


АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

Шляхи реформування





АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

Шляхи реформування

gtz Partner for the Future.
Worldwide

За фінансової підтримки
Німецького товариства технічного
співробітництва (GTZ)

Київ – 2007

Монографія є логічним продовженням книг „Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність” і „Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення”.

У ній здійснено аналіз сучасного стану адміністративно-територіального устрою України, висвітлено проблеми законодавчого забезпечення питань адміністративно-територіального устрою держави та місцевого самоврядування, представлено можливі варіанти проведення реформи місцевого самоврядування та 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:

Данилишин Богдан Михайлович, голова Ради по вивченню продуктивних сил України Національної академії наук України, доктор економічних наук;

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

Авторський колектив:

Яцуба Володимир Григорович, Міністр регіонального розвитку та будівництва, Секретар Ради розвитку регіонів, кандидат наук з державного управління;

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;

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

Куйбіда Василь Степанович, голова консультативної ради Асоціації міст України та громад, доктор наук з державного управління;

Негода В'ячеслав Андронович, керівник секретаріату Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування;

Ніколаєнко Дмитро Васильович, завідувач лабораторії Науково-дослідного інституту геодезії і картографії, доктор географічних наук, професор;

Кравченко Віктор Віталійович, перший заступник виконавчого директора Асоціації міст України та громад, кандидат юридичних наук;

Івашина Юлія Юріївна, головний спеціаліст відділу з питань територіальної організації влади та місцевого самоврядування Управління регіональної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України;

Лебединська Ольга Юріївна, головний спеціаліст відділу з питань територіальної організації влади та місцевого самоврядування Управління регіональної політики Секретаріату Кабінету Міністрів України;

Павлюк Алла Петрівна, старший науковий співробітник, завідувач сектору регіональної політики національного інституту стратегічних досліджень, кандидат економічних наук.

При підготовці зазначеної монографії були використані напрацювання Р. П. Безсмертного, С. А. Романюка, А. А. Максюті, В. І. Гілко.

З М І С Т

Передмова	5
Адміністративна реформа у контексті тенденцій розвитку публічного урядування у Європі	8

Розділ 1

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ТА ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПИТАНЬ РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ	11
1.1. Методологічні засади реформування адміністративно-територіального устрою держави	12
1.2. Чинні нормативні акти з питань регулювання адміністративно-територіального устрою	15
1.3. Першочергові кроки законодавчого забезпечення реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування	25

Розділ 2

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ ІСНУЮЧОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА ПОВ'ЯЗАНІ З НИМИ НЕДОЛІКИ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	29
2.1. Основні проблеми існуючого адміністративно-територіального устрою	30
2.2. Основні недоліки місцевого самоврядування, пов'язані з існуючою системою адміністративно-територіального устрою	57

Розділ 3

МІЖРАЙОННА ВНУТРІШНЯ СУБРЕГІОНАЛІЗАЦІЯ	59
3.1. Формування міжрайонних структур	60

Розділ 4

АКТУАЛЬНІСТЬ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	85
4.1. Актуальність реформування місцевого самоврядування ...	86
4.2. Актуальність реформування територіального устрою	91
4.3. Прогноз соціально-економічних наслідків реформування адміністративно-територіального устрою ...	92
4.4. Удосконалення бюджетного законодавства в ході реформування адміністративно-територіального устрою ...	98

Розділ 5

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ105

- 5.1. Європейська хартія місцевого самоврядування – основа реформ в Україні106
- 5.2. Мета і принципи реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування115
- 5.3. Конституційно-правове регулювання питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.
Ризики, пов'язані з прийняттям проекту Закону “Про внесення змін до Конституції України” № 3207-1122

Розділ 6

МОЖЛИВІ ВАРИАНТИ ПРОВЕДЕННЯ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ І ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ133

- 6.1. Вступні зауваження134
- 6.2. Варіант перший134
- 6.3. Варіант другий137
- 6.4. Варіант третій139
- 6.5. Варіант четвертий167
- 6.6. Варіант п'ятий170

Розділ 7

ГЕОІНФОРМАЦІЙНЕ МОДЕЛЮВАННЯ РЕФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ237

- 7.1. Наслідки неререформування адміністративно-територіального устрою України238
- 7.2. Особливості адміністративно-територіального устрою в окремих областях251
- 7.3. Сучасний стан АТУ Київської області283
- 7.4. Моделювання формування громади як базової ланки нового адміністративно-територіального устрою країни ...319

Розділ 8

КОМЕНТАР ДО ПИТАННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ РЕФОРМУ В УКРАЇНІ343

Рецензії Б. М. Данилишина та Я. Б. Олійника363

Передмова

Сучасний стан розвитку державного управління, оцінка динаміки соціально-економічних процесів та ступеня задоволення мінімальних потреб населення країни, передбачених Конституцією України, робить беззаперечною необхідність докорінних змін внутрішньосистемної організації нашої держави.

