документах необхідність, потребу та обіцянку обов'язкового проведення реформи територіальної організації влади. Але, як тільки отримується мандат народного депутата і політична партія стає парламентською фракцією або вступає у правлячу коаліцію, питання проведення реформування відходить на другий план, оскільки проведення радикальних реформ – невдячна справа. Але ж, аналізуючи світовий досвід аналогічного реформування, помічаємо, що у більшості своїй реформування територіальної організації влади проходило “добровільно-примусовим методом” – зверху. Проте це не означає, що не відбувалося широкого обговорення шляхів, умов та засобів, необхідних для проведення реформування з урахуванням національних особливостей управлінської моделі, історико-культурного розвитку та взаємовідносин “держава – громадянин”. Навпаки, європейський досвід демократії передбачає якнайширше залучення громадян до прийняття важливих державницьких рішень, але все-таки провідну та координуючу роль у зазначеному процесі відіграє держава.

Тому Україні для поглиблення розвитку державності, інституту місцевого самоврядування, забезпечення прискореного соціально-економічного розвитку вкрай необхідне проведення реформування територіальної організації влади з метою забезпечення ефективної організації території відповідно до її ресурсного потенціалу.

Важливо зрозуміти, що виникнення потреби реформування адміністративно-територіального устрою держави не пов'язане з окремими людьми та їх ініціативами – це об'єктивний процес. Після розпаду Радянського Союзу постало питання, в якому напрямку змінюватиметься територіальна організація влади та модель управління у пострадянських державах. Цього питання не можна було обійти. Реформування адміністративно-територіального устрою практично у всіх країнах світу завжди відбувається у режимі наздогону швидкозмінного процесу розвитку суспільства.

Ці реформи завжди спізнюються, оскільки потребують значного часу для підготовки та проведення, але ж вони визначають стандарти розвитку територій на тривалий час наперед, фактично – це умови розвитку держави та стандарти управління її територією. Реформа адміністративно-територіального устрою –



це завжди усунення протиріч між організацією території та відповідно управлінської моделі, запроваджених десятиліттям тому, та нових реалій держави і життєдіяльності людей. Визначальну роль у реформуванні адміністративно-територіального устрою, варіантів його проведення, стратегій втілення завжди відіграє не “ініціатива зверху”, а суспільні умови розвитку, що змінилися. “Ініціатива зверху” – тільки запізніла реакція на те, що вже трапилося й потребує коригування.”

Отже, як уже вказувалося вище, на сьогодні в Україні назріли об’єктивні суспільно-політичні та соціально-економічні передумови для проведення реформування адміністративно-територіального устрою держави і відповідно територіальної організації владних її інституцій. Основні критерії, які визначають актуальність і необхідність проведення такого реформування, бачимо на мал. 15.2.



Мал. 15.2



Так, архіважливою передумовою реформування є забезпечення повноцінної демократизації та прозорості процесів державного управління. Значного прогресу в забезпеченні цих аспектів досягнуто протягом останніх років завдяки впливу на наше життя розвитку комп'ютерних технологій. На сьогодні інтернет-ресурси нашої держави дають змогу будь-кому і з будь-якої точки країни одержати доступ до рішень Уряду, Верховної Ради, центральних, місцевих органів виконавчої влади, місцевих держадміністрацій.

Проте, на жаль, у більшості своїй у громадянина відсутній доступ до рішень органів місцевого самоврядування – суб'єктів, що надають громадські та суспільні послуги населенню безпосередньо та забезпечують умови його проживання на відповідній території. Крім того, потребує подальшого розвитку та вдосконалення процедура доступу громадянина до процесу прийняття управлінських рішень, особливо тих, що стосуються місцевого розвитку, оскільки, як свідчить практика, такий вплив членів територіальних громад на розвиток території їх проживання фактично відсутній.

Основним постулатом демократично налаштованої держави є забезпечення однакових умов життя громадянина незалежно від місця його проживання, інших ознак тощо. Тому сучасність диктує переосмислення ролі держави у житті її громадянина, а саме: держава – для людини, а не людина для держави, як це було протягом століть та значною мірою спостерігається і сьогодні.

Ще один аргумент на підтримку необхідності проведення реформ – це відповідність суті реформи задекларованому нашою державою курсу на євроінтеграцію та впровадження у повсякденне життя демократичних стандартів євроспільноти. Проведення реформи адміністративно-територіального устрою і територіальної організації влади в державі відповідатиме положенням основних міжнародних документів у сфері демократії, ратифікованих Верховною Радою України, зокрема Європейській хартії місцевого самоврядування. Те, що в Україні має місце процес багаторічного обговорення проблеми адміністративно-територіального устрою, – справа цілком об'єктивна, але, як нам здається, процес потребує прискорення. Але незалежно від того, чи буде проведена реформа адміністративно-територіального устрою, чи ні, наслідки цих процесів будуть.

Припустимо, що реформа адміністративно-територіального устрою в Україні не проводиться. Після багаторічного обговорення питання у суспільстві та політикумом країни вирішено:



не варто змінювати той стандарт адміністративно-територіального устрою, що дістався Україні у спадок від держави, що зникла з карти світу понад вісімнадцять років тому. Все залишається як у радянські часи або здійснюються чисто косметичні зміни, скажімо, лише термінологічного характеру. Наприклад, сільські райони назвали громадами. Які ж наслідки спричинить таке неререформування? Відповідь красномовно ілюструє мал. 15.3.

НАСЛІДКИ НЕРЕФОРМУВАННЯ



Мал. 15.3

Так, подальше функціонування нинішньої організації територій і територіальної організації влади призведе до таких наслідків.

Насамперед наймасштабнішим негативним наслідком подальшого гальмування реформування адміністративно-територіальної системи є нерівномірна якість та недоступність суспільних послуг громадянину, а також диспропорції у рівнях соціально-економічного розвитку територій. Ці наслідки пов'язані один з одним. Так, диспропорції у рівнях соціально-економічного розвитку територій спричиняють нерівномірну фінансову забезпеченість у розрахунку на одного жителя, а відтак і нерівномірну якість одних і тих самих суспільних послуг від території проживання громадянина. Так ми довели причинно-наслідковий зв'язок із наступним



наслідком нереформування – нерівномірна фінансова забезпеченість громадських послуг у розрахунку на одного жителя.

Крім того, негативні тенденції нереформування поглиблюють неефективність процесу територіальної організації влади. Адже відсутність чіткого розмежування та градації рівня компетенції, повноважень між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування на районному й обласному рівнях породжує конфлікт компетенції, інтересів між центрами влади на цих територіальних рівнях, що не сприяє розвитку територій та забезпеченню відповідного рівня життя їх громадян.

Нинішня система виборів до органів місцевого самоврядування не сприяє рівному представленню інтересів громадян в органах влади базового рівня, оскільки партійне квотування не дозволяє повною мірою забезпечити інтереси безпартійних громадян під час вирішення питань місцевого значення.

Наявна надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового та й субрегіонального рівнів призводить до фінансової та інституційної неспроможності органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення на своєму рівні.

За існуючого адміністративно-територіального устрою повноцінна реалізація функцій місцевого самоврядування можлива лише на рівні міст обласного значення.

Не можна стверджувати, що проведення реформи адміністративно-територіального устрою буде успішним, але факт, що негативні наслідки від її непроведення будуть численні й важкі. Самі по собі ці наслідки потребують систематизації через їх різноплановість.

Означимо й коротко охарактеризуємо неминучі наслідки непроведення реформи. Умовно за характером прояву їх можна розділити на такі групи: повсякденні поведінкові; соціально-психологічні; міжнародні політичні; міжнародні економічні; внутрішні політичні та економічні. Хоча можуть бути й інші наслідки, наприклад, пов'язані з проблемами “м'якої безпеки” України, проблемами соціально-медичного характеру (поширення ВІЛ/СНІД і туберкульозу, а також найтяжчі наслідки цих епідеміологічних процесів). Скептики запитають, чи стосується це системи адміністративно-територіального устрою нашої держави? Як не парадоксально, а такі прогнози мають пряме відношення до адміністративно-територіального устрою України. Серед резуль-



татів неререформування складно виділити більш чи менш важливі, тому не будемо їх ранжувати за якимись критеріями. Всі вони тісно пов'язані, виступають у комплексі та залежно від багатьох факторів можуть проявлятися найнесподіванишим чином.

15.2. Повсякденні поведінкові наслідки неререформування адміністративно-територіального устрою

Наяву протиріччя між повсякденною просторово-часовою поведінкою людей, що проживають в Україні, та існуючою системою її адміністративно-територіального устрою. Вони абсолютно природні. Оскільки змінюються транспортні засоби і транспортна доступність до населених пунктів, а також багато інших факторів впливу, відбуваються й зміни у поведінці людей у просторі й часі. У результаті нагромадження таких протиріч виникають різного роду незручності для населення, і зрештою функціонування системи управління територією стає неефективним. Такі проблеми були яскраво виражені в Радянському Союзі – це сумнозвісна дискомфортність життя, якою вирізнялася та держава і яка продовжує бути характерною для пострадянських держав.

Щоб поліпшити якість життя людей, варто організувати систему масового обслуговування саме так, щоб вона повною мірою відповідала інтересам людей і реальній масовій їх поведінці, а також критеріям надання громадських послуг, запроваджених у євроспільноті (мал. 15.4). Так, у нашій державі, на жаль, особливості адміністративно-територіального устрою визначають спосіб життя людини, а не навпаки – ефективно задоволення потреб життєдіяльності людини формує модель адміністративно-територіального устрою. Крім того, рівень життя громадянина надто залежить від системи адміністративно-територіального устрою держави, оскільки від місця його проживання залежить рівень освіти, якість надання медичних послуг, а відтак – рівень здоров'я, можливість реалізувати себе у тій чи іншій професії тощо.

Для оптимізації адміністративно-територіального устрою, а відтак і системи надання суспільних послуг необхідно провести поведінкові дослідження. У нашій державі такі дослідження пов'язані передусім з девіантною поведінкою громадян (споживачі наркотиків, злочинна діяльність тощо), але основним об'єктом досліджень повинні стати, швидше за все, звичайні “середньостатистичні” громадяни, поведінка яких є стандартною для переважної більшості жителів держави та нічим не відрізняється з точки



Мал. 15.4

зору права. Отже, просторова організація управління територією за своєю суттю орієнтована саме на таких громадян, їх масовість, тому, безперечно, починати реформи адміністративно-територіального устрою потрібно з найдетальнішого дослідження повсякденного життя середньостатистичного громадянина, послуг та потреб, на які він щоденно розраховує. Тому приведення системи адміністративно-територіального устрою держави відповідно до потреб громадянина, а не навпаки, і є головною метою і ціллю реформування територіальної організації влади в Україні.

15.3. Соціально-психологічні наслідки nereформування адміністративно-територіального устрою

За період з 1991 по 2008 рр. українська влада здійснила значну роботу, щоб втілити в життя ефективну модель територіальної організації влади. Разом з тим, на жаль, констатуємо, що ця діяльність далі нормативного забезпечення реалізації реформування не



пішла. Багато обіцянок і мало справ. Слід відзначити також невисокий інтерес та безпосередню участь громадян у процесі підготовки і проведення зазначеного реформування.

Імовірно, більшість людей не замислюється над проблемами адміністративно-територіального устрою держави та прямопорційної залежності умов їх проживання від системи адміністративно-територіального упорядкування країни, в якій вони живуть. Звичайно, важко не піддатися ілюзії, що система обласного рівня держави, її районування та організація у сільради – стала величина, хоча і “працює” у більшості випадків зовсім неефективно для забезпечення інтересів та потреб громадян, які проживають на відповідній території. Це сприймається як щось вічне. Це – звична точка зору, оскільки межі адміністративно-територіального поділу держави, які ми застаємо в період свого життя, як правило, були “завжди” і за нашого буття не змінювалися, а якщо змінювалися, то це було давно і нам сьогодні не до подальших змін. Сама постановка питання про їх недосконалість носить деякою мірою парадоксальний для пересічного громадянина характер. Свої негаразди громадянин зазвичай пов’язує з конкретними особами, які репрезентують владу, а не з адміністративно-територіальним устроєм та системою територіальної організації влади в цілому.

Населення потребує широкої, всебічної та особистісної роз’яснювальної роботи, в ході якої має настати тверде переконання у тому, що саме зміна адміністративно-територіального устрою приведе до поліпшення умов та якості життя того ж громадянина, оскільки відповідно до цього устрою відбувається забезпечення його життєдіяльності. Після проведеної нашими попередниками роботи у більшості населення нашої держави в пам’яті закарбувалася критична інформація про недосконалість сучасного адміністративно-територіального устрою України. І раптом, незважаючи на численні заяви та звіти про якусь реальну підготовчо-аналітичну роботу, “винуватець” більшості життєвих негараздів – адміністративно-територіальний устрій – не змінюється... У свідомості громадян така ситуація відкладається у вигляді висновку про неспроможність або небажання влади проводити таке реформування, натомість за лаштунками процесу обговорення необхідності такого реформування відбувається перерозподіл сфер впливу між владними структурами (мал. 15.5).



Мал. 15.5

Існуюча система адміністративно-територіального устрою неодноразово критикувалася як пересічними громадянами, політиками, так і носіями державної влади. Вказувалися недоліки, аналізувалися та прогнозувалися негативні тенденції, які можуть виникнути при подальшому існуванні такої системи, і не раз говорилося про необхідність її реформування. Всі звикли до того, що в цій системі є недоліки, навіть стали їх розрізняти, хоча раніше їх просто не помічали і навіть не пов'язували з існуючою системою адміністративно-територіального устрою. І через деякий час виявляється, що нічого змінювати не треба – спрацьовує психологічний принцип “нехай все погано і все не так, як повинно бути, ми навіть знаємо, як повинно бути, але ... нічого не змінюємо, оскільки зміни – це порушення спокою, комфорту і звичаїв, устоїв, хоча і архаїчних відповідно до вимог часу і суспільства”.

Хто ж заважає провести реформу адміністративно-територіального устрою у своїй державі, якщо об'єктивно назріла потреба в такій реформі? Це справа суто внутрішньодержавна, всього українського суспільства, яке втім відчуває себе переважно відчуженим від держави, а відтак і сторониться реформування адміністративно-територіального устрою.

Тому, аналізуючи зазначений аспект нереформування адміністративно-територіального устрою держави, можна з певністю стверджувати про відсутність якихось об'єктивних перешкод у проведенні такого реформування. Скептики можуть закинути, що



в період світової економічної кризи реформи не здійснюються. Але можна заперечити, що саме в період оптимізації завдань і можливостей, цілей та засобів, обмеженості ресурсів та намагання ефективного їх використання і впроваджуються радикальні, іноді непопулярні заходи, що дають позитивний ефект у майбутньому.

15.4. Міжнародні політичні наслідки неререформування адміністративно-територіального устрою

Реформа адміністративно-територіального устрою – справа не лише самої України, це не тільки наше внутрішнє завдання, оскільки Україна – держава з чітко задекларованою євроінтеграційною стратегією. Зрозуміло, що на шляху до євроспільноти Україні необхідно вирішити чимало проблем, особливо внутрішнього характеру, значна частина яких пов'язана безпосередньо із самою системою влади, а не з конкретними репрезентаторами влади у конкретний час. Цей стан, природно, пов'язаний та зумовлений довготривалим перебуванням України у складі Радянського Союзу, тому організація розвитку її території відбувалася за стандартами, що відповідали тому суспільно-політичному устрою.