Наявність суперечностей в законодавстві, недосконалість ієрархічної структури адміністративно-територіального устрою, термінологічна плутанина та методологічна невизначеність і, як наслідок, неможливість забезпечити організацію ефективної влади – це далеко не повний перелік тих питань, відповіді на які має дати адміністративно-територіальна реформа.

Тема далеко не нова. Але лише усунення на сучасному етапі основного гальма на шляху реалізації реформи – небажання політико-адміністративної еліти йти шляхом децентралізації влади, дозволило зрушити з місця цей наріжний камінь.

Зміна функцій та повноважень, розподіл фінансів, необхідних для їх реалізації, окреслення сфер відповідальності – саме в цьому полягає реформа.

Широкий спектр її дії, безпосередній вплив на всі без винятку категорії населення держави викликають значний суспільний резонанс.

Матеріал, розміщений на сторінках цього видання, дозволяє досягнути повноциклічності процесу від постановки мети, окреслення основних завдань через механізми їх реалізації, усунення проблем до конкретного результату, якого маємо досягти.

Оскільки термінологічна база німецьких колег певною мірою відрізняється від тієї, до якої звикли українські дослідники, потрібен короткий коментар до термінів, що використовуються у вступному слові д-ра Дітера Шиманке та д-ра Горста Ціммерманна „Адміністративна реформа у контексті тенденцій розвитку публічного урядування у Європі” та восьмому розділі цієї книги.

Через відмінності західної і вітчизняної культур використання деяких фундаментальних термінів у книзі носить неоднозначний характер. Таким, безсумнівно, є термін «управління». Існує багато різних видів управління, а отже, є і безліч нюансів змісту, який вкладається в цей термін. Виходячи з цього, може суттєво різнитися і розуміння суті терміну «управління». У сучасній західній літературі прийнято говорити про управління в тісному зв'язку суспільства та держави.

Проте справа не тільки й не стільки в термінології як такій. Переклад термінів українською може бути дуже точним, але можливі семантичні розбіжності в їх сприйнятті. Залежно від культурних стандартів у них часто закладається різний зміст. Наведемо деякі приклади з російської, української, німецької та англійської мов, пов'язані з

використанням термінів «управління», «публічне управління» і «муниципальне управління». Так, українське слово «урядування / врядування» російською звучить «управление», «administration» – англійською, «Verwaltung, Leitung» – німецькою. Ці терміни мають найбільш загальний характер. Вони легко перекладаються, але в них закладено різний ідеологічний і культурний контекст.

Загальні терміни розкриваються в системі окремих визначень видів управління. Залежно від специфіки країни термінологічні розбіжності на цьому рівні можуть бути досить суттєвими. Наприклад, в англійській мові термін «alderman» пов'язаний зі стандартом довірчого управління. Є район міського управління і є звання (посада) «ольдермен». Це не буквальна назва інституту старійшин. Справа не тільки у віці. Це вказівка на те, що є особа, відповідальна за якусь територію, найбільш зацікавлена в її процвітанні, має найповніші знання про неї. А це все має означати, що саме ця особа повинна приймати розумні рішення щодо цієї території, а не з таких глобальних питань, як побудова комунізму в усьому світі.

Найскладніша ситуація з уживанням і перекладом словосполучень фундаментальних термінів, коли у кожне слово може вкладатися різний зміст. Наприклад, є труднощі з передачею змісту терміну «публічне управління», який широко вживається у працях західних фахівців і політиків. Тут не може бути буквального перекладу терміну на українську мову з ряду причин. Перша пов'язана з тим, що самі ці терміни досить мінливі навіть на тій території, на якій вони використовуються. Друга причина в тому, що залежно від авторської позиції терміни можуть розумітися по-своєму. Це пов'язано як з теоретичним авторським баченням, так і з соціальними й ідеологічними схильностями дослідників. Розходження непринципові, але вони є.

Термін «публічне управління» слід розуміти як «соціально орієнтоване управління», в який закладено тісний зв'язок держави й суспільства. Цей зв'язок ефективно проявляється на всіх рівнях влади. Це і є публічне управління. Тобто при збереженні певної функції управління додається чітко визначений ідеологічний, соціальний контекст управлінської активності. Використання терміна «публічне управління» аж ніяк не має на увазі введення нового рівня влади як доповнення існуючої ієрархічної системи управління. Це, скоріше, система цілей і завдань, які стоять перед управлінням і на рішення якої повинне бути спрямоване ефективне управління. Із точки зору західних фахівців, управління не може бути повністю ефективним, якщо в нього немає чіткого «зворотного зв'язку» із суспільством. Численні реформи, які були проведені в Західній Європі в період після Другої світової війни, саме й спрямовувались на досягнення цієї мети й вирішення завдань, пов'язаних з нею.