Без сумніву, потрібний певний час для досягнення якогось прогресу у вирішенні такого фундаментального питання, як реформа адміністративно-територіального устрою, що історично склався за певних суспільно-політичних умов. Адміністративно-територіальний устрій нашої держави необхідно привести у строгу відповідність з національними особливостями освоєння власних територій та вимог ЄС. Ці вимоги не носять певного характеру з погляду реалізації якоїсь конкретної версії реформи адміністративно-територіального устрою, оскільки Євросоюз ніколи жорстко не визначав стандарти адміністративно-територіального устрою якої б то не було держави, але в загальноприйнятих документах існує обов'язкова для всіх членів євроспільноти вимога щодо коректності та ефективності адміністративно-територіального устрою. Стандарти цього устрою держав ЄС можуть бути різними, але всі вони повинні бути ефективними у застосуванні, а не відображувати якусь анахронічну картину минулого історичного періоду.

У Західній Європі спостерігаємо безліч прикладів відмінностей у визначенні кількості одиниць адміністративно-територіального поділу. Проте важливим і загальновизнаним фактом



є те, що між цими розбіжностями не існує протиріч. Усі системи адміністративно-територіального поділу західноєвропейських держав відображують сучасні реалії розвитку своїх територій та адаптовані відповідно до вимог сучасної Європи.

Історія Західної Європи переповнена протиріччями та суспільними потрясіннями, але історична спадщина і тягар минулого не заважає їм будувати сучасний і ефективний менеджмент розвитку територій відповідно до суспільних потреб. У країнах Євросоюзу проводиться ретельний аналіз специфіки розвитку територій держав-учасниць; якщо існує гостра необхідність, робиться спеціальна, відповідна для конкретної держави чи території, корекція. Немає необхідності приводити усі суб'єкти спільноти до якоїсь однієї універсальної форми адміністративно-територіального устрою. Це може призвести до появи тих, хто явно програє, бо через особливості свого суспільно-історичного розвитку немає істотних стартових ресурсних можливостей. Відповідних задекларованим загальноєвропейським.

Винятки із загального правила були і в радянській системі адміністративно-територіального устрою. Він змінювався досить часто, і в цій зміні було багато суперечливих моментів. Зміни адміністративно-територіального устрою Російської імперії та СРСР були повільними, але все-таки вони відбувалися, тож немає підстав уважати, що процес реформування і в сучасній Україні повинен зупинитися.

У проведенні реформи та її інформаційного забезпечення потрібно виявляти протиріччя і намагатися робити це делікатно, що при збереженні існуючої регіональної специфіки робить території неконфліктними з політичної точки зору.

Реформування адміністративно-територіального устрою – вимога не тільки до новачків і кандидатів до Євросоюзу. У більшості західноєвропейських держав, що становлять ядро ЄС, також бувають періодичні зміни адміністративно-територіального устрою. Приклад – Федеративна Республіка Німеччини. Ця країна характеризується тим, що протягом короткого історичного часу (за одне століття) вона мала абсолютно протилежні форми державного устрою та адміністративно-територіального упорядкування.

Тобто Україна зі своїми протиріччями в адміністративно-територіальному устрої не є винятком із загальносуспільного про-



цесу реформування чи показником неспроможності Української держави здійснити важливі, суспільно вагомі кроки. Періодична реформа адміністративно-територіального устрою – звичне явище для більшості країн світу, і не тільки тих, що розвиваються, а й тих, що мають усталену форму територіальної організації влади.

Чи є хоча б одна нова держава ЄС, що увійшла до нього після 1990 р. і в якій не були б проведені радикальні реформи адміністративно-територіального устрою?

Польща у 1998 р. прийняла рішення про децентралізацію економіки та проведення територіальної реформи, яку було здійснено. Увесь процес від етапу обговорення до реалізації реформи адміністративно-територіального устрою зайняв майже десять років.

Угорщина у 1990-х роках теж активно обговорювала питання реформування адміністративно-територіального устрою. У суспільстві було досягнуто розуміння, що існуючий адміністративно-територіальний устрій недосконалий і не відповідає новим умовам суспільно-економічного розвитку країни. Закон про зміни було прийнято у 1996 р., а реформа триває. Процес обговорення та реалізації реформи зайняв більше десяти років.

Чехія на початку 1990-х років зрозуміла, що її адміністративно-територіальний устрій не відповідає новим умовам ефективного розвитку. У 1997 р. було прийнято закон про новий територіальний устрій. Процес обговорення та втілення нового стандарту адміністративно-територіального устрою зайняв дещо менше часу, ніж у Польщі чи Угорщині.

Аналогічні перетворення відбулися і в багатьох інших державах, що вже давно або нещодавно увійшли до ЄС. Немає жодної держави ЄС, в якій би не відбулися реформи адміністративно-територіального устрою.

Важливо, що у випадку розширення ЄС специфіка саме національної організації території зберігається. Не існує необхідності її приведення до якогось єдиного зразка. Все залежить від специфіки території. Прикладом можуть бути системи адміністративно-територіального устрою Латвії та Литви.

Отже, Україна має справу не з безпрецедентним завданням. Його вирішує будь-яка держава при зміні стратегічної лінії свого розвитку. Невирішення завдань, пов'язаних з реформуванням адміністративно-територіального устрою, відмова від реформи,



незважаючи на багаторазові заяви про необхідність її проведення та явну очевидність об'єктивних передумов її здійснення, – незаперечний показник серйозних проблем у державі. Нереформування спричинює значні негативні оцінки нашої держави (мал. 15.6), які проявляються у:



Мал. 15.6

– несприйнятті основними фігурантами світової політики України як держави, що на міжнародній арені декларує демократичні принципи, а потім не дотримується їх виконання, а відтак – псує власний міжнародний імідж;

– сприйманні України як держави, що не в змозі виконати завдання, взяті під час ратифікації міжнародних документів, наприклад, Європейської хартії місцевого самоврядування;

– додатковій аргументації відтермінування вступу України до Європейського Союзу та Північноатлантичного альянсу;

– підтвердженні тези про відсутність в українському політикумі єдиного комплексного та узгодженого бачення щодо шляхів пошуку ефективної територіальної організації влади.

Тому не будемо сподіватися на те, що Україна стане першою державою, яку буде прийнято до ЄС без відповідного реформування власного адміністративно-територіального устрою.



15.5. Міжнародні економічні наслідки неререформування адміністративно-територіального устрою

Економіка Російської імперії, а потім СРСР носили закритий характер. Звичайно, вони мали широкі міжнародні економічні зносини, але економіка держави в цілому була спрямована на створення внутрішнього закритого циклу виробництва. Це була данина часу, оскільки саме така система була обрана відповідно до суспільно-економічних умов розвитку території тодішньої радянської імперії. Закритість імперій (Російської, Британської, Французької та деяких інших) була звичайною формою існування держав свого часу в певних історичних умовах. Ішло захоплення нових територій та їх освоєння у строгій відповідності з вимогами метрополій. Пускати конкурентів на територію своїх імперій не можна було в жодному разі. Це стосувалося не тільки конкуренції Російської імперії із західними імперіалістичними державами. Однаково були закриті одна для одної Французька й Британська імперії. Вони періодично об'єднувалися для витіснення Німеччини з колоніальних імперіалістичних перегонів, але не більше того. Між собою в них були ворожі відносини й створювалися власні закриті економічні системи.

Закритість економіки СРСР також була адекватною реакцією на специфіку часу. Багато держав у 1920-1930-х роках і пізніше готувалися до війни. І справа цим не обмежувалася. СРСР часто й успішно воював. Щодо масштабних закордонних інвестицій в економіку СРСР та відкритості її економіки мови ніколи не велося. Були історії, пов'язані з американськими мільйонерами (наприклад, Хаммером), які будували олівцеві фабрики в СРСР, але це, скоріше, була справа політична, ніж економічна.

Звичайно, феномен закритості економіки СРСР пояснювався тим, що в країні були труднощі, пов'язані з життєвим рівнем населення. Імовірно, їх можна було відносно оперативно й успішно зняти завдяки міжнародній економічній кооперації, але над сферою економіки домінувала сфера політична, і в тому минулому були свої причини.

Економіка сучасної України носить істотно інший характер. За загальним визнанням, її економіка має бути відкритою. Це і є адекватною відповіддю на особливості сучасної міжнародної



економічної системи та відображення того типу й рівня економічного розвитку, що дістався Україні у спадщину від СРСР. Тривкість цієї спадщини саме в галузі економіки проявляється особливо яскраво. Майже вісімнадцять років криз, неузгодженостей стратегій розвитку та невизначеність тактичних завдань, а також незадовільні темпи економічного розвитку дають свої негативні наслідки. Від радянської спадщини залишається все менше і менше ознак. Разом з тим фіксуємо відсутність єдиного, узгодженого зі всіма суспільно-політичними верствами населення алгоритму дій, системи перетворень, що повинні бути здійснені у процесі реформування. Тому природно постає питання: **“Що робити далі?”**

Україні наразі потрібен новий економічний стандарт. Найбільш ефективним і продуктивним економічним стандартом є той, що пов'язаний з євроінтеграцією, тобто той, якого ніколи не було в країні. Економіка має бути відкритою: вона повинна бути готова до того, що спілкування з іноземними інвесторами стане повсякденною справою на всіх рівнях. Потенційна відкритість економіки, навіть такої великої держави, як Україна, не є проявом її слабкості. Це прояв природної адаптації держави до нових реалій міжнародної економічної та політичної активності. Не можна прийти до ЄС з радянським стандартом економіки двадцятирічної давнини.

Формування нового стандарту для економіки України та реформування її адміністративно-територіального устрою – ці явища тісно пов'язані. Це стратегічні завдання. Можна упевнено заявити: якщо не провести реформу адміністративно-територіального устрою й не привести його у строгу відповідність з новими реаліями та вимогами ЄС, нам не вдасться зробити державу привабливою з інвестиційної точки зору.

У формуванні привабливого інвестиційного клімату в Україні визначальну роль відіграє не наявність природних ресурсів, нехай і світового значення. Це може дати дуже значні інвестиції, але варто пам'ятати про екологічні наслідки інтенсивної експлуатації даних ресурсів. Інвестори, як правило, не беруть на себе зобов'язання щодо наслідків екологічного характеру. Вони залишаються нащадкам, і це все буде внутрішньою проблемою тільки Української держави. Основне у привабливості інвестиційного клімату – це стандарт освоєння території, система законодавства, що дозволяє робити надійні інвестиції, орієнтовані на значний період. Інвести-



ційний клімат у країні створює звичайнісінька територія і найзвичайнісінька система бухгалтерського обліку та оподаткування. Не природні ресурси світового рівня, а саме звичайні території.

Адміністративно-територіальний устрій відіграє винятково важливу роль у формуванні клімату інвестиційної привабливості держави. Європейський стандарт адміністративно-територіального устрою має на увазі доброзичливе та об'єктивне ставлення усіх без винятку до своєї території. Не повинно бути протиріччя між владою та населенням, яке представляє якусь адміністративно-територіальну одиницю. Якщо немає дбайливого ставлення людей до території свого постійного проживання та немає ефективної системи управління цією територією, а вона може бути тільки на основі відповідної системи адміністративно-територіального устрою, не може бути і сприятливого інвестиційного клімату в державі. Не повинно бути відчуження громадянина від своєї території і тих інвестиційних проектів, які спрямовуються саме на освоєння та розвиток цієї території. Це стосується і реалізації інвестиційних проектів. Зацікавлене обговорення таких проектів з боку населення включає масу аспектів, у т. ч. й природоохоронних. Інвестор прийшов і пішов, а територія залишається на всі часи. Це повною мірою проявляється навіть у випадку довгострокових і дуже вигідних інвестиційних проектів.

У СРСР нічого подібного не було. Необгрунтоване прийняття рішень без урахування особливостей території, думки та ставлення людей, що на ній проживають, вражає своєю масштабністю та безвідповідальністю. Могли затопити величезні й густо заселені території, з яких люди переселялися, але ніякого осуду щодо реалізації цих проектів у суспільстві не виникало. Це минуле, та від нього залишилася існуюча в Україні система адміністративно-територіального поділу й ієрархічного територіального управління.

Цілком очевидно, що реформа адміністративно-територіального устрою – це лише частина проблеми формування сприятливого інвестиційного клімату, оскільки для його повноцінного створення потрібно реформувати систему оподаткування, необхідно провести й інші реформи, але, що б ми не здійснювали, без реформування адміністративно-територіального устрою, орієнтованого на формування виваженого ставлення людей до території проживання, не може бути й економічного процвітання.



15.6. Внутрішні політичні та економічні наслідки нереформування адміністративно-територіального устрою

Значно вагоміші за негативним проявом внутрішні політичні наслідки гіпотетичної відмови від реформування адміністративно-територіального устрою держави (мал. 15.7). Окреслимо лише кілька аспектів цього питання, найважливіший з яких пов'язаний з істотною зміною в сучасній Україні функції держави порівняно з функціями держави в колишньому СРСР.



Мал. 15.7

У Радянському Союзі система адміністративного територіального поділу формувалася поступово, відповідно до потреб часу. Реформування адміністративно-територіального устрою відбувалося відповідно до поставлених завдань, реформована система адмінтерустрою була ефективною і здійснювала свої функції. Інша справа, як із сучасних позицій ми оцінюємо ці процеси. Важливо, що вся система адміністративно-територіального устрою СРСР була вибудована з урахуванням жорсткої системи вертикального політичного й господарського управління країною, тому вона була злагодженою відповідно з управлінською моделлю. Держава мала безліч різнопланових і всебічних функцій, що послідовно й жорстко нею реалізовувалися на відповідній території, тобто держава повністю домінувала над суспільством і особистістю.



На сьогодні все це – у минулому. Понад сімнадцять років вже не існує цієї держави, але збереглася система її адміністративно-територіального устрою, що орієнтований саме на державу з набором функцій, які виконувалися державою СРСР. Українська держава, пройшовши певний етап демократизації суспільних відносин і трансформувавшись відповідно до умов економічного розвитку з орієнтуванням на ринкову їх форму, відтворює не увесь набір функцій держави радянського типу. І це абсолютно природно, тому об'єктивно виникає потреба привести у відповідність систему суспільно-економічних функцій держави до умов їх реалізації на відповідних територіях з урахуванням трансформації держави. Наслідком такої невідповідності є неефективність управління територіями та відсторонення суспільства від держави, що й характерно для сучасної України.

Інший аспект питання – багатогранність та різноплановість регіонів України за їх ресурсним забезпеченням, природно-кліматичними умовами, історичним розвитком, національно-культурним надбанням та різним національним складом населення, а відтак і різними характеристиками ментальності. Крім того, в умовах сучасної України поглибилися відмінності між регіонами держави за їх політичною складовою. Так, ні для кого не є секретом, що в кожному регіоні України домінує певна політична сила. Ці сили можуть періодично змінюватися, але ж їх регіональні характеристики залишаються сталими, і немає жодних підстав вважати, що за останні сімнадцять років здійснено кроки до політичної уніфікації країни.

Під час кожної виборчої кампанії в країні спостерігається вражаючий приклад розшарування суспільства за регіональною політичною ознакою. Наслідки такого розколу проявляються й у протистоянні різних політичних сил, що займають відповідні посади на різних рівнях управління, навіть між гілками державної влади. Як наслідок – неефективність функціонування державного апарату. Така ситуація зовсім не характерна для решти світу.

Електоральна поведінка під час політичних виборів – це лише одна з ознак регіональних відмінностей. Україна – унітарна держава, але навіть визначення унітарної держави не означає її ізотропності, тобто повної тотожності між освоєними територіями. Навіть в СРСР – державі сильній, жорсткій та уніфікованій, не вдалося домогтися такої повної ізотропності, тому природно,



що після розпаду Радянського Союзу проявилися значні регіональні відмінності колись “єдиної радянської території”. Якщо в Україні йти шляхом формування унітарної держави радянського зразка, то потрібно відтворювати й радянську політику міграцій, асиміляційних процесів та ще багато чого іншого. Це повинна бути сильна та ефективна політика економічного перетворення території всієї держави. Інвестиції в СРСР мали строго цілеспрямований характер. “Вирівнювання розвитку”, яким упродовж десятків років займалися в СРСР, було фактично формуванням унітарного економічного та політичного простору¹. Все це можна здійснювати лише за певної ідеологічної системи та наявності гігантських ресурсів держави, що вирішує довгострокові стратегічні завдання. В Україні така ідеологія, на щастя, не має поширення, Україна – європейська держава, вона прагне бути членом європейської спільноти. Разом з тим в Україні, на жаль, немає і таких потужних ресурсів, які були в СРСР.

Зрозуміло, що регіональні відмінності, що мають місце в сучасній Україні та стали спадщиною тривалого радянського періоду її історії, – об’єктивна реальність. Тому реформування адміністративно-територіального устрою держави та системи її територіальної організації влади повинно стати імпульсом для рішучого стратегічного кроку щодо подолання виявлених регіональних економічних, соціальних, суспільних, гуманітарних відмінностей та особливостей держави. Однак усунення цих диспропорцій не означає цілковите усунення регіональних відмінностей, оскільки вони заздалегідь великі й іноді мають конфліктний характер. Можна навести численні приклади зовсім протилежного рівня розвитку низових одиниць адміністративно-територіального поділу країни: Західна Україна, Східна Україна, Крим. Відмінності – значні, і вони існують у межах однієї держави! Така ситуація характерна не тільки для України. Більшість держав, що мають значну територію, – Російська Федерація, США, Франція, Німеччина та інші, мають і значні відмінності в розвитку своїх територій. Чи потрібно згладжувати ці відмінності? Відповідь залежить від того, які саме диспропорції і як їх вирівнювати. Якщо йдеться про значні “розриви” у рівнях економічного розвитку та забезпеченні уніфікованих

¹ Бугаєв В.К. Исследование территориальной структуры общественного производства для целей совершенствования административно-территориального деления страны: Автореф. дис.... д-ра геогр. наук / ЛГУ. Л., 1991. 32 с.



для всієї території держави стандартів надання соціальних послуг, то відповідь проста і однозначна – так. Такі відмінності підлягають обов'язковому вирівнюванню. А коли йдеться про різноплановість соціокультурного середовища різних регіонів, то цей аспект є саме особливістю тієї чи іншої території, і він уніфікації не підлягає.

Реформування адміністративно-територіального устрою повинно забезпечити формування саме єдиного державного простору, на якому незалежно від регіональних відмінностей дотримуються основні права і свободи людини й громадянина; однаково надаються основні суспільні послуги – медицина, освіта, культурний розвиток тощо та здійснюється єдина державна політика у всіх зазначених сферах.

Сьогодні, на жаль, спостерігаємо реалізацію “регіональних відмінностей” з точки зору проектування певної регіональної еліти на рівень столиці й у випадку приходу її до влади – диктату того чи іншого регіону всій державі. В СРСР таких проблем не існувало. Саме тому радянська система адміністративно-територіального устрою і не адаптована до такої ситуації. Існування даної ситуації – ще одна з передумов чи навіть обґрунтувань необхідності проведення реформування адміністративно-територіального устрою держави.

Важливо розуміти, що сучасні регіональні відмінності України стали наслідком її цілеспрямованої активності в Радянській державі упродовж десятиліть. Свою роль у формуванні регіональних відмінностей відіграли різні історичні процеси і явища. Наприклад, голодомор, що спричинив масові міграції українців і зворотний процес переселення до спустілих районів України вихідців з Росії. Друга світова війна принесла масові руйнування на територію України. Після війни частина районів України були “чистою дошкою”, на якій виписувалася радянська система управління та ідеологія, в результаті чого регіональні відмінності набули особливо різких форм.

Наразі провести економічну уніфікацію території України дуже складно. Цей процес потребуватиме десятків років. Трудність проведення реформи адміністративно-територіального устрою в Україні полягає ще й у тому, що на різних її територіях відбувалися неоднакові адміністративно-територіальні перетворення. Звичайно йдеться про культурну специфіку районів



України, але є й інша специфіка, пов'язана з різною періодичністю та асинхронністю реформ адміністративно-територіального устрою. Ці реформи відбувалися в різні часи (див. розділ 1 цієї книги) й залишили після себе різні результати, що відображені у сучасній системі адміністративно-територіального устрою України.

Складність сучасної системи адміністративно-територіального устрою України та гостра необхідність її реформування полягає саме в тому, що на її території існує велика кількість дуже різних районів з точки зору їх освоєння. Така ситуація склалася в результаті історичного розвитку держави в минулому, але призводить до численних протиріч і конфліктності у сьогоденні. Тому нова система адміністративно-територіального устрою повинна давати суспільству й людині можливість зробити внесок у розвиток території, на якій вона проживає, зокрема й економічний.

Є безліч прикладів адміністративно-територіального устрою, де існує чітка ієрархія рівнів влади та де є давні традиції зацікавленого ставлення до території, на якій проживає людина. Це результат цілеспрямованого розвитку, тому адміністративно-територіальний устрій – органічна частина такої державної території.

Стара система адміністративно-територіального поділу та управління державою, що були орієнтовані на командні методи формування робочих місць, зникла у 1991 р. Виникла звична для періоду радикальних змін економічна й соціальна криза. Як наслідок, мають місце масові міграційні процеси. Масова трудова міграція ніколи не була показником благополуччя держави й суспільства. Проблема у тому, що масові трудові міграції виникають лише за певних умов – це реакція на соціальне неблагополуччя, це свого роду втеча від безнадійності тієї території, на якій вони проживають.

Аналогічну ситуацію спостерігаємо і всередині держави, коли з багатьох маленьких, колись монофункціональних, а тепер глибоко депресивних, містечок (див. попередні розділи книги) відбувається масова трудова міграція до великих міст – територій економічного, а відтак і соціально-культурного розвитку. При сучасному адміністративно-територіальному устрої людина в Україні відчужена від своєї території. Безперспективність та відчуженість пов'язані зі старою радянською системою влади.

Можна стверджувати однозначно: якщо не провести реформу адміністративно-територіального устрою, в Україні не буде мож-



ливості призупинити стійкий трудовий міграційний відтік трудових ресурсів.

Як підсумок, можна відзначити: реформування адміністративно-територіального устрою України не є якимось надзвичайним процесом і його потрібно здійснити лише в силу того, що ця проблема є джерелом багатьох інших соціально-економічних проблем розвитку держави. Приведення адміністративно-територіального устрою у відповідність як з реаліями своєї держави, так і зі стратегічним курсом на її розвиток, є нагальною вимогою часу. Реформуванню альтернативи не існує. Адміністративно-територіальний устрій – це основа взаємин держави, суспільства й особистості.

Не варто сподіватися, що реформа буде ефективною. Через складність процесу реформування такої великої та суперечливої території, якою є Україна, до впровадження нового адміністративно-територіального устрою потрібно підходити обережно й продумано.

Реформуванню адміністративно-територіального устрою мають передувати дослідження цього процесу, практичні експерименти з реалізації найоптимальніших варіантів нового територіального устрою держави. Потрібен моніторинг експериментальних територій та коректна інформація як стосовно того, що на них відбувається, так і того, до яких наслідків може призвести зволікання з введенням нового стандарту адміністративно-територіального устрою. Адміністративно-територіальна реформа проводиться на основі відкритої інформації та для того, щоб привести інформаційні потоки й пов'язані з ними управлінські дії до оптимального стану.

Є добре відпрацьовані й апробовані багатьма країнами світу технології опрацювання даних у процесі вироблення моделей ефективного державного управління. Наприклад, технології обробки інформації, пов'язані з географічними інформаційними системами (ГІС). Вони дозволяють враховувати особливості освоєння територій. Багато держав світу застосовують ГІС-технології саме для вирішення проблем адміністративно-територіального устрою. Ці технології дають змогу також проводити конкретний аналіз питань, пов'язаних із визначенням нових адміністративних меж будь-якого рівня. Все це можна використати і в Україні.



Отже, підсумовуючи, констатуємо.

По-перше, Україні у спадок від Радянського Союзу достався адміністративно-територіальний устрій, сформований у результаті застосування командно-адміністративної моделі управління.

По-друге, демократичний розвиток України після розпаду СРСР не спричинив відповідної трансформації адміністративно-територіального устрою держави.

По-третє, невідповідність сучасних умов, методів та стратегій соціально-економічного розвитку держави її адміністративно-територіальному устрою породжує низку проблем, в результаті чого рівень забезпеченості життєвого середовища громадянина нашої держави залежить від місця його проживання.

По-четверте, якщо не проводити реформу адміністративно-територіального устрою, будуть негативні наслідки як для внутрішнього соціально-економічного розвитку держави, так і для її міжнародного іміджу.

Останнє. На сьогодні Україна у виборі власного шляху реформування адміністративно-територіального устрою і територіальної організації влади може скористатися досвідом проведення значених процесів, що відбулися у різних країнах світу. Це дозволить уникнути багатьох помилок на шляху реформування.

Тому на сьогодні Україна повинна скористатися історичним шансом проведення реформ задля подальшого ефективного свого розвитку.

ДОДАТКИ



Додаток 1

Указ Президії Верховної Ради Української РСР

від 12 березня 1981 р.

“Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР”*

Президія Верховної Ради Української РСР постановляє:

1. Відповідно до статті 108 Конституції Української РСР затвердити Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР.

*Стаття 2 не наводиться як така, що не містить норм, які підлягають включенню до Зводу законів УРСР.

ЗАТВЕРДЖЕНО

Указом Президії Верховної Ради Української РСР

від 12 березня 1981 р.

**Положення
про порядок вирішення питань
адміністративно-територіального устрою Української РСР**

Адміністративно-територіальними одиницями Української РСР є: область, район, місто, район у місті, селище міського типу, сільрада, село і селище.

Населені пункти, які є на території Української РСР, поділяються на міські і сільські.

До міських населених пунктів належать міста республіканського, обласного, районного підпорядкування і селища міського типу, до сільських — села і селища незалежно від їх адміністративної підпорядкованості.

I. Утворення і ліквідація областей, районів, районів у містах і сільрад, встановлення і зміна їх меж

1. Утворення і ліквідація областей проводяться Верховною Радою Української РСР, а в період між її сесіями — Президією Верховної Ради Української РСР з наступним поданням на затвердження Верховної Ради Української РСР на черговій сесії. Районний поділ областей при їх утворенні встановлюється Президією Верховної Ради Української РСР.

2. Встановлення і зміна меж, встановлення і перенесення адміністративних центрів областей проводяться Президією Верховної Ради Української РСР за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних Рад народних депутатів.

3. Утворення і ліквідація районів, районів у містах, встановлення і перенесення адміністративних центрів районів проводяться Президією Верховної Ради Української РСР за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) Рад народних депутатів.

Зміна меж районів проводиться виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) Рад народних депутатів.



Встановлення і зміна меж районів у місті проводяться міською Радою народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних у місті Рад народних депутатів.

4. Утворення і ліквідація сільрад, встановлення і перенесення їх адміністративних центрів, встановлення і зміна меж сільрад проводяться виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) Рад народних депутатів.

II. Віднесення населених пунктів до категорії міст і селищ міського типу, встановлення, зміна меж і підпорядкованості населених пунктів

5. Віднесення населених пунктів до категорії міст республіканського, обласного, районного підпорядкування, встановлення і зміна їх меж, а також зміна їх підпорядкованості проводяться Президією Верховної Ради Української РСР за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) Рад народних депутатів.

6. До категорії міст республіканського підпорядкування може бути віднесено міста, які є найбільшими економічними, культурними і адміністративними центрами, з кількістю населення, як правило, понад 1 мільйон чоловік, якщо для дальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно встановити безпосереднє керівництво ними з боку республіканських органів.

7. До категорії міст обласного підпорядкування може бути віднесено міста, які є економічними і культурними центрами, мають розвинуту промисловість, комунальне господарство, значний державний житловий фонд, з кількістю населення понад 50 тисяч чоловік, якщо для дальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно встановити безпосереднє керівництво ними з боку обласних організацій.

В окремих випадках до категорії міст обласного підпорядкування може бути віднесено міста з кількістю населення менш як 50 тисяч чоловік, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення, близьку перспективу дальшого економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення.

8. До категорії міст районного підпорядкування може бути віднесено селища, які мають промислові підприємства, комунальне господарство, державний житловий фонд, мережу соціально-культурних закладів і підприємств побуту, з кількістю населення понад 10 тисяч чоловік, з яких не менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей.

9. Віднесення населених пунктів до категорії селищ міського типу, встановлення і зміна їх меж, а також зміна їх підпорядкованості проводяться виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) Рад народних депутатів.

10. До категорії селищ міського типу може бути віднесено населені пункти, розташовані при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах по виробництву і переробці сільськогосподарської продукції, а також населені пункти, на території яких розта-



шовані вищі та середні спеціальні навчальні заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, які мають державний житловий фонд, з кількістю населення понад 2 тисячі чоловік, з яких не менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей.

В окремих випадках до категорії селищ міського типу може бути віднесено населені пункти з кількістю населення менш як 2 тисячі чоловік, але більш як 500 чоловік, якщо вони мають близьку перспективу економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення. •

11. Об'єднання сільських населених пунктів, а також зміна їх підпорядкованості проводяться виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) Рад народних депутатів.

ІІІ. Найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів, підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, а також присвоєння їм імен державних і громадських діячів

12. Найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів – областей, районів, міст, районів у містах, селищ міського типу, сіл і селищ проводиться Президією Верховної Ради Української РСР за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) Рад народних депутатів, з врахуванням загальнодержавних інтересів, а також географічних, історичних, національних, побутових та інших місцевих умов, думки місцевого населення, завдань комуністичного виховання громадян.

Подання про найменування або перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів вноситься виконавчим комітетом обласної, міської (міста республіканського підпорядкування) Ради народних депутатів лише при наявності рішень, прийнятих на сесіях відповідних нижчестоящих Рад народних депутатів.

При найменуванні і перейменуванні адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів не допускається присвоєння районам, містам, районам у містах таких найменувань, які є в республіці, а селищам міського типу, селам і селищам – які є в області.

Перейменування населених пунктів, в яких розташовані поштово-телеграфні установи або залізничні станції, проводиться з попереднім повідомленням відповідно Міністерства зв'язку СРСР або Міністерства шляхів СРСР.

13. Найменування і перейменування сільрад проводиться виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) Рад народних депутатів.

14. Найменування і перейменування державних підприємств, залізничних станцій, морських портів, аеропортів, установ, організацій та інших об'єктів союзного підпорядкування, а також фізико-географічних об'єктів проводиться в порядку, встановлюваному Радою Міністрів СРСР.



15. Найменування і перейменування державних підприємств, установ, організацій та інших об'єктів республіканського і місцевого підпорядкування проводиться в порядку, встановлюваному Радою Міністрів Української РСР.