Часто вживаний на Заході термін «муниципальне управління» носить інший характер. У пострадянських державах, в Україні теж, немає аналога даному терміну. У західноєвропейському контексті муниципальне управління розуміється як поєднання двох категорій: стала територіальна громада і набір адміністративних функцій для вирішення низки проблем, пов'язаних з підтримкою території в

належному стані. Ці функції, як правило, делегуються людям, які постійно живуть на цій території і посідають помітне місце в територіальній громаді. Муніципальне управління такого роду є органічною частиною західної культури управління, що базується на домінуванні в державі низових суспільно-територіальних одиниць. Саме суспільство, інтереси якого виражаються не тільки через реалізацію якихось глобальних проектів, але й через задоволення суто локальних інтересів, пов'язаних зі своїм населеним пунктом, бізнесом тощо, визначає стратегію розвитку західних держав. Зокрема, саме на цьому й базується західне розуміння раціонального адміністративно-територіального устрою держави.

У СРСР була зовсім інша культура управління. Було явне домінування столиці, що протягом історично короткого часу привело до руйнування сформованих раніше територіальних суспільних груп населення. Цей процес проявлявся по-різному. За наслідками процесів, що відбувались на території України у першій половині ХХ сторіччя руйнувалися сталі територіальні сільські громади і йшла інтенсивна асиміляція населення. Наслідки радянських асиміляційних процесів Україна відчуватиме ще тривалий час. Зокрема, вони проявляються й у нерозвиненості «місцевого рівня управління», або, висловлюючись іншими словами, в істотній відмінності західного муніципального й публічного управління від того стандарту управління, який є в сучасній Україні. Реальності нашої держави – відсутність сформованих і сталих територіальних громад.

Реформування адміністративно-територіального устрою в Україні та активна підтримка цього процесу з боку організацій ЄС саме й спрямовані на вирішення означеної проблеми. Зрозуміло, це завдання стратегічне. Його не вирішити за короткий час, оскільки воно носить не тільки адміністративний характер. Це завдання ідеологічне і суспільне.

Адміністративна реформа у контексті тенденцій розвитку публічного урядування у Європі

**д-р Дітер Шиманке,
професор**

**д-р Горст Ціммерманн,
професор**

Історія публічного урядування в Європі пов'язана з постійними намаганнями змінити та вдосконалити адміністративну систему шляхом реформ і модернізації. Поштовхом для цього часто стають глибинні зміни в економіці та суспільстві чи кардинальні перетворення у політичній системі. Втім перебіг такого процесу реформ не є рівномірним: є періоди з частково фундаментальними змінами, а є періоди значної міри безперервності та відсутності структурних реформ. Багато країн Західної Європи протягом 1970-х років докорінно змінили свою систему публічного урядування. Країни Східної Європи перебувають у фазі суттєвої модернізації їхнього публічного урядування, починаючи з 1990-х років. І для України актуальний виклик стосовно докорінної зміни системи публічного урядування, її структур і програм.

Реформа системи публічного урядування не є самоціллю. Скоріше необхідно спочатку поговорити про цілі адміністративних реформ і через них досягти консенсусу. Визначальними цілями, що обговорюються в рамках міжнародних реформаторських дебатів, є такі: підвищення дієздатності системи публічного урядування, поліпшення якості послуг публічної адміністрації, наближеність до громадян, більша результативність, внесок до консолідації публічних бюджетів (заощадження коштів). Щоб досягти мети, не завжди вдається уникнути конфліктів. У завершальному розділі даної книги це питання буде розглянуте докладніше (як німецький внесок до публікації).

А втім, слід констатувати наявність консенсусу стосовно того, що існує причинний зв'язок між якістю послуг публічної адміністрації та структурами публічної адміністрації. Тому такими важливими є структурні реформи публічного урядування, як це представлено в даній книзі на прикладі України.

Кожна адміністративна реформа повинна організовуватися як процес, якій ґрунтується на певній логіці. Спочатку слід розкрити і проаналізувати вихідну ситуацію, зробити висновки, де саме існує необхідність суттєвих реформ. Після цього необхідно розробити різні підходи до вирішення проблем. При цьому доцільно провести

порівняння з іншими європейськими країнами, результати якого можуть стати у пригоді. Важливим є те, що ці підходи до вирішення проблем мають стати предметом якомога ширшої публічної дискусії до того, як буде прийнята якась остаточна концепція. Якщо йдеться про реформу муніципального урядування й територіальну реформу, слід запланувати тривалішу фазу їхньої реалізації.

Як і інші європейські країни, Німеччина має багатий досвід щодо наведених змістовних моментів і процедури проведення адміністративної реформи. В рамках українсько-німецького проекту співробітництва слід урахувати цей досвід у поточному процесі реформ. Уряд Федеративної Республіки Німеччини доручив Товариству технічного співробітництва (GTZ) реалізувати проект на підтримку адміністративної реформи в Україні. Як головні експерти і координатори проекту виступають обидві особи, що підписалися нижче. Вони ж відповідають і за розділ наприкінці цієї публікації, що містить думки щодо німецького бачення адміністративної реформи в Україні.

РОЗДІЛ 1

Методологічні засади
та законодавче
забезпечення
питань регулювання
адміністративно-
територіального устрою
України

1.1. Методологічні засади реформування адміністративно-територіального устрою держави

Наукове обґрунтування адміністративно-територіальної реформи передбачає насамперед точне вживання відповідних категорій і термінів. Сучасні українські енциклопедичні видання розрізняють терміни „адміністративно-територіальний поділ” та „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 прописано термін „територіальний устрій України” і визначено його основні засади, зокрема: „єдності та цілісності 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 розглядати під територіальним устроєм держави 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.

Відзначимо деякі особливості територіального устрою, врахування яких, на наш погляд, має важливе значення при його реформуванні.

По-перше, формування територіального устрою – це тривалий процес. Він поєднує як елементи природного відособлення територій, кожна з яких об'єднується 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 фіскальної політики.

По-друге, територіальний устрій держави характеризується універсальними системними ознаками: 1) цілісністю – вона означає принцип неможливості зведення властивостей системи до суми властивостей її елементів, появу нової якості, яка не характерна 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 більш широкої системи; 5) необхідністю обґрунтування дослідження системи для її адекватного пізнання.

По-третє, в унітарних державах система територіального устрою охоплює всю територію країни, відповідно до неї створюється система органів державного управління і місцевого самоврядування. В унітарних державах 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 розвитку 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-адміністративною системою принцип відповідності систем територіального устрою та економічного районування потребує критичного перегляду. В умовах надзвичайно динамічного економічного розвитку, що великою 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, створити 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, несприйнятливості до тих чи інших заходів адміністративно-територіальної реформи. На практиці це означатиме необхідність наполегливої і послідовної реалізації завдань такої реформи.

По-восьме, практична реалізація адміністративно-територіальної реформи вимагає врахування такої властивості територіального устрою, яку дослідники називають "обмеженістю ефекту реформування". Ця властивість випливає 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 випливає, що в процесі перетворення територіального устрою необхідно долати спротив усієї цільової системи публічних інститутів і внутрішньодержавних відносин.

Таким чином, з одного боку, перетворення територіального устрою держави саме 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 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, в жодному випадку нездатна спричинити кардинальні зміни у функціонуванні системи органів державної (публіч-

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

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

Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року було затверджено Положення про порядок розв'язання питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. Даний документ у положеннях, що не суперечать Конституції України, є чинним і зараз.

Сьогодні вирішення питань адміністративно-територіального устрою регулюється Конституцією України, 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.

Множинність нормативно-правових актів, які стосуються даної сфери, 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 відносно вирішення питань адміністративно-територіального устрою, застосування єдиної термінології.

Витяг із Конституції України

Розділ ІХ
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.)

***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.

УКАЗ ПРЕЗИДІЇ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНСЬКОЇ РСР

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 соціаль-

ного 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 розташовані 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 під-

порядкованості проводяться виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) Рад народних депутатів.

III. 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 сілрад 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 проводяться 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-територіального 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.

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 оди-

ниць 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.

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

Першим кроком законодавчого забезпечення реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування є внесення змін до Основного Закону України в частині питань адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

Наступним кроком має бути прийняття пакету законодавчих актів щодо територіального устрою України, місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування для кожного територіального рівня окремо.

Зазначені нормативно-правові акти відповідно повинні:

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”.

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, дитя-

чих 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, в тому числі виняткові. Зокрема, для забезпечення принципу територіальності місцевого самоврядування (тобто розповсюдження юрисдикції територіальної громади на всю територію відповідної адміністративно-територіальної одиниці) необхідно наділення органів місцевого самоврядування 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 має бути максимально збільшений 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 більш високого 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 керівництва, 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 делегованих повноважень, а також відповідальність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових 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.

При цьому 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 мають володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів.

Повноваження районних і обласних рад доцільно 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 додержанням 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, які не можуть бути вилучені, передані або делеговані іншим органам.

Через те що наслідком прийняття Закону України щодо територіального устрою України буде зміна територіальної організації влади, децентралізація владних повноважень, викладення в нових редакціях законів, якими визначаються питання організації діяльності та правового статусу органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, наступним етапом законодавчого розвитку буде приведення інших актів законодавства України у відповідність до цього законів України про територіальний устрій, про місцеве самоврядування та виконавчу владу.

За підрахунками Міністерства юстиції України, обсяг законодавчих актів, тобто законів і кодексів, які потребуватимуть змін або взагалі викладення в новій редакції, складатиме понад 300 актів. Серед них акти з питань місцевого самоврядування, земельного, бюджетного законодавства, акти з питань архітектури і містобудування, комерційного та екологічного законодавства тощо:

Закони України “Про Генеральну схему планування території України”, “Про службу в органах місцевого самоврядування”, “Про статус депутатів місцевих рад”, “Про столицю України – місто-герой Київ”, “Про органи самоорганізації населення”,

виборче законодавство, зокрема, Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”,