16. Найменування і перейменування колгоспів та інших кооперативних організацій і присвоєння їм імен проводиться за клопотанням загальних зборів членів цих організацій виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів.

17. Найменування і перейменування проспектів, вулиць, провулків, площ, скверів, парків, мостів та інших споруд, які є на території, підпорядкованій міським, селищним, сільським Радам, і присвоєння їм імен державних і громадських діячів проводиться виконавчими комітетами відповідних Рад народних депутатів.

18. Присвоєння імен підприємствам, залізничним станціям, установам, організаціям та іншим об'єктам союзного, республіканського і місцевого підпорядкування проводиться Радою Міністрів Української РСР з попереднім повідомленням щодо об'єктів союзного підпорядкування відповідних міністерств, державних комітетів і відомств СРСР.

19. Присвоєння імен адміністративно-територіальним одиницям і населеним пунктам, підприємствам, установам, організаціям та іншим об'єктам може проводитись тільки посмертно і лише у виняткових випадках з метою увічнення пам'яті особливо видатних державних, громадсько-політичних діячів, захисників Батьківщини, героїв праці, діячів науки і культури за клопотанням державних органів і громадських організацій, трудових колективів і громадян.

IV. Облік і реєстрація адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів

20. Населені пункти, які мають закріплену за ними територію і населення, що постійно проживає в них, підлягають обліку і реєстрації.

21. Облік існуючих і реєстрація новоутворених адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у межах кожної області проводиться виконавчим комітетом відповідної обласної Ради народних депутатів.

22. Невеликі поселення, що мають тимчасове значення і несталий склад населення або є об'єктами службового призначення в системі якої-небудь галузі господарства (будівлі залізничних служб, будинки лісників, шляхових майстрів, бакенщиків, польові стани, невеликі метеостанції і т. п.), та одиночні двори не є самостійними населеними пунктами і лічаються за тими населеними пунктами, з якими вони зв'язані в адміністративному або територіальному відношенні.

23. Населені пункти, з яких виїхали або переселилися жителі, підлягають виключенню з облікових даних. З облікових даних виключаються також населені пункти, які включені в межі міст, селищ міського типу або об'єднані з іншими населеними пунктами.

24. Рішення виконавчих комітетів обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) Рад народних депутатів з питань адміністративно-те-



риторіального устрою, зазначених у статтях 3, 4, 9, 11, 13 і 21 цього Положення, набирають чинності через десять днів після опублікування повідомлень про них у „Відомостях Верховної Ради Української РСР”.

V. Перелік документів і матеріалів, які подаються в Президію Верховної Ради Української РСР для розгляду питань адміністративно-територіального устрою

25. Для розгляду питань адміністративно-територіального устрою виконавчий комітет обласної, міської (міста республіканського підпорядкування) Ради народних депутатів подає в Президію Верховної Ради Української РСР такі документи і матеріали:

1) При утворенні районів, встановленні і перенесенні їх адміністративних центрів, зміні меж областей, віднесенні населених пунктів до категорії міст, утворенні районів у містах, передачі міст районного підпорядкування з одного району в інший:

а) подання з обґрунтуванням доцільності пропозицій, що вносяться;

б) економічну характеристику, що містить відомості про загальну кількість населення, в тому числі робітників, службовців, колгоспників, перелік основних промислових підприємств, будівельних, транспортних та інших організацій з зазначенням їх виробничих показників, кількості працюючих на кожному з них; відомості про комунальне господарство, житловий фонд з зазначенням його належності, соціально-культурні заклади, підприємства торгівлі і побуту, про річний бюджет; відомості про наявні і передбачувані у зв'язку з пропозиціями, що вносяться, структуру і штати виконавчого комітету Ради, його відділів і управлінь, джерела покриття додаткових видатків на утримання працівників органів державного управління, наявність приміщень для них; розмір території населеного пункту з зазначенням основних землекористувачів; найменування найближчої залізничної станції і відстань від населеного пункту; пропозиції щодо найменування району, міста, району в місті;

в) схематичну карту з пропонованими змінами.

2) При встановленні і зміні меж міст:

а) подання з обґрунтуванням доцільності пропозицій, що вносяться;

б) довідку про територію міста, кількість населення в існуючих і нових межах, площі земель, що передаються, і призначення цих земель в межах міста, а також економічну характеристику населеного пункту, що включається в межі міста або виключається з них;

в) схематичну карту з пропонованими змінами.

3) При найменуванні і перейменуванні адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів:

а) подання з обґрунтуванням пропонованого найменування або перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів;

б) економічну характеристику населеного пункту;

в) схематичну карту місцевості з зазначенням новоутвореного населеного пункту.



Додаток 2

Витяг із Конституції України**Розділ IX ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ**

Стаття 132. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

(Положенню частини першої статті 133 дано офіційне тлумачення згідно з Рішенням Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001.)

До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.

(Положенню частини третьої статті 133 дано офіційне тлумачення згідно з рішеннями Конституційного Суду України від 25.12.2003 р. №21-рп/2003 та від 13.10.2005 р. № 9-рп/2005.)

Додаток 3

**Витяг із Закону України
„Про місцеве самоврядування в Україні“**

Стаття 37. Повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою

До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі владні (самоврядні) повноваження:

- 1) підготовка і внесення на розгляд ради питань щодо найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту;
- 2) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо питань адміністративно-територіального устрою в порядку і межах повноважень, визначених законом.

Стаття 43. Питання, які вирішуються районними і обласними радами виключно на їх пленарних засіданнях

1. Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради вирішуються такі питання:

26) прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом.



Постанова Президії Верховної Ради Української РСР
“Про практику застосування законодавства про порядок
найменування і перейменування адміністративно-територіальних
одиниць і населених пунктів республіки”

(Відомості Верховної Ради (ВВР), 1980, №33, ст. 619)

Відповідно до постанови Президії Верховної Ради Союзу РСР від 17 вересня 1979 року „Про практику застосування законодавства про порядок найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів” та з метою дальшого впорядкування в республіці практики найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів Президія Верховної Ради Української РСР **постановляє:**

1. Виконавчим комітетам обласних Рад народних депутатів при розгляді питань найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів забезпечити суворе додержання законодавства Союзу РСР і Української РСР, глибоко і всебічно вивчати кожен пропозицію про найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів, не допускати в цій справі поспішності і суб’єктивізму. При цьому виходити з того, що перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів повинно проводитись лише у виняткових випадках, з урахуванням загальнодержавних інтересів, а також географічних, історичних, національних, побутових та інших місцевих умов, думки місцевого населення, завдань комуністичного виховання громадян.

2. Встановити, що порушення клопотань з питань найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів може проводитись виконавчими комітетами обласних Рад народних депутатів лише при наявності рішень, прийнятих на сесіях відповідних нижчестоящих Рад народних депутатів.

3. Утворити при Президії Верховної Ради Української РСР комісію по найменуванню адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів з покладенням на неї попереднього розгляду кожної пропозиції про найменування або перейменування адміністративно-територіальної одиниці, населеного пункту і підготовки відповідних висновків.



Додаток 5

Адміністративно-територіальний устрій України станом на 01.01.2009 р.

№ пор.	Автономна Республіка Крим, область, місто	Райони		Міста			Селища		Сільські населені пункти			Райони				Райони		сільські	
		сільські	у міських	всього	обласного значення	районного значення	з районним поділом	міських	всього	селища	села	всього	сільські	у міських	всього	міських	міст обласного значення		міст районного значення
1	Автономна Республіка Крим	14	3	16	11	5	1	56	951	49	902	314	14	3	16	11	5	38	243
2	Вінницька	27	3	18	6	12	1	29	1466	136	1330	737	27	3	18	6	12	28	661
3	Волинська	16	11	4	7	7	3	22	1054	68	1368	428	16	11	4	7	22	379	
4	Дніпропетровська	22	18	20	13	7	3	46	1436	246	1368	388	22	18	20	13	7	40	288
5	Донецька	18	21	52	28	24	4	131	1119	246	873	413	17	10	52	28	24	81	253
6	Житомирська	23	2	11	5	6	1	43	1619	32	1587	655	23	2	11	5	6	40	579
7	Закарпатська	13	11	5	5	6	6	19	579	579	579	350	13	11	5	6	19	307	
8	Запорізька	20	7	14	5	9	1	23	914	46	868	320	20	14	5	9	23	263	
9	Івано-Франківська	14	15	5	10	10	1	24	765	20	745	530	14	15	5	10	24	477	
10	Київська	25	26	12	14	14	30	1127	6	1121	684	25	24	11	13	30	605		
11	Кіровоградська	21	2	12	4	8	1	27	1004	19	985	438	21	2	12	4	8	27	376
12	Луганська	18	4	37	14	23	1	109	782	109	673	353	17	4	37	14	23	89	206
13	Львівська	20	6	44	9	35	1	34	1850	1	1849	730	20	44	9	35	34	632	
14	Миколаївська	19	4	9	5	4	1	17	894	74	820	332	19	9	5	4	17	287	
15	Одеська	26	8	19	7	12	1	33	1127	23	1104	516	26	19	7	12	32	439	
16	Полтавська	25	5	15	5	10	2	21	1823	20	1803	533	25	5	15	5	10	21	467
17	Рівненська	16	11	4	7	7	16	1000	3	997	381	16	11	4	7	16	16	338	
18	Сумська	18	2	15	7	8	1	20	1468	55	1413	437	18	15	7	8	20	384	
19	Тернопільська	17	18	1	17	17	17	1023	1	1022	632	17	18	1	17	17	17	580	



Продовження дод. 5

№ пор.	Автономна Республіка Крим, область, місто	Райони		Міста		Селища		Сільські населені пункти		Райони				Райони		сільські			
		сільські	у міських	всього	обласного значення	районного значення	з районним поділом	міського типу	всього	селища	села	районні		міські					
												сільські	у міських	всього	обласного значення		районного значення	міст	міст обласного значення
20	Харківська	27	9	17	7	10	1	61	1682	173	1509	494	27	9	17	7	10	60	381
21	Херсонська	18	3	9	3	6	1	31	656	88	568	319	18	3	9	3	6	30	259
22	Хмельницька	20		13	6	7		24	1415	5	1410	625	20		13	6	7	24	568
23	Черкаська	20	2	16	6	10	1	15	824	101	723	578	20	2	16	6	10	15	525
24	Чернівецька	11	3	11	2	9	1	8	398		398	285	11	3	11	2	9	8	252
25	Чернігівська	22	2	16	3	13	1	29	1486	60	1426	592	22	2	15	3	12	28	525
26	м.Київ		10	1			1				11				10	1			
27	м.Севастополь		4	2			1	1	29	1	28	11		4	2		1	1	4
Всього по Україні		490	118	459	177	280	26	886	28 491	1 336	27 155	12 086	488	80	456	176	278	784	10 278

Всього населених пунктів	29 836
Міських поселень	1345

Примітка:

Міста, в яких міські ради не утворені:

Назва області	Назва міста
Київська	м. Прип'ять
Київська	м. Чорнобиль

Райони, в яких районні ради не утворені:

Назва області	Назва району	Назва ради, якій підпорядковано район
Донецька	Краснолиманський район	Краснолиманська міська рада
Луганська	Свердловський район	Свердловська міська рада

Представницький орган Автономної Республіки Крим – Верховна Рада Автономної Республіки Крим

Всього місцевих рад:

У тому числі обласних рад

Міста, з районним поділом, в яких районні ради у місті не утворені:

Назва області	Назва міста	Районів у місті	Районних рад у місті
Донецька	м. Горлівка	3	0
Донецька	м. Макіївка	5	0
Донецька	м. Маріуполь	4	1
Запорізька	м. Запоріжжя	7	0
Львівська	м. Львів	6	0
Миколаївська	м. Миколаїв	4	0
Одеська	м. Одеса	8	0
Сумська	м. Суми	2	0



Додаток 6

**Чисельність населення станом на 1 грудня 2008 р.
та середня за січень-листопад 2008 р.**

1. Наявне населення (осіб)

	На 1 грудня 2008 р.			Середня чисельність за січень-листопад 2008 р.		
	все населення	міське	сільське	все населення	міське	сільське
Україна	46 162 805	31 592 542	14 570 263	46 267 735	31 630 650	14 637 085
Автономна Республіка Крим	1 967 818	1 237 991	729 827	1 969 445	1 239 236	730 209
<i>області:</i>						
Вінницька	1 661 124	812 623	848 501	1 666 670	812 742	853 928
Волинська	1 036 256	532 660	503 596	1 036 346	531 461	504 885
Дніпропетровська	3 376 019	2 817 542	558 477	3 387 208	2 826 881	560 327
Донецька	4 503 807	4 074 912	428 895	4 521 362	4 089 640	431 722
Житомирська	1 295 341	744 568	550 773	1 300 395	745 972	554 423
Закарпатська	1 243 432	461 924	781 508	1 243 019	461 683	781 336
Запорізька	1 822 159	1 397 498	424 661	1 827 524	1 400 404	427 120
Івано-Франківська	1 381 313	594 722	786 591	1 381 958	593 988	787 970
Київська	1 728 443	1 049 470	678 973	1 732 856	1 049 115	683 741
Кіровоградська	1 028 041	632 095	395 946	1 033 890	634 903	398 987
Луганська	2 333 890	2 021 238	312 652	2 344 618	2 029 798	314 820
Львівська	2 553 718	1 547 548	1 006 170	2 556 749	1 547 769	1 008 980
Миколаївська	1 196 390	809 088	387 302	1 199 975	810 803	389 172
Одеська	2 392 280	1 591 950	800 330	2 393 504	1 590 834	802 670
Полтавська	1 512 441	916 107	596 334	1 518 672	918 327	600 345
Рівненська	1 151 149	548 582	602 567	1 151 570	548 177	603 393
Сумська	1 185 166	792 799	392 367	1 190 993	794 952	396 041
Тернопільська	1 093 847	474 067	619 780	1 096 233	474 179	622 054
Харківська	2 783 321	2 221 801	561 520	2 789 620	2 224 626	564 994
Херсонська	1 099 900	672 394	427 506	1 103 701	674 324	429 377
Хмельницька	1 342 142	723 322	618 820	1 346 222	722 552	623 670
Черкаська	1 305 437	727 193	578 244	1 310 464	728 582	581 882
Чернівецька	904 091	376 961	527 130	904 309	376 012	528 297
Чернігівська	1 122 669	693 984	428 685	1 129 284	695 566	433 718
м.Київ	2 762 652	2 762 652	-	2 751 443	2 751 443	-
м. Севастополь (міськрада)	379 959	356 851	23 108	379 705	356 681	23 024



Продовження дод. 6

2. Постійне населення (осіб)

	На 1 грудня 2008 р.			Середня чисельність за січень – листопад 2008 р.		
	всі населення	міське	сільське	всі населення	міське	сільське
Україна	45 982 450	31 336 926	14 645 524	46 087 380	31 375 034	14 712 346
Автономна Республіка Крим	1 959 063	1 223 185	735 878	1 960 690	1 224 430	736 260
області:						
Вінницька	1 654 039	803 617	850 422	1 659 585	803 736	855 849
Волинська	1 033 528	526 624	506 904	1 033 618	525 425	508 193
Дніпропетровська	3 372 710	2 811 549	561 161	3 383 899	2 820 888	563 011
Донецька	4 490 922	4 059 001	431 921	4 508 477	4 073 729	434 748
Житомирська	1 296 110	742 428	553 682	1 301 164	743 832	557 332
Закарпатська	1 240 599	456 778	783 821	1 240 186	456 537	783 649
Запорізька	1 821 370	1 393 455	427 915	1 826 735	1 396 361	430 374
Івано-Франківська	1 378 587	588 445	790 142	1 379 232	587 711	791 521
Київська	1 722 664	1 038 420	684 244	1 727 077	1 038 065	689 012
Кіровоградська	1 021 626	626 016	395 610	1 027 475	628 824	398 651
Луганська	2 329 293	2 015 319	313 974	2 340 021	2 023 879	316 142
Львівська	2 535 348	1 524 591	1 010 757	2 538 379	1 524 812	1 013 567
Миколаївська	1 195 675	806 152	389 523	1 199 260	807 867	391 393
Одеська	2 381 220	1 573 689	807 531	2 382 444	1 572 573	809 871
Полтавська	1 504 603	904 326	600 277	1 510 834	906 546	604 288
Рівненська	1 150 089	543 287	606 802	1 150 510	542 882	607 628
Сумська	1 182 974	788 344	394 630	1 188 801	790 497	398 304
Тернопільська	1 090 596	469 382	621 214	1 092 982	469 494	623 488
Харківська	2 767 685	2 202 087	565 598	2 773 984	2 204 912	569 072
Херсонська	1 098 468	669 111	429 357	1 102 269	671 041	431 228
Хмельницька	1 338 979	717 679	621 300	1 343 059	716 909	626 150
Черкаська	1 301 808	721 539	580 269	1 306 835	722 928	583 907
Чернівецька	901 026	371 985	529 041	901 244	371 036	530 208
Чернігівська	1 114 127	683 750	430 377	1 120 742	685 332	435 410
м.Київ	2 721 345	2 721 345	-	2 710 136	2 710 136	-
м. Севастополь (міськрада)	377 996	354 822	23 174	377 742	354 652	23 090

Додаток 7

Динаміка чисельності населення по регіонах України у 1990, 2001 та 2008 рр.

	Станом на 01.01.1990 р. (тис. осіб)			Станом на 01.01.2001 р. (тис. осіб)			Динаміка відносно 1990 р. (+) (-) (тис. осіб)			Станом на 01.09.2008 р. (тис. осіб)			Динаміка відносно 2000 р. (+) (-) (тис. осіб)		
	усе населення	міське	сільське	усе населення	міське	сільське	усе населення	міське	сільське	усе населення	міське	сільське	усе населення	міське	сільське
Україна	51838,5	34869,2	16969,3	49429,8	33338,6	16091,2	-2408,7	-1530,6	-878,1	46200,9	31569,8	14631,1	-32289,0	-1768,8	-1460,1
Автономна Республіка Крим, область, місто															
Автономна Республіка Крим	2102,4	1359,5	742,9	2100,7	1315,9	784,8	-1,7	-43,6	+41,9	1968,5	1238,1	730,3	-132,2	-77,8	-54,5
Вінницька	1925,6	866,5	1059,1	1799,1	877,0	922,1	-126,5	+10,5	-137	1664,8	811,2	853,6	-134,3*	-65,8	-68,5
Волинська	1063,4	529,3	534,1	1054,2	549,5	504,7	-9,2	+20,2	-29,4	1037,2	532,0	505,2	-17,0	-17,5	+0,5
Дніпропетровська	3899,4	3256,5	642,9	3678,0	3074,0	604,0	-221,4	-182,5	-38,9	3380,9	2820,5	560,3	-297,1	-253,5	-43,7
Донецька	5339,2	4825,3	513,9	4893,6	4410,1	483,5	-445,6	-415,2	-30,4	4512,4	4080,9	431,5	-381,2	329,2	-52,0
Житомирська	1537,5	826,0	711,5	1420,5	804,0	616,5	-117,0	-22,0	-95,0	1299,1	745,3	553,8	-121,4	-58,7	-62,7
Закарпатська	1258,1	522,4	735,7	1282,0	499,1	782,9	+23,9	-23,3	+47,2	1243,0	461,3	781,6	-39,0	-37,8	-1,3
Запорізька	2091,6	1590,6	501,0	1983,9	1519,1	464,8	-107,7	-71,5	-36,2	1824,6	1398,1	426,5	-159,3	-121,0	-38,3
Івано-Франківська	1431,4	607,6	823,8	1453,7	631,5	822,2	+22,3	+23,9	-1,6	1381,8	593,4	788,4	-71,9	-38,1	-33,8
Київська	1947,6	1058,8	888,8	1810,5	1065,7	744,8	-137,1	+6,9	-144	1732,0	1049,5	682,5	-78,5	-16,5	-62,3
Кіровоградська	1240,5	749,3	491,2	1152,9	706,9	446,0	-87,6	-42,4	-45,2	1032,1	633,8	398,3	-120,8	-73,1	-47,7
Луганська	2866,9	2480,3	386,6	2607,4	2251,6	355,8	-259,5	-228,7	-30,8	2340,0	2025,2	314,8	-267,4	-226,4	-41,0



Продовження дод. 7

Автономна Республіка Крим, область, місто	Станом на 01.01.1990 р. (тис. осіб)			Станом на 01.01.2001 р. (тис. осіб)			Динаміка відносно 1990 р. (+) (-) (тис. осіб)			Станом на 01.09.2008 р. (тис. осіб)			Динаміка відносно 2000 р. (+) (-) (тис. осіб)		
	усе насе- лення	міське	сіль- ське	усе насе- лення	міське	сіль- ське	усе насе- лення	міське	сіль- ське	усе насе- лення	міське	сіль- ське	усе насе- лення	міське	сіль- ське
Львівська	2754,1	1646,5	1107,6	2703,3	1644,0	1059,3	-50,8	-2,5	-48,3	2553,3	1544,5	1008,8	-150,0	-99,5	-50,5
Миколаївська	1336,2	883,0	453,2	1286,8	849,1	437,7	-49,4	-33,9	-15,5	1198,7	809,9	388,8	-88,1	-39,2	-48,9
Одеська	2638,2	1746,1	892,1	2491,7	1640,5	851,2	-146,5	-105,6	-40,9	2390,5	1587,7	802,8	-101,2	-52,8	-48,4
Полтавська	1757,0	996,1	760,9	1660,2	982,3	677,9	-96,8	-13,8	-83,0	1516,7	916,7	600,0	-143,6	-65,6	-77,9
Рівненська	1173,3	540,8	632,5	1184,4	563,0	621,4	+11,1	+22,2	-11,1	1151,6	546,8	604,7	-32,8	-16,2	-16,7
Сумська	1431,4	894,4	537,0	1318,8	859,9	458,9	-112,6	-34,5	-78,1	1188,9	793,4	395,5	-129,9	-66,5	-63,4
Тернопільська	1171,5	487,5	684,0	1151,1	509,4	641,7	-20,4	+21,9	-42,3	1095,4	473,5	621,9	-55,7	35,9	-19,8
Харківська	3196,6	2518,9	677,7	2940,7	2326,1	614,6	-255,9	-192,8	-63,1	2779,1	2214,4	564,7	-161,6	-111,7	-49,9
Херсонська	1248,8	767,6	481,2	1213,0	745,4	467,6	-35,8	-22,2	-13,6	1102,5	673,0	429,4	-110,5	-72,4	-38,2
Хмельницька	1522,6	733,9	788,7	1447,2	772,3	674,9	-75,4	+38,4	-113,8	1345,4	722,5	622,9	-101,8	-49,8	-52,0
Черкаська	1531,6	818,1	713,5	1435,2	788,8	646,4	-96,4	-29,3	-67,1	1309,4	728,3	581,1	-125,8	-60,5	-65,3
Чернівецька	938,5	396,7	541,8	929,2	397,7	531,5	-9,3	+1	-10,3	903,6	375,3	528,3	-25,6	-22,4	-3,2
Чернігівська	1412,6	763,6	649,0	1267,6	751,6	516,0	-145,0	-12,0	-133,0	1127,3	695,1	432,2	-140,3	-56,5	-83,8
м. Київ	2624,4	2624,4	-	2637,1	2637,1	-	+12,7	+12,7	-	2743,2	2743,1	-	+106,0	+106,0	-
м. Севастополь	398,1	379,5	18,6	388,4	365,6	22,8	-9,7	-13,9	+4,2	379,4	356,4	23,1	-9,0	-9,2	+0,3



**Динаміка загальної чисельності посадових осіб
в органах місцевого самоврядування за період 1995-2007 рр.**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Всього посадових осіб місцевого самоврядування, в т. ч.:	64 054	53 152	53 194	59 416	65 605	67 468	67 660	77 442	85 432	89 588	91 925	95 641	98 948
обласні ради, Київська та Севастопольська міські ради, їх виконавчі комітети			276	662	761	737	757	787	898	965	1 239	1 503	1 687
міські, районні у містах ради та їх виконавчі комітети	31 808	28 537	28 185	30 826	35 859	36 859	36 079	37 036	39 820	42 052	43 043	44 611	47 038
районні ради			1 250	3 377	3 715	3 671	3 819	4 042	4 281	4 446	4 688	5 099	5 329
сільські й селищні ради та їх виконавчі комітети	32 246	24 615	23 483	24 551	25 270	26 201	27 005	35 577	40 433	42 125	42 955	44 428	44 894



РІШЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО СУДУ УКРАЇНИ

**у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України
щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140
Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад)**

м. Київ
18 червня 2002 року
№ 12-рп/2002

Справа № 1-16/2002

Конституційний Суд України у складі суддів Конституційного Суду України:

Селівона Миколи Федосовича – головуєчий,
Вознюка Володимира Денисовича,
Іващенко Володимира Івановича,
Козюбри Миколи Івановича,
Корнієнка Миколи Івановича,
Костицького Михайла Васильовича,
Малинникової Людмили Федорівни – суддя-доповідач,
Мироненка Олександра Миколайовича,
Німченка Василя Івановича,
Савенка Миколи Дмитровича,
Тимченка Івана Артемовича,
Тихого Володимира Павловича,
Чубар Людмили Пантеліївни,
Шаповала Володимира Миколайовича,

за участю представників суб'єкта права на конституційне подання Дайнеки Леоніда Івановича – народного депутата України (на час звернення до Конституційного Суду України), Скаржинського Володимира Даниловича – Ірпінського міського голови, а також залучених до участі у розгляді цієї справи Селіванова Анатолія Олександровича – Постійного представника Верховної Ради України в Конституційному Суді України, Носова Владислава Васильовича – Постійного представника Президента України в Конституційному Суді України, Горбунової Лідії Миколаївни – заступника Державного секретаря Міністерства юстиції України, Новікової Тамари Вадимівни – завідувача сектору опрацювання та супроводження законодавчих актів Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України,

розглянув на пленарному засіданні справу за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України.

Приводом для розгляду справи відповідно до статті 39 Закону України “Про Конституційний Суд України” стало конституційне подання народних депутатів України.

Підставою для розгляду справи згідно з частиною першою статті 93 Закону України “Про Конституційний Суд України” є практична необхідність в офіційній інтерпретації зазначених положень статті 140 Конституції України.



Заслухавши суддю-доповідача Малинникову Л. Ф., пояснення Дайнеки Л. І., Скаржинського В. Д., Селіванова А. О., Носова В. В., Горбунової Л. М., Новікової Т. В. та дослідивши матеріали справи, Конституційний Суд України установив:

1. Суб'єкт права на конституційне подання – 45 народних депутатів України – порушує питання про необхідність офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України, відповідно до яких місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Народні депутати України звертають увагу на те, що “конституційне положення про право жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду кількох сіл, селища, міста по-різному тлумачиться у практиці законотворення”. Зокрема, суб'єкт права на конституційне подання вважає, що в положеннях статей 1, 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” йдеться про можливість тільки територіальних громад сусідніх сіл добровільно об'єднуватися в одну територіальну громаду, створювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати сільського голову.

До того ж народні депутати України відзначають, що не кожне село, селище, місто на практиці є нині самостійною адміністративно-територіальною одиницею, а його жителі – самостійною територіальною громадою. Так, близько тисячі населених пунктів приєднані до міст республіканського та обласного значення і разом з ними становлять єдині територіальні громади, хоча зберігають за собою права територіальних громад сіл, селищ, міст. Таке становище, на думку суб'єкта права на конституційне подання, не дає змоги вирішити питання оптимізації територіальних громад, про яку йдеться в Указі Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22 липня 1998 року N 810/98. Це стосується також проблеми особливостей здійснення місцевого самоврядування у містах з районним поділом.

Як зазначається у конституційному поданні, положення частини першої статті 140 Конституції України не торкаються можливості чи заборони об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст між собою або їх роз'єднання, що згідно зі статтею 146 Конституції України має бути врегульовано законом.

2. Президент України вважає, що відповідно до статті 146 Конституції України визначатися законом можуть лише ті питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування, які не врегульовані статтями 140, 141, 142, 143, 144, 145 Основного Закону України. У зв'язку з цим робиться висновок, що законом не може бути визначено інших суб'єктів місцевого самоврядування та інших одиниць адміністративно-територіального устрою, крім передбачених Конституцією України.

Голова Верховної Ради України зазначив, що за змістом частини першої статті 140 Конституції України “відсутня конкретна вказівка на те, які саме адміністративно-територіальні одиниці можуть об'єднуватись у територіальну громаду”, а також висловив думку про “можливість добровільного об'єднання у територіальні громади жителів адміністративно-територіальних одиниць різного рівня – села, селища та міста”.

Що ж до питання про те, чи стосується частина перша статті 140 Конституції України права об'єднання або роз'єднання територіальних громад не лише сіл,



а й селищ і міст, то, як вважає Голова Верховної Ради України, у зазначеній статті Конституції України йдеться про існування такої можливості, оскільки відповідно до статті 146 Конституції України інші питання організації місцевого самоврядування, у тому числі порядок об'єднання чи роз'єднання, функціонування територіальної громади, створеної подібним чином, визначаються законом.

У поясненнях Міністерства юстиції України зазначається, що з положень частини першої статті 140 Конституції України, які конкретизовані, зокрема, у статтях 1, 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, впливає можливість добровільного об'єднання в єдину територіальну громаду тільки територіальних громад сіл.

3. Вирішуючи питання, порушені у конституційному поданні, Конституційний Суд України виходить з того, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (стаття 7 Конституції України).

У розділі XI “Місцеве самоврядування” Конституції України, зокрема, визначено засади організації і діяльності місцевого самоврядування як конституційно-правового інституту. Відповідно до положень частини першої статті 140 Конституції України місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

У статті 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21 травня 1997 року конкретизовано конституційне визначення місцевого самоврядування як гарантованого державою права та реальної здатності територіальної громади самостійно, тобто через різноманітні форми безпосередньої демократії, або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

Територіальна громада визначається у частині першій статті 140 Конституції України як жителі села, селища та міста чи добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл.

На розвиток положень частини першої статті 140 Конституції України щодо добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл статтею 6 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлено порядок добровільного об'єднання територіальних громад сусідніх сіл в одну сільську громаду із створенням єдиних органів місцевого самоврядування та обранням єдиного сільського голови. Добровільне об'єднання територіальних громад у сільську громаду і вихід з її складу відбувається за рішенням місцевих референдумів.

Таким чином, положення частини першої статті 140 Конституції України визначили місцеве самоврядування як право територіальної громади – первинного суб'єкта місцевого самоврядування, основного носія його функцій і повноважень – вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України та дали визначення територіальної громади як жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду, а не встановили порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад.