земельне законодавство, зокрема Земельний кодекс України, закони України “Про розмежування земель державної та комунальної власності”, “Про землеустрій”, “Про порядок виділення в натурі (на місцевості) земельних ділянок власникам земельних часток (паїв)”, “Про охорону земель”, “Про використання земель оборони”, “Про оцінку земель”, “Про плату за землю”, “Про оренду землі”, “Про державну експертизу землепорядної документації”, “Про державний контроль за використанням та охороною земель”, нормативно-правових актів, які прийняті в розвиток цих законів, постанов Кабінету Міністрів України від 23 березня 1995 року № 213 “Про Методику нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та населених пунктів”, від 30 травня 1997 року № 525 “Про Методику нормативної грошової оцінки земель несільськогосподарського призначення (крім земель населених пунктів)”, розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 вересня 2001 року № 437-р “Про заходи щодо реалізації Концепції державної регіональної політики” (в частині включення розробки проекту Закону України про порядок встановлення меж населених пунктів і меж адміністративно-територіальних утворень (сіл, селищ, міст),

бюджетне законодавство,

закони України “Про передачу об’єктів права державної та комунальної власності”, “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень”, Господарський та Водний кодекси України тощо.

Після прийняття Закону України про територіальний устрій України мають втратити чинність Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР” та Постанова Президії Верховної Ради Української РСР від 29 липня 1980 року № 625 “Про практику застосування законодавства про порядок найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів республіки”.

РОЗДІЛ 2

ОСНОВНІ ПРОБЛЕМИ
ІСНУЮЧОГО
АДМІНІСТРАТИВНО-
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА
ПОВ'ЯЗАНІ З НИМИ НЕДОЛІКИ
СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ

2.1. Основні проблеми існуючого адміністративно-територіального устрою

Наявна система державного управління і територіальна організація влади в Україні є надмірно централізованими, внутрішньо суперечливими та не дозволяють розв'язувати проблеми економічного і соціального розвитку регіонів.

Відповідно до статті 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

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.

Основні проблеми АТУ:

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

Одні й ті ж адміністративно-територіальні одиниці: міста районного значення, селищні та сільські ради можуть належати як до третього, так і до четвертого рівня ієрархії (табл.2.1. та мал. 2.1).

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

Наприклад, місто Севастополь включає 30 населених пунктів, у тому числі місто Інкерман, селище міського типу Кача, селище Сонячний та 28 сіл; місто Олександрія Кіровоградської області включає 4 села; місто Єнакієве Донецької області – 14 населених пунктів, у тому числі 3 селища та 11 сіл.

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

Таблиця 2.1

Відомості про адміністративно-територіальний устрій України
(станом на 01.01.2007 року)

№ пор.	Автономна республіка, область, місто	Райони		Міста				Сільські населені пункти			Ради								
		Сільські	У містах	всього	обласного значення	районного значення	з районним значенням	всього	селищ	с/п	Районні		Міські						
											Сільські	У містах	всього	обласного значення	міст	районного значення	селищ		
1	Автономна Республіка Крим	14	3	16	11	5	1	56	956	49	907	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		22	1053		1053	428	16		11	4	7	22	379
4	Дніпропетровська	22	18	20	13	7	3	46	1438	69	1369	368	22	18	20	13	7	40	288
5	Донецька	18	21	52	28	24	4	131	1122	245	877	413	17	10	52	28	24	81	253
6	Житомирська	23	2	11	5	6	1	43	1623	31	1592	657	23	2	11	5	6	40	581
7	Закарпатська	13		11	5	6		19	579		579	350	13		11	5	6	19	307
8	Запорізька	20	7	14	5	9	1	23	918	45	873	320	20		14	5	9	23	263
9	Івано-Франківська	14		15	5	10		24	765	20	745	530	14		15	5	10	24	477
10	Київська	25		25	12	13		30	1128	6	1122	684	25		23	10	13	30	606
11	Кіровоградська	21	2	12	4	8	1	26	1012	19	993	437	21	2	12	4	8	26	376
12	Луганська	18	4	37	14	23	1	109	792	109	683	353	17	4	37	14	23	89	206
13	Львівська	20	6	44	9	35	1	34	1849	1	1848	729	20		43	9	34	35	631
14	Миколаївська	19	4	9	5	4	1	17	896	74	822	332	19		9	5	4	17	287
15	Одеська	26	8	19	7	12	1	33	1136	23	1113	516	26		19	7	12	32	439
16	Полтавська	25	5	15	5	10	2	21	1827	43	1784	533	25	5	15	5	10	21	467
17	Рівненська	16		11	4	7		16	1001	3	998	381	16		11	4	7	16	338
18	Сумська	18	2	15	7	8	1	20	1491	57	1434	439	18	2	15	7	8	20	384
19	Тернопільська	17		18	1	17		17	1020	1	1019	632	17		18	1	17	17	580
20	Харківська	27	9	17	7	10	1	61	1683	175	1508	494	27	9	17	7	10	60	381
21	Херсонська	18	3	9	3	6	1	30	638	88	570	319	18	3	9	3	6	29	260
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	15	3	12	1	30	1494	62	1432	593	22	2	15	3	12	29	525
26	м. Київ		10	1			1				11			10	1				
27	м. Севастополь		4	2			1	1	29	1	28	11		4	2			1	4
	всього по Україні	490	118	457	177	278	26	885	28573	1363	27210	12069	488	82	454	175	277	784	10281