4. Установивши в статтях 140, 141, 142, 143, 144, 145 Конституції України основні засади функціонування місцевого самоврядування, його органів, матеріальну і фінансову основу тощо, Конституція України решту питань організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та



відповідальності його органів віднесла до визначення законом (стаття 146 Конституції України). Тим самим на конституційному рівні передбачено створення правових умов для подальшого законодавчого врегулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування.

Конституційний Суд України виходить з того, що вирішення порушених у конституційному поданні питань щодо об'єднання або роз'єднання територіальних громад, які положеннями Конституції України не визначені, має здійснюватися у законодавчому порядку.

За Конституцією України єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу як безпосередньо, так і, зокрема, через органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5). Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69 Конституції України).

Питання об'єднання або роз'єднання територіальних громад, виходячи з визначеного положеннями частини першої статті 140 Конституції України поняття "територіальна громада", має вирішуватися з урахуванням відповідного волевиявлення членів цих територіальних громад, яке здійснюється згідно з законом.

Зважаючи на викладене, Конституційний Суд України дійшов висновку, що питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом (стаття 146 Конституції України).

На підставі наведеного та керуючись статтями 147, 150 Конституції України, статтями 63, 67, 69 Закону України "Про Конституційний Суд України", Конституційний Суд України вирішив:

1. Положення частини першої статті 140 Конституції України в аспекті порушених у конституційному поданні питань необхідно розуміти так, що ці положення дають визначення:

- місцевого самоврядування як права територіальної громади вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- територіальної громади як жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду.

Зазначені положення не встановлюють порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад.

Питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, мають визначатися законом (стаття 146 Конституції України).

2. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскарженим.

Рішення Конституційного Суду України підлягає опублікуванню у "Віснику Конституційного Суду України" та в інших офіційних виданнях України.

Конституційний Суд України

(Рішення від 2002.06.18, "У справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад)



Додаток 10

Співвідношення кількості адміністративно-територіальних одиниць відносно кількості рад та чисельності населення у 1990, 2000, 2008 рр.

Категорія адміністративно-територіальних одиниць	Кількість адміністративно-територіальних одиниць відносно кількості рад			Кількість рад (одиниць)			Чисельність населення (тис. осіб)									
	1990 р.	2000 р.	2008 р.	1990 р.	2000 р.	2008 р.	1990 р.	2000 р.	2008 р.							
		(+) (-)	(+) (01.10) (-)	(+) (-)	2000 р. (+) (-)	2008 р. (+) (01.10) (-)		(+) (-)	2008 р. (+) (01.09) (-)							
Міста, у т. ч. зі спеціальним статусом	436	451	+15	459	+8	436	449	+13	456	+7	-	-				
Міське населення	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-				
Сільські населені пункти (у т. ч. селища міського типу, селища, села)	29 735	29 530	-205	29 382	-148	9 869	11 061	+1 192	11 062	+1	-	-				
Сільське населення	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16 969,9	16 091,2	-878,7			
Всього по Україні	30 795	30 474	-177	30 474	+144	10 925	12 109	+1184	12 068	-23	51 838,5	49 429,8	-2 408,7			
														1 4631,1	46 200,9	-3 228,9



ВІДОМОСТІ
про адміністративно-територіальний устрій України
станом на червень 1935 р.

Автономна республіка – 1

Області – 7

Округи – 7

Області та округи	Кількість адміністративних одиниць, безпосередньо підлеглих округам та областям			Кількість адміністративних одиниць, підлеглих міським та районним радам або райвиконкомам		
Київська область	4	91	95	9	38	2 569
<i>у тому числі:</i>						
Коростенський округ	1	8	9	–	6	244
Новоград-Волинський округ	1	5	6	–	4	192
Чернігівська область	1	55	56	7	21	1 093
Вінницька область	6	74	80	6	56	2 246
<i>у тому числі:</i>						
Кам'янець-Подільський округ	1	8	9	–	8	261
Могилів-Подільський округ	1	5	6	–	1	167
Проскурівський округ	1	8	9	–	3	272
Шепетівський округ	1	9	10	1	8	280
Харківська область	4	83	87	19	28	1 850
Дніпропетровська область	5	58	63	8	38	1 099
Одеська область	4	70	74	1	28	1 178
Донецька область	13	38	51	7	113	788
<i>у тому числі:</i>						
Старобільський округ	–	18	18	–	7	252
Молдавська АРСР	1	13	14	2	2	227
Українська РСР	38	482	520	59	324	11 050



Додаток 12

ВІДОМОСТІ
про адміністративно-територіальний устрій України
в 1950, 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2008 рр.

Роки	Автономна республіка	Області	Округи	Райони		Міста		Селища міського типу	Сільські ради
				сільські	райони у містах	всього	республіканського, обласного підпорядкування (значення)		
1950	–	25	13	749	68	261	75	478	16 357
1960	–	25	–	604	74	345	86	823	8 603
1970	–	25	–	476	90	387	112	865	8 592
1980	–	25	–	479	120	412	138	902	8 522
1990	–	25	–	479	120	436	145	927	8 996
2000	1	24	–	490	122	447	170	894	1 060
2008	1	24	–	490	118	459	177	885	10 278



ВІДОМОСТІ
про кількість селищних, сільських рад
у 1990, 2000 та 2008 рр.

Автономна Республіка Крим, область, місто	Кількість селищ та сілрад				
	1990 р.	Станом на 01.01.2001 р.	Динаміка (+), (-)	Станом на 01.10.2008 р.	Динаміка (+), (-)
Автономна Республіка Крим	273	280	+ 7	291	+ 11
Вінницька	643	691	+ 48	689	- 2
Волинська	363	401	+ 38	401	–
Дніпропетровська	302	329	+ 27	328	- 1
Донецька	305	335	+ 30	334	- 1
Житомирська	583	621	+ 38	619	- 2
Закарпатська	292	320	+ 28	326	+ 6
Запорізька	259	286	+ 27	286	–
Івано-Франківська	383	500	+113	501	+ 1
Київська	593	634	+ 41	635	+ 1
Кіровоградська	371	402	+ 31	402	–
Луганська	227	293	+ 16	295	+ 2
Львівська	519	666	+ 147	666	–
Миколаївська	263	304	+ 41	304	–
Одеська	420	473	+ 53	471	- 2
Полтавська	428	488	+ 60	488	–
Рівненська	326	354	+ 28	354	–
Сумська	375	404	+ 29	404	–
Тернопільська	465	599	+ 134	597	- 2
Харківська	395	442	+ 47	441	- 2
Херсонська	276	289	+ 12	289	–
Хмельницька	506	591	+ 85	592	+ 1
Черкаська	491	540	+ 49	540	–
Чернівецька	221	260	+ 39	260	–
Чернігівська	531	553	+ 22	553	–
м. Київ	1	1	–	–	–
м. Севастополь	4	5	+ 1	5	–
Разом:	9 869	11 061	+ 1 192	11 061	–



**Зведена інформація
про адміністративно-територіальний устрій України
(станом на 1 січня 1961 р.)**

Регіон	Міста	Міста обласного (республіканського) значення	Райони у містах	Сільські населені пункти	Селища міського типу	Сільські ради	Середня кількість сіл у межах сільради	Середня кількість населення сільради (тис. осіб)	Середня кількість сіл у межах району	Середня кількість сільрад у межах району	Адміністративні райони		
											на 1950 р.	на 01.01. 1961 р.	
Україна	339	86	74	34 110	823	8 610	4	5	56,5	14,3	749	604	- 145
АР Крим*	13	6	6	1 485	30	180	8,3	7,2	70,7	8,6		21	
Вінницька	8	2	-	1 557	24	625	2,5	3,5	48,7	19,5		32	
Волинська	10	3	-	1 163	21	297	3,9	3,1	61,2	15,6		19	
Дніпропетровська	18	8	11	1 712	65	219	7,8	13	77,8	10		22	
Донецька**	39	12	16	1 477	137	192	7,7	23	67,1	8,7		22	
Житомирська	8	4	-	1 715	36	523	3,3	3,1	68,6	20,9		25	
Закарпатська	8	2	-	750	15	256	2,9	3,8	57,7	19,7		13	
Запорізька	10	3	3	1 176	22	206	5,7	7,4	51,1	9		23	
Івано-Франківська***	12	2	-	715	28	353	2	3,2	27,5	13,6		26	
Київська	13	1	-	1 281	33	579	2,2	3	41,3	18,7		31	
Кіровоградська	11	3	-	1 357	16	317	4,3	3,9	56,5	13,2		24	
Луганська****	24	6	7	1 058	118	169	6,3	15,1	42,3	6,8		25	



Продовження дод. 14

Регіон	Міста	Міста обласного (республіканського) значення	Райони у містах	Сільські населені пункти	Селища міського типу	Сільські ради	Середня кількість сіл у межах сілради	Середня кількість населення сілради (тис. осіб)	Середня кількість сіл у межах району	Середня кількість сілрад у межах району	Адміністративні райони	
											1950 р.	на 01.01. 1961 р.
Львівська	35	7	3	2 086	35	521	4	4,2	65,2	16,3	32	
Миколаївська	4	2	3	1 212	13	224	5,4	4,6	63,8	11,8	19	
Одеська	11	3	5	1 491	17	334	4,5	6,3	48,1	10,8	31	
Полтавська	12	2	2	2 362	21	385	6,1	4,3	69,5	11,3	34	
Рівненська****	9	1	-	1 049	17	317	3,3	3	55,2	16,7	19	
Сумська	12	3	-	1 878	20	372	5	4,1	81,7	16,2	23	
Тернопільська	14	1	-	1 028	12	491	2,1	2,3	34,3	16,4	30	
Харківська	14	3	8	2 320	60	336	6,9	7,7	82,9	12	28	
Херсонська	7	2	-	917	21	161	5,7	5,2	45,9	8,1	20	
Хмельницька	9	2	-	1 492	22	479	3,1	3,4	62,2	20	24	
Черкаська	15	3	-	848	7	424	2	3,5	40,4	20,2	21	
Чернівецька	10	1	-	403	5	197	2	4	28,8	14,1	14	
Чернігівська	12	2	-	1 578	28	453	3,5	3,5	60,7	17,4	26	
м. Київ	1	1	9	-	-	-	-	-	-	-	-	
м. Севастополь				Державна статистика території, підпорядковані Севастопольській міськраді, включала у підсумки Кримської області								

Примітки: * - включаючи території, підпорядковані Севастопольській міськраді (на 01.01.1961 р. - Кримська область);

** - на 01.01.1961 р. - Сталінська область;

*** - на 01.01.1961 р. - Станіславська область;

**** - на 01.01.1961 р. - Ворошиловградська область;

***** - на 01.01.1961 р. - Ровенська область.



**Зведена інформація
про адміністративно-територіальний устрій України
(станом на 1 січня 1971 р.)**

Регіон	Міста	Міста обласного (республіканського) значення	Райони у містах	Сільські населені пункти	Селища міського типу	Сільські ради	Середня кількість сіл у межах сільради	Середня кількість населення сільради (тис. осіб)	Середня кількість сіл у межах району	Середня кількість сільрад у межах району	Адміністративні райони			Приріст кількості сільських рад (+, -) до річчя 1961 р.
											на 1961 р.	на 01.01. 1971 р.	зміна +, - до 1961 р.	
Україна	387	112	90	31 221	861	8 598	3,6	2,5	65,6	18,1	604	476	-128	-12
АР Крим*	14	8	9	1 158	36	186	6,2	3,6	82,7	13,3	21	14	-7	6
Вінницька	9	2	-	1 512	27	619	2,4	2,5	60,5	24,8	32	25	-7	-6
Волинська	10	3	-	1 071	21	312	3,4	2,1	71,4	20,8	19	15	-4	15
Дніпропетровська	19	9	14	1 599	56	219	7,3	3,6	80	11	22	20	-2	-
Донецька	49	19	18	1 254	139	196	6,4	3,1	69,7	10,9	22	18	-4	4
Житомирська	8	4	-	1 699	39	531	3,2	1,9	77,2	24,1	25	22	-3	8
Закарпатська	9	2	-	580	14	270	2,1	2,8	44,6	20,8	13	13	-	14
Запорізька	13	4	5	1 066	19	211	5,1	2,9	59,2	11,7	23	18	-5	5
Івано-Франківська	13	2	-	767	26	359	2,1	2,4	54,8	25,6	26	14	-12	6
Київська	16	3	-	1 250	31	581	2,2	2	52,1	24,2	31	24	-7	2
Кіровоградська	11	4	-	1 266	24	320	4	2,2	60,3	15,2	24	21	-3	3
Луганська**	34	14	4	901	104	165	5,5	2,8	50,1	9,2	25	18	-7	-4



Продовження дод. 15

Регіон	Міста	Міста обласного (республіканського) значення	Райони у містах	Сільські населені пункти	Сільські ради	Середня кількість сіл у межах сільради	Середня кількість населення сільради (тис. осіб)	Середня кількість сіл у межах району	Середня кількість сільрад у межах району	Адміністративні райони			Приріст кількості сільських рад (+, -) до рівня 1961 р.	
										на 01.01.1961 р.	на 01.01.1971 р.	+, - до 1961 р.		
Львівська	37	7	4	1 896	38	516	3,7	2,5	94,8	25,8	32	20	- 12	- 5
Миколаївська	7	2	3	1 048	19	210	5	2,5	55,2	11,1	19	19	-	- 14
Одеська	13	4	6	1 215	27	341	3,6	3,1	46,7	13,1	31	26	- 5	7
Полтавська	12	2	3	2 164	21	377	5,7	2,7	86,6	15,8	34	25	- 9	- 8
Рівненська***	9	1	-	1 011	16	324	3,1	2,3	67,4	21,6	19	15	- 4	7
Сумська	15	4	-	1 722	20	347	5	2,4	95,7	19,3	23	18	- 5	- 25
Тернопільська	14	1	-	964	15	456	2,1	1,9	60,3	28,5	30	16	- 14	- 35
Харківська	15	4	8	2 071	62	334	6,2	2,6	82,8	13,4	28	25	- 3	- 2
Херсонська	8	2	3	987	27	167	4,7	2,8	43,7	9,3	20	18	- 2	6
Хмельницька	11	3	-	1 438	22	474	3	2,5	71,9	23,7	24	20	- 4	- 5
Черкаська	15	3	-	813	19	418	1,9	2,3	40,7	20,9	21	20	- 1	- 6
Чернівецька	10	1	3	398	8	206	1,9	2,7	39,8	20,6	14	10	- 4	9
Чернігівська	15	3	-	1 571	31	459	3,4	2,2	71,4	20,9	26	22	- 4	6
м. Київ	1	1	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
м. Севастополь	Державна статистика території, підпорядковані Севастопольській міськраді, включала у підсумки Кримської області													

Примітки: * - включаючи території, підпорядковані Севастопольській міськраді (на 01.01.1971 р. - Кримська область);

** - на 01.01.1971 р. - Ворошиловградська область;

*** - на 01.01.1971 р. - Ровенська область.



**Зведена інформація
про адміністративно-територіальний устрій України
(станом на 1 січня 1981 р.)**

Реґіон	Міста	Міста обласного (республіканського) значення	Райони у містах	Сільські населені пункти	Селища міського типу	Сільські ради	Середня кількість сіл у межах сільради (тис. осіб)	Середня кількість населення сільради	Середня кількість сіл у межах району	Середня кількість сільрад у межах району	Адміністративні райони			Приріст кількості сільських рад (+, -) до рівня 1971 р.
											1971 р.	на 01.01. 1981 р.	+, - до 1971 р.	
Україна	412	139	121	29 600	901	8 527	3,5	2,2	61,8	17,8	476	479	3	- 71
АР Крим*	15	10	10	1 036	54	231	4,5	3,1	69,1	15,4	14	15	1	45
Вінницька	11	4	3	1 490	28	591	2,5	2,2	57,3	22,7	25	26	1	- 28
Волинська	10	4	-	1 064	20	309	3,4	1,9	70,9	20,6	15	15	-	- 3
Дніпропетровська	18	10	18	1 502	54	219	6,9	3,1	75,1	11	20	20	-	-
Донецька	49	21	21	1 145	134	208	5,5	2,6	63,6	11,6	18	18	-	12
Житомирська	9	4	2	1 672	42	531	3,1	1,6	76	24,1	22	22	-	-
Закарпатська	9	2	-	563	28	257	2,2	2,8	43,3	19,8	13	13	-	- 13
Запорізька	13	4	6	956	20	228	4,2	2,4	53,1	12,7	18	18	-	17
Івано-Франківська	13	4	-	760	26	350	2,2	2,4	54,3	25	14	14	-	- 9
Київська	22	8	-	1 211	29	559	2,2	1,8	48,4	22,4	24	25	1	- 22
Кіровоградська	12	4	2	1 099	26	295	3,7	1,9	52,3	14	21	21	-	- 25
Луганська**	37	14	4	804	105	170	4,7	2,4	44,7	9,4	18	18	-	5



Продовження дод. 16

Реґіон	Міста	Міста обласного (республіканського) значення	Райони у містах	Сільські населені пункти	Селища міського типу	Сільські ради	Середня кількість сіл у межах сільради	Середня кількість населення сільради (тис. осіб)	Середня кількість сіл у межах району	Середня кількість сільрад у межах району	Адміністративні райони		Приріст кількості сільських рад (+, -) до рівня 1971 р.
											на 01.01.1981 р.	+, - до 01.01.1971 р.	
Львівська	39	7	5	1 874	36	486	3,9	2,4	93,7	24,3	20	20	- 30
Миколаївська	7	3	4	974	20	217	4,5	2,2	51,3	11,4	19	19	7
Одеська	17	5	8	1 188	29	349	3,4	2,7	45,7	13,4	26	26	8
Полтавська	15	5	5	1 955	21	375	5,2	2,2	78,2	15	25	25	- 2
Рівненська***	9	2	-	999	18	304	3,3	2,3	66,6	20,3	15	15	- 20
Сумська	15	6	2	1 618	20	341	4,7	1,9	89,9	18,9	18	18	- 6
Тернопільська	16	1	-	948	14	423	2,2	1,8	59,3	26,4	16	16	- 33
Харківська	16	5	9	1 861	62	327	5,7	2,3	74,4	131,1	25	25	- 7
Херсонська	8	3	3	716	30	216	3,3	2,2	39,8	12	18	18	49
Хмельницька	11	4	-	1 432	26	465	3,1	2,1	71,6	23,3	20	20	- 9
Черкаська	15	4	2	804	19	412	2	2	40,2	20,6	20	20	- 6
Чернівецька	10	1	3	398	9	204	2	2,7	39,8	20,4	10	10	- 2
Чернігівська	15	3	2	1 531	31	460	3,3	1,7	69,6	20,9	22	22	1
м. Київ	1	1	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
м. Севастополь	Державна статистика території, підпорядковані Севастопольській міськраді, включала у підсумки Кримської області												

Примітки: * - включаючи території, підпорядковані Севастопольській міськраді (на 01.01.1981 р. - Кримська область);

** - на 01.01.1981 р. - Ворошиловградська область;

*** - на 01.01.1981 р. - Ровенська область.



**Зведена інформація
про адміністративно-територіальний устрій України
(станом на 1 січня 1991 р.)**

Регіон	Міста	Міста обласного (республіканського) значення	Райони у містах	Сільські населені пункти	Селища міського типу	Сільські ради	Середня кількість сіл у межах сільради	Середня кількість населення сільради (тис. осіб)	Середня кількість сіл у межах району	Середня кількість сільгосп. підприємств у межах району	Адміністративні райони		Приріст кількості сільських рад (+, -) до рівня 1981 р.	
											на 1981 р.	на 1991 р.		
Україна	436	147	120	28 804	925	9 211	3,1	1,8	59,9	19,1	479	481	2	684
АР Крим	14	9	3	989	56	243	4,1	3,1	65,9	16,2	15	15	-	12
Вінницька	17	4	3	1 464	30	637	2,3	1,6	54,2	23,6	26	27	1	46
Волинська	11	4	-	1 045	21	352	3	1,5	69,7	23,5	15	15	-	43
Дніпропетровська	19	13	18	1 449	54	260	5,6	2,5	72,5	13	20	20	-	41
Донецька	50	24	21	1 120	134	226	5	2,3	62,2	12,6	18	18	-	18
Житомирська	9	4	2	1 655	46	543	3	1,3	72	23,6	22	23	1	12
Закарпатська	10	2	-	563	28	269	2,1	2,7	43,3	20,7	13	13	-	12
Запорізька	14	5	6	929	22	240	3,9	2,1	51,6	13,3	18	18	-	12
Івано-Франківська	14	4	-	761	25	383	2	2,2	54,4	27,4	14	14	-	33
Київська	24	9	-	1 205	31	574	2,1	1,5	48,2	23	25	25	-	15
Кіровоградська	12	4	2	1 019	26	346	3	1,4	48,5	16,5	21	21	-	51
Луганська	37	14	4	796	109	189	4,2	2	44,2	10,5	18	18	-	19
Львівська	41	7	5	1 871	36	483	3,9	2,3	93,6	24,2	20	20	-	- 3



Продовження дод. 17

Регіон	Міста	Міста обласного (республіканського) значення	Райони у містах	Сільські населені пункти	Селища міського типу	Сільські ради	Середня кількість сіл у межах сільради	Середня кількість населення сільради (тис. осіб)	Середня кількість сіл у межах району	Середня кількість сільрад у межах району	Адміністративні райони			Приріст кількості сільських рад (+, -) до рівня 1981 р.
											1981 р.	на 01.01. 1991 р.	+, - до 1981 р.	
Миколаївська	9	4	4	917	20	253	3,6	1,8	48,3	13,3	19	19	-	36
Одеська	17	5	8	1 138	33	393	2,9	2,3	43,8	15,1	26	26	-	44
Полтавська	15	5	5	1 862	21	410	4,5	1,8	74,5	16,4	25	25	-	35
Рівненська	10	3	-	1 001	17	319	3,1	2	66,7	21,3	15	15	-	15
Сумська	15	6	2	1 501	21	355	4,2	1,5	83,4	19,7	18	18	-	14
Тернопільська	16	1	-	988	21	458	2,2	1,5	61,8	28,6	16	16	-	35
Харківська	16	5	9	1 741	62	333	5,2	2	69,6	13,3	25	25	-	6
Херсонська	9	3	3	675	30	249	2,7	1,9	37,5	13,8	18	18	-	33
Хмельницька	13	4	-	1 416	24	485	2,9	1,6	70,8	24,3	20	20	-	20
Черкаська	16	4	2	821	16	489	1,7	1,5	41,1	24,5	20	20	-	77
Чернівецька	10	1	3	398	9	218	1,8	2,5	39,8	21,8	10	10	-	14
Чернігівська	15	3	2	1 520	32	504	3	1,3	69,1	22,9	22	22	-	44
м. Київ	1	-	14	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-
м. Севастополь	2	-	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-



**Зведена інформація
про адміністративно-територіальний устрій України
(станом на 1 січня 2001 р.)**

Регіон	Міста	Міста обласного (республіканського) значення	Райони у містах та пунктах	Сільські населені пункти	Селища міського типу	Сільські ради	Середня кількість сіл у межах сільради (тис. осіб)	Середня кількість населення сільради (тис. осіб)	Середня кількість сіл у межах району	Середня кількість сільрад у межах району	Адміністративні райони			Приріст кількості сільських рад (+, -) до рівня 1991 р.
											на 01.01. 2001 р.	1991 р.	+, - до 1991 р.	
Україна	451	171	122	28 651	893	10 263	2,8	1,5	58,5	20,9	481	490	9	1 052
АР Крим	16	11	3	957	56	243	3,9	3,3	68,4	17,4	15	14	-1	-
Вінницька	17	6	3	1 466	30	662	2,2	1,4	54,3	24,5	27	27	-	25
Волинська	11	4	-	1 053	22	379	2,8	1,3	66,2	23,7	15	16	1	27
Дніпропетровська	21	13	18	1 440	47	288	5	2,1	65,5	13,1	20	22	2	28
Донецька	51	28	21	1 124	132	253	4,4	1,9	62,4	14,1	18	18	-	27
Житомирська	9	4	2	1 627	45	579	2,8	1,1	70,7	25,2	23	23	-	36
Закарпатська	10	3	-	579	20	299	1,9	2,6	44,5	23	13	13	-	30
Запорізька	14	5	7	921	23	263	3,5	1,8	46	13,2	18	22	2	23
Івано-Франківська	15	5	-	765	24	476	1,6	1,7	54,6	34	14	14	-	93
Київська	25	11	-	1 134	29	607	1,9	1,2	45,4	24,3	25	25	-	33
Кіровоградська	12	4	2	1 024	26	376	2,7	1,2	48,8	17,9	21	21	-	30



Продовження дод. 18

Регіон	Міста	Міста обласного (республіканського) значення	Райони та містотад	Сільські населені пункти	Селища міського типу	Сільські ради	Середня кількість сіл у межах сільради (тис. осіб)	Середня кількість сіл у межах району	Середня кількість сільрад у межах району	Адміністративні райони			Пріріст кількості сільських рад (+, -) до рівня 1991 р.
										1991 р.	на 01.01. 2001 р.	+, - до 1991 р.	
Дуганська	37	14	4	792	109	203	3,9	44	11,3	18	18	-	14
Львівська	43	7	6	1 852	35	631	2,9	92,6	31,6	20	20	-	148
Миколаївська	9	5	4	903	17	287	3,1	47,5	15,1	19	19	-	34
Одеська	19	7	8	1 138	33	440	2,6	43,8	16,9	26	26	-	47
Полтавська	15	5	5	1 846	21	467	4	73,8	18,7	25	25	-	57
Рівненська	11	4	-	1 004	16	338	3	62,8	21,1	15	16	1	19
Сумська	15	7	2	1 498	20	384	3,9	83,2	21,3	18	18	-	29
Тернопільська	17	1	-	1 017	18	581	1,8	59,8	34,2	16	17	1	123
Харківська	17	7	9	1 684	61	381	4,4	62,4	14,4	25	27	2	48
Херсонська	9	3	3	660	30	259	2,5	36,7	14,4	18	18	-	10
Хмельницька	13	6	-	1 416	24	563	2,5	70,8	28,2	20	20	-	78
Черкаська	16	6	2	826	15	524	1,6	41,3	26,2	20	20	-	35
Чернівецька	11	2	3	398	8	252	1,6	36,2	22,9	10	11	1	34
Чернігівська	15	3	2	1 498	30	524	2,9	68,1	23,8	22	22	-	20
м. Київ	1	-	14	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
м. Севастополь	2	-	4	29	1	4	7,3	-	-	-	-	-	4



**Зведена інформація
про адміністративно-територіальний устрій України
(станом на 1 січня 2008 р.)**

Регіон	Міста	Міста обласного (республіканського) значення	Райони у містах	Сільські населені пункти	Селища міського типу	Сільські ради	Середня кількість сіл у межах сільради (тис. осіб)	Середня кількість сіл у межах району	Середня кількість сільрад у межах району	Адміністративні райони			Приріст кількості сільських рад (+, -) до рівня 2001 р.
										2001 р.	на 01.01. 2008 р.	+, - до 2001 р.	
Україна	459	177	118	28 497	885	10 278	2,8	58,2	21	490	490	-	15
АР Крим	16	11	3	951	56	243	3,9	67,9	17,4	14	14	-	-
Вінницька	18	6	3	1 466	29	661	2,2	54,3	24,5	27	27	-	-1
Волинська	11	4	-	1 054	22	379	2,8	65,9	23,7	16	16	-	-
Дніпропетровська	20	13	18	1 438	46	288	5	65,4	13,1	22	22	-	-
Донецька	52	28	21	1 119	131	253	4,4	62,2	14,1	18	18	-	-
Житомирська	11	5	2	1 619	43	579	2,8	70,4	25,2	23	23	-	-
Закарпатська	11	5	-	579	19	305	1,9	44,5	23,5	13	13	-	6
Запорізька	14	5	7	914	23	263	3,5	45,7	12	22	22	-	-
Івано-Франківська	15	5	-	765	24	477	1,6	54,6	34,1	14	14	-	1
Київська	26	12	-	1 127	30	605	1,9	45,1	24,2	25	25	-	-2
Кіровоградська	12	4	2	1 004	26	376	2,7	47,8	17,9	21	21	-	-



Продовження дод. 19

Регіон	Міста	Міста обласного (республіканського) значення	Райони у містах	Сільські населені пункти	Селища міського типу	Сільські ради	Середня кількість сіл у межах сільради	Середня кількість населення сільради (тис. осіб)	Середня кількість сіл у межах району	Середня кількість сільрад у межах району	Адміністративні райони			Приріст кількості сільських рад (+, -) до різня 2001 р.
											на 2001 р.	на 01.01. 2008 р.	+, - до 2001 р.	
Луганська	37	14	4	782	109	206	3,8	1,7	43,4	11,4	18	18	-	3
Львівська	44	9	6	1 850	34	632	2,9	1,7	92,5	31,6	20	20	-	1
Миколаївська	9	5	4	894	17	287	3,1	1,5	47,1	15,1	19	19	-	-
Одеська	19	7	8	1 127	33	439	2,6	1,9	43,3	16,9	26	26	-	-1
Полтавська	15	5	5	1 825	21	467	3,9	1,4	73	18,7	25	25	-	-
Рівненська	11	4	-	1 000	16	338	3	1,9	62,5	21,1	16	16	-	-
Сумська	15	7	2	1 470	20	384	3,8	1,2	81,7	21,3	18	18	-	-
Тернопільська	18	1	-	1 023	17	581	1,8	1,1	60,2	34,2	17	17	-	-
Харківська	17	7	9	1 682	61	381	4,4	1,7	62,3	14,1	27	27	-	-
Херсонська	9	3	3	656	31	259	2,5	1,8	36,4	14,4	18	18	-	-
Хмельницька	13	6	-	1 415	24	568	2,5	1,2	70,8	28,4	20	20	-	5
Черкаська	16	6	2	824	15	525	1,6	1,2	41,2	26,3	20	20	-	1
Чернівецька	11	2	3	398	8	252	1,6	2,2	36,2	22,9	11	11	-	-
Чернігівська	16	3	2	1 486	29	525	2,8	1	67,5	23,9	22	22	-	1
м. Київ	1	-	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
м. Севастополь	2	-	4	29	1	4	7,3	5,4	-	-	-	-	-	-



**Зведена інформація
про адміністративно-територіальний устрій України
(в період з 1961 по 2008 рр.)**

Області	Міста	Міста обласного (республіканського) значення	Адміністративні райони	Райони в містах	Сільські населені пункти	Селища міського типу	Сільські ради	Середня кількість сіл у межах сільради	Середня кількість населення сільради (тис. осіб)	Середня кількість сіл у межах району	Середня кількість сільрад у межах району
					станом на 1 січня 1961 р.						
26*	339	86	604	74	34110	823	8610	4	5	56,5	14,3
					станом на 1 січня 1971 р.						
26*	387	112	476	90	31221	861	8598	3,6	2,5	65,6	18,1
					станом на 1 січня 1981 р.						
26*	412	139	479	121	29600	901	8527	3,5	2,2	61,8	17,8
					станом на 1 січня 1991 р.						
27**	436	147	481	120	28804	925	9211	3,1	1,8	59,9	19,1
					станом на 1 січня 2001 р.						
27***	451	171	490	122	28651	893	10263	2,8	1,5	58,5	20,9
					станом на 1 січня 2008 р.						
27***	459	177	490	118	28497	885	10278	2,8	1,6	58,2	21

Примітки: * - включаючи місто Київ;

** - включаючи міста Київ та Севастополь.

ВІДОМОСТІ
про місто Севастополь, міста обласного (республіканського) значення,
на території яких є населені пункти та органи місцевого самоврядування (станом на 1 січня 2009 р.)