Продовження табл. 2.1

Усього населених пунктів Міських поселень	29915 1342	Представницький орган Автономної Республіки Крим — Верховна Рада Автономної Республіки Крим Усього місцевих рад: у тому числі обласних рад	1 12114 24
----------------------------------------------	---------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------

Примітки:

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

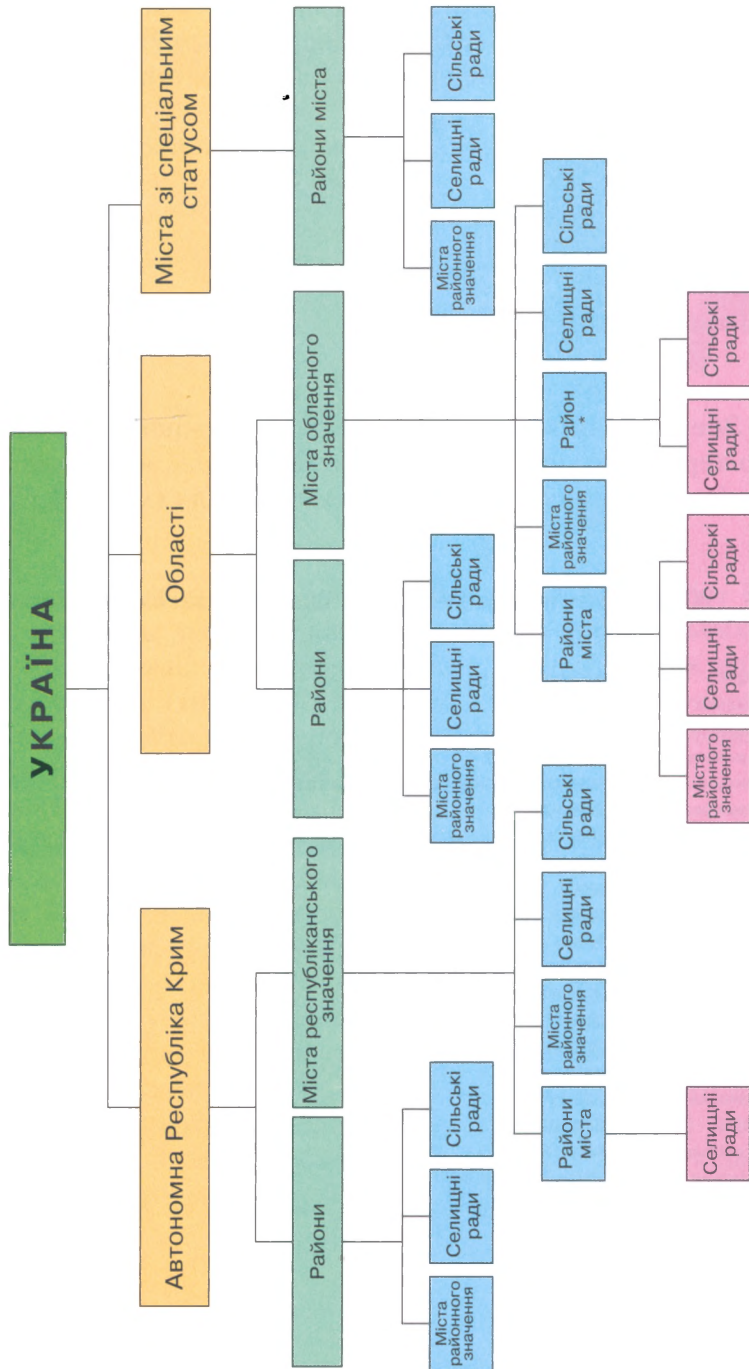
Назва області	Назва району	Назва ради, якій підпорядковано район
Донецька	Краснолиманський район	Краснолиманська міська рада
Луганська	Свердловський район	Свердловська міська рада

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

Мал. 2.1

Схема сучасного адміністративно-територіального устрою України



* Примітка: Свердловський район Луганської області підпорядкований Свердловській міській раді, Краснолиманський район Донецької області підпорядкований Краснолиманській міській раді.

Це пояснюється тим, що незалежній Україні дістався у спадок адміністративно-територіальний устрій, який склався майже 70 років тому за часів радянської влади і панування тоталітарної моделі управління економікою, недостатнього врахування соціальних критеріїв.