№ пор.	Найменування міста	Населення (тис. осіб)				Населені пункти				Ради			
		міськрада	місто	інші населені пункти	міста районного значення	селища міського типу	сільські населені пункти	міські					
								обласного (республіканського) значення	районного значення	селищні сільські	всього		
1.	Сімферополь	360,8	337,8	23,0	0	4	1	5	1	0	1	0	2
2.	Алушта	52,3	29,5	22,8	0	1	24	25	1	0	1	5	7
3.	Армянськ	25,2	22,8	2,4	0	0	3	3	1	0	0	1	2
4.	Євпаторія	123,1	107,1	16,0	0	3	0	3	1	0	3	0*	4
5.	Судак	29,4	14,9	14,5	0	3	0	3	1	0	3	0	4
6.	Феодосія	106,1	71,2	34,9	0	5	10	15	1	0	4	2	7
7.	Ялта	141,5	78,9	62,6	1	21	9	31	1	1	7	0	9
8.	Козятин	25,8	24,8	1,0	0	1	0	1	1	0	0	0	1
9.	Ладжвин	23,6	22,4	1,2	0	3	0	3	1	0	0	0	1
10.	Могилів-Подільський	32,6	32,4	0,2	0	2	0	2	1	0	0	0	1
11.	Нововолинськ	57,3	52,5	4,8	0	1	0	1	1	0	1	0	2
12.	Дніпропетровськ	1 031,8	1 029,5	2,3	0	1	0	1	1	0	1	0	2
13.	Дніпродзержинськ	252,7	245,8	6,9	0	1	0	1	1	0	1	0	2
14.	Жовті Води	50,9	49,3	1,6	0	1	0	1	1	0	0	0	1
15.	Кривий Ріг	684,7	681,3	3,4	1	1	6	8	1	1	0	0	2
16.	Марганець	49,8	48,8	1,0	0	1	1	2	1	0	0	0	1
17.	Орджонікідзе	44,1	42,3	1,8	0	2	0	2	1	0	0	0	1
18.	Тернівка	29,1	29,1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1
19.	Донецьк	997,1	980,8	16,3	1	2	8	11	1	1	1	0	3



Продовження дод. 21

№ пор.	Найменування міста	Населення (тис. осіб)				Населені пункти					Ради			
		міськрада	місто	інші населені пункти	міста районного значення	селища міського типу	сільські населені пункти	всього	міські		сільські		всього	
									обласного (республіканського) значення	районного значення	селищні	сільські		
20.	Артемівськ	107,4	79,5	27,9	2	1	0	3	1	2	0	0	3	
21.	Горлівка	290,1	269,1	21,0	0	3	8	11	1	0	3	1	5	
22.	Дебальцеве	47,8	27,1	20,7	1	1	0	2	1	1	1	0	3	
23.	Дзержинськ	78,0	38,2	39,8	1	7	10	18	1	1	3	0	5	
24.	Димитров	52,2	51,2	1,0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	
25.	Добропілля	65,8	32,4	33,4	2	2	1	5	1	2	1	0	4	
26.	Докучаєвськ	24,6	23,7	0,9	0	0	1	1	1	0	0	0	1	
27.	Дружківка	71,9	61,8	10,1	0	4	3	7	1	0	2	0	3	
28.	Жданівка	13,6	12,7	0,9	0	1	1	2	1	0	0	0	1	
29.	Єнакієве	141,5	90,5	51	2	8	19	29	1	2	4	0	7	
30.	Костянтинівка	82,8	82,8	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	
31.	Красний Ліман	25,0	23,9	1,1	0	0	4	4	1	0	0	0	1	
32.	Краматорськ	204,1	170,1	34,0	0	9	4	13	1	0	4	0	5	
33.	Красноармійськ	79,3	66,2	13,1	1	1	0	2	1	1	1	0	3	
34.	Макіївка	406,3	366,7	39,7	0	17	15	32	1	0	5	1	7	
35.	Маріуполь	496,6	474,7	21,9	0	3	2	5	1	0	3	0	4	
36.	Селідове	55,8	24,6	31,2	2	5	0	7	1	2	2	0	5	
37.	Слов'янськ	141,7	120,6	21,1	1	1	0	2	1	1	1	0	3	
38.	Сніжне	73,8	51,1	22,7	0	10	3	13	1	0	5	0	6	
39.	Торез	84,8	62,0	22,8	0	2	0	2	1	0	2	0	3	
40.	Харцизьк	107,4	60,9	47,5	2	8	6	16	1	2	2	0	5	
41.	Шахтарськ	64,0	53,4	10,6	0	4	10	14	1	0	3	0	4	
42.	Берегове	25,2	24,8	0,4	0	0	1	1	1	0	0	0	1	
43.	Хуст	31,6	28,4	3,2	0	0	3	3	1	0	0	0	1	



Продовження дод. 21

№ пор.	Найменування міста	Населення (тис. осіб)				Населені пункти					Ради			
		міськрада	місто	інші населені пункти	міста районного значення	селища міського типу	сільські населені пункти	всього	міські		сільські	всього		
									обласного (республіканського) значення	районного значення				
44.	Запоріжжя	787,7	785,1	2,4	0	1	0	1	1	0	1	0	2	
45.	Бердянськ	121,0	117,8	3,2	0	0	3	3	1	0	0	1	2	
46.	Івано-Франківськ	238,2	222,5	15,7	0	0	5	5	1	0	0	5	6	
47.	Болехів	21,2	10,5	10,7	0	0	11	11	1	0	0	6	7	
48.	Яремче	21,8	7,9	13,9	0	1	5	6	1	0	1	4	6	
49.	Ірпінь	74,6	39,9	34,7	0	3	0	3	1	0	3	0	4	
50.	Кіровоград	249,2	240,6	8,6	0	1	1	2	1	0	1	0	2	
51.	Знам'янка	31,6	25,9	5,7	0	1	1	2	1	0	1	0	2	
52.	Олександрія	94,9	84,9	10,0	0	2	4	6	1	0	2	1	4	
53.	Світловодськ	56,0	48,2	7,8	0	1	0	1	1	0	1	0	2	
54.	Луганськ	481,2	441,8	39,4	2	1	2	5	1	2	1	0	4	
55.	Антрацит	82,2	57,5	24,7	0	6	7	13	1	0	6	0	7	
56.	Брянка	56,2	49,9	6,3	0	5	0	5	1	0	1	0	2	
57.	Кіровськ	38,9	30,6	8,3	0	3	2	5	1	0	3	0	4	
58.	Красний Луч	130,6	86,4	44,2	3	8	11	22	1	3	4	0	8	
59.	Краснодон	108,3	46,0	62,3	2	8	4	14	1	2	5	0	8	
60.	Лисичанськ	124,6	108,3	16,3	2	0	0	2	1	2	0	0	3	
61.	Первомайськ	73,4	39,6	33,8	2	2	0	4	1	2	2	0	5	
62.	Ровеньки	86,9	50,2	36,7	0	10	14	24	1	0	7	1	9	
63.	Свердловськ	101,6	67,4	34,2	1	6	7	14	1	1	5	0	7	
64.	Севродонецьк	123,4	113,3	10,1	0	4	6	10	1	0	2	0	3	
65.	Стаханов	96,7	81,1	15,6	2	0	0	2	1	2	0	0	3	
66.	Львів	762,3	735,1	27,2	1	2	0	3	1	1	2	0	4	
67.	Борислав	37,8	35,7	2,1	0	1	0	1	1	0	1	0	2	



Продовження дод. 21

№ пор.	Найменування міста	Населення (тис. осіб)				Населені пункти					Ради			
		міськрада	місто	інші населені пункти	міста районного значення	селища міського типу	сізьські населені пункти	всього	міські		сільські	всього		
									обласного (республіканського) значення	районного значення			селищні	сізьські
68.	Дрогобич	99,7	78,5	21,2	1	0	0	1	1	1	0	0	2	
69.	Червоноград	83,0	68,6	14,4	1	1	0	2	1	1	1	0	3	
70.	Білгород-Дністровський	57,2	50,4	6,8	0	2	0	2	1	0	2	0	3	
71.	Іллічівськ	68,6	57,7	10,9	0	1	2	3	1	0	1	2	4	
72.	Комсомольськ	54,3	51,8	2,5	0	0	8	8	1	0	0	1	2	
73.	Суми	278,6	275,7	2,9	0	0	6	6	1	0	0	1	2	
74.	Глухів	35,8	35,6	0,2	0	0	1	1	1	0	0	0	1	
75.	Котоп	94,4	90,0	14,4	0	0	3	3	1	0	0	1	2	
76.	Лебедин	27,1	26,4	0,7	0	0	3	3	1	0	0	0	1	
77.	Охтирка	49,8	49,6	0,2	0	0	4	4	1	0	0	0	1	
78.	Ромни	46,2	45,8	0,4	0	0	3	3	1	0	0	0	1	
79.	Куп'янськ	59,2	30,4	28,8	0	2	0	2	1	0	1	0	2	
80.	Лозова	69,2	60,0	9,2	0	1	5	6	1	0	1	0	2	
81.	Люботин	24,7	21,9	2,8	0	0	4	4	1	0	0	0	1	
82.	Первомайськ	31,4	31,0	0,4	0	0	1	1	1	0	0	0	1	
83.	Чугуїв	34,0	33,1	0,9	0	0	2	2	1	0	0	0	1	
84.	Херсон	346,9	308,8	38,1	0	4	9	13	1	0	4	1	6	
85.	Нова Каховка	70,9	49,0	21,9	1	1	8	10	1	1	1	1	4	
86.	Черкаси	290,6	289,9	0,7	0	0	1	1	1	0	0	0	1	
87.	Ватутіне	19,1	18,4	0,7	0	0	1	1	1	0	0	0	1	
88.	Золотоноша	29,5	28,5	1,0	0	0	3	3	1	0	0	0	1	
89.	Сміла	68,5	68,5	0	0	0	1	1	1	0	0	0	1	
90.	Севастополь	377,1	355,6	21,5	1	1	29	31	0	1	1	4	6	
	Разом	13 205,3	11 849	1 367,2	36	219	333	588	89	36	126	39	290	



Література

1. *Адміністративно-територіальний* устрій України. Історія і сучасність. – 2-ге вид., випр. і доп. – К., 2002. – 270 с.
2. *Адміністративно-територіальний* устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення. – К., 2003. – 322 с.
3. *Адміністративно-територіальний* устрій України. Шляхи реформування. – К., 2007. – 368 с.
4. *Бюджетна* реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання // Матер. Міжнар. наук.-практ. конф. – К.: НДФІ, 2001. – 339 с.
5. *Дністрянський М. С.* Україна в політико-географічному вимірі. – Л., 2000. – 310 с.
6. *Заставний Ф. Д.* Географія України: У 2-х кн. – Л.: Світ, 1994. – 472 с.
7. *Іноваційні* механізми місцевого та регіонального розвитку. – К.: Атіка-П, 2003. – 521 с.
8. *Колосов В. А., Мироненко П. С.* Геополитика и политическая география: Учеб. для студ. вузов. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Аспект Пресс, 2005. – 479 с.
9. *Кравченко В. І.* Місцеві фінанси України. – К.: Знання, 1999. – 442 с.
10. *Мироненко П. С.* Страноведение: теория и методы: Уч. пособие для вузов. – М.: Аспект Пресс, 2001. – 268 с.
11. *Місьцеве* самоврядування: 10 років здобутку. – К.: Україна, 2002. – 367 с.
12. *Муниципальный* рух України: досвід та перспективи розвитку. – К.: Логос, 2000. – 262 с.
13. *Муниципальный* рух: новий етап розвитку. – К.: Логос, 2002. – 557 с.
14. *На* шляху до Європи. Український досвід євро регіонів / За ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. – 224 с.
15. *Николаенко Д. В.* Пространственно-временная динамика процессов социокультурного освоения территорий: Дис.... д-ра геогр. наук. – Санкт-Петербург. гос. ун-т, 1999. – 350 с.
16. *Переваги* місцевого самоврядування. – К.: Логос, 2001. – 214 с.
17. *Президент* України та державна регіональна і муніципальна політика. – К.: Логос, 2003. – 230 с.
18. *Проблеми* трансформації територіальної організації влади: Зб. матер. та докум.; Наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атіка, 2005. – 852 с.
19. *Регіональна* політика в країнах Європи: уроки для України / За ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. – 171 с.



20. *Ресурси* розвитку. Адміністративна реформа в Україні. – К.: Логос, 2002. – 308 с.

21. *Реформа* для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. – К., 2005. – 238 с.

22. *Самостійність* місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування. – К.: Логос, 2002. – 263 с.

23. *Соціально-економічний* розвиток адміністративного району в умовах перехідної економіки. – Т.: Укрмедкнига, 2001. – 438 с.

24. *Територіальна* організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За заг. ред. А. Зайця. – К.: Вид. Дім "Ін Юре", 2002. – 928 с.

25. *Українсько-європейський* журнал міжнародного та порівняльного права. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу та вибір України. – К.: Tacis, 2001. – 237 с.

26. *Формування* самодостатніх територіальних громад як основа підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування // Матер. наук.-практ. конф., 8 жовт. 2002 р. – Вінниця: Консоль, 2002. – 132 с.

27. *Christaller W.* Central Places in Southern Germany. – New York: Englewood Cliffs, 1966. – 230 p.

28. *Malik I.* Perspektywi rozwoju transkordonnego spiwrobotnictwa regioniw Ukrainy. Maszynopis, materialz konferencji w Lwowskim Regionalnym Instytucie Zarządzania Państwowego Narodowej Akademii Zarządzania przy Prezydencie Ukrainy, maj 2005.

29. *Mikula N. A.* Transkordonne spiwrobotnictwo w umowach integracyjnych procesiw Ukrainy / Nacionalna Akademia Nauk Ukrainy. Institut Regionalnich Doslidzeń, Lviv, 2005.

Офіційне видання

Адміністративно-територіальний устрій України Історія. Сучасність. Перспективи

Редактор *Антон Москалюк*

Комп'ютерна верстка і технічне редагування *Юрій Фаріон*

Підготовлено до видання та віддруковано ТОВ «Геопринт»

Київська область, м. Бориспіль, вул. Держинського, 14

E-mail: post@geoprint.kiev.ua

Тел.: (044) 502-80-60

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції
серії ДК № 2251 від 02.08.2005 р.

Підписано до друку 29.01.09. Формат 70×100/16.

Папір крейдований. Гарніт. Petersburg. Друк офсетний.

Ум. друк. арк. 28,75. Наклад 9 000 прим.(1-й з-д – 3000 прим). Зам. 297/2.