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

Наприклад, на третьому рівні використовуються такі назви адмінтеродиниць:

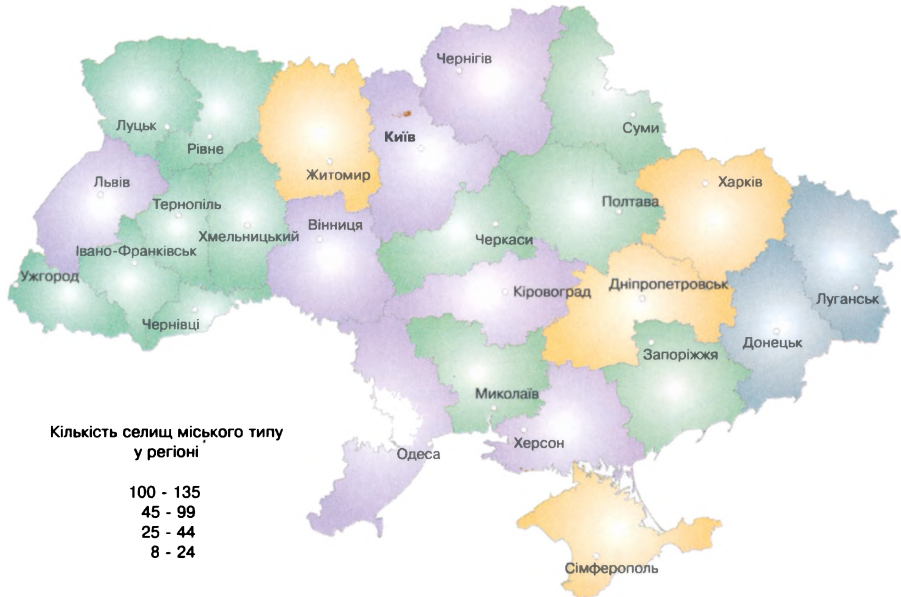
- місто районного значення;
- селищні ради;
- сільські ради;
- райони в місті.

3. Збереження всупереч Конституції України серед адміністративно-територіальних одиниць таких категорій, як селище міського типу, сільрада, а також селищна та міська ради (мал. 2.2 і 2.3).

Мал. 2.2

Кількість селищ міського типу по регіонах України



Кількість селищ міського типу в регіонах України

4. Розташування у багатьох випадках на території міст інших міст, сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць, а також існування населених пунктів, територія яких відокремлена від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці, тобто порушено принцип компактності адміністративно-територіальної одиниці.

Наприклад:

місто Славутич територіально розташоване в Чернігівській області, але адміністративно – у Київській;

селище Коцюбинське територіально розташоване в межах міста Києва, але адміністративно – у Київській області;

село Макарів-1 територіально розташоване в Житомирській, але адміністративно – у Київській області.

На мал. 2.4 чітко простежується порушення вище зазначеного принципу компактності. Зокрема, лише на території одного району – Драбівського Черкаської області існують черезсмужні анклавні Речюківщинської, Безбородківської та Шевченківської сільських рад, які не мають спільних меж зі своїми титульними територіями.

Мал. 2.4



5. Невизначеність чіткої процедури та відсутність чітких критеріїв для утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст.

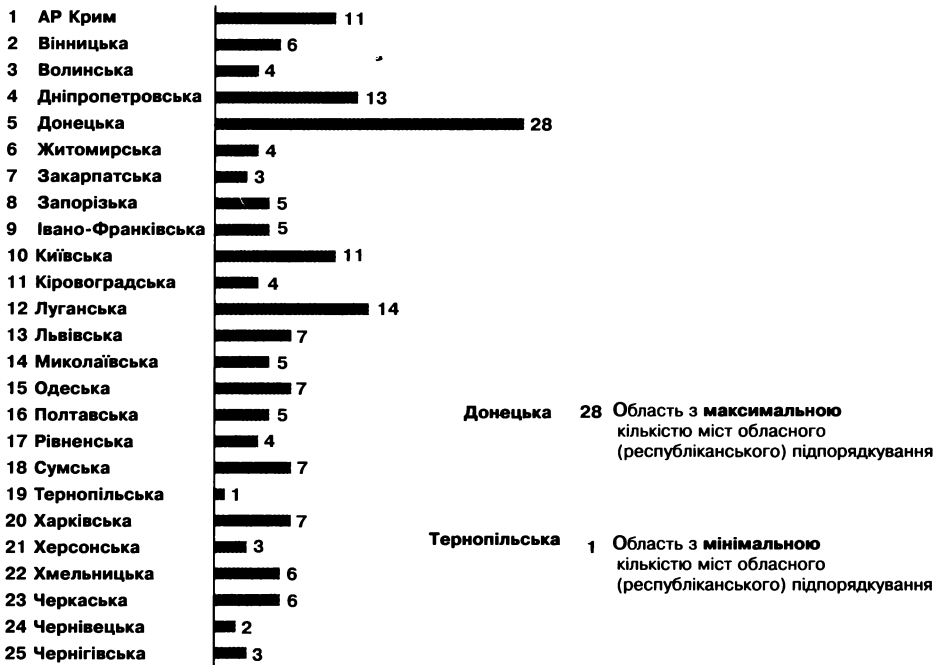
Довідково: 14-ти містам з чисельністю населення менше 20 тис. надано статус міст республіканського та обласного значення. Наприклад, місто Одеса – 1 млн жителів, а місто Теплодар Одеської області – 9,5 тис. жителів, місто Вугледар Донецької області – 16 тис. жителів, а місто Артемівськ Донецької області – 108 тис. жителів.

Зазначене спричинює диспропорції в адміністративно-територіальному устрої, значно ускладнює можливості керування територіями, прогнозування та встановлення стратегічних завдань їх розвитку.

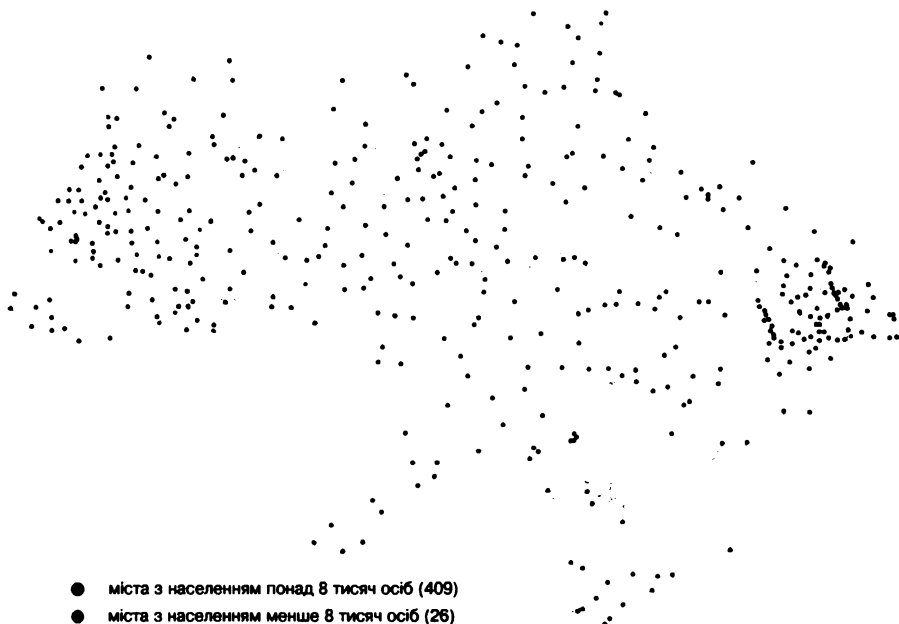
За кількістю міст обласного та республіканського значення на першому місці промислові регіони: Донецька область (28 міст), Луганська (14), Дніпропетровська (13), а також регіони, які концентрують управлінські функції: Київ (4), Автономна Республіка Крим (11) (мал. 2.5).

За критерієм “кількість населення” в існуючій системі адміністративно-територіального устрою 26 міст (або 8 % від їх загальної кількості) мають населення менше 8 тис. жителів, разом з тим 81-не селище міського типу (або 10 %) мають населення понад 10 тис. жителів (мал. 2.6, 2.7).

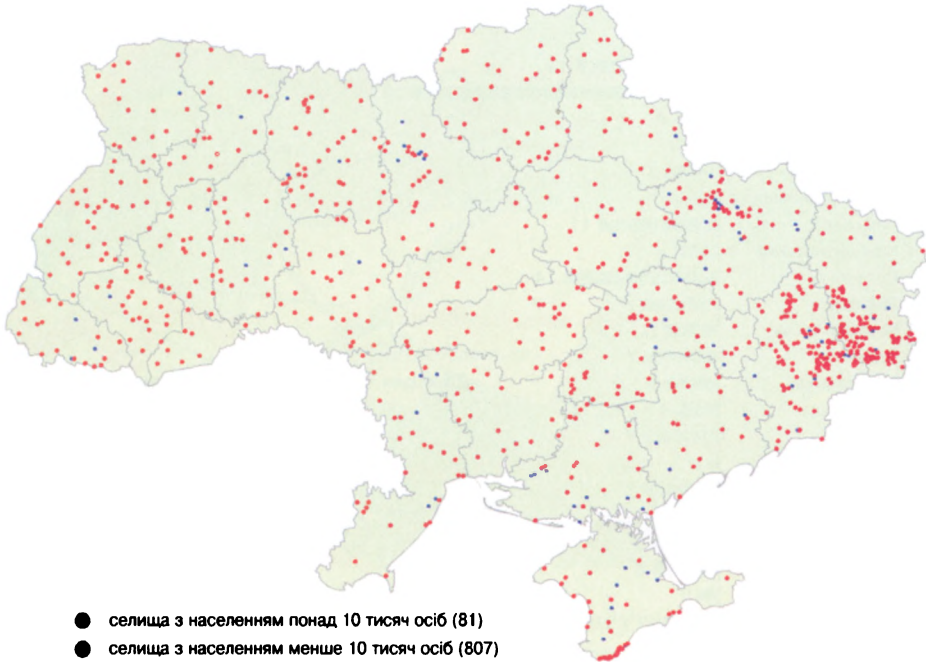
Кількість міст обласного значення по регіонах України



Міста України з населенням понад 8 тисяч осіб



**Селища міського типу України
з населенням понад 10 тисяч осіб**



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

Ретельний аналіз свідчить про збільшення кількості сільських рад при зменшенні наявної чисельності сільського населення та кількості сіл (табл. 2.2 і мал. 2.8 - 2.10).

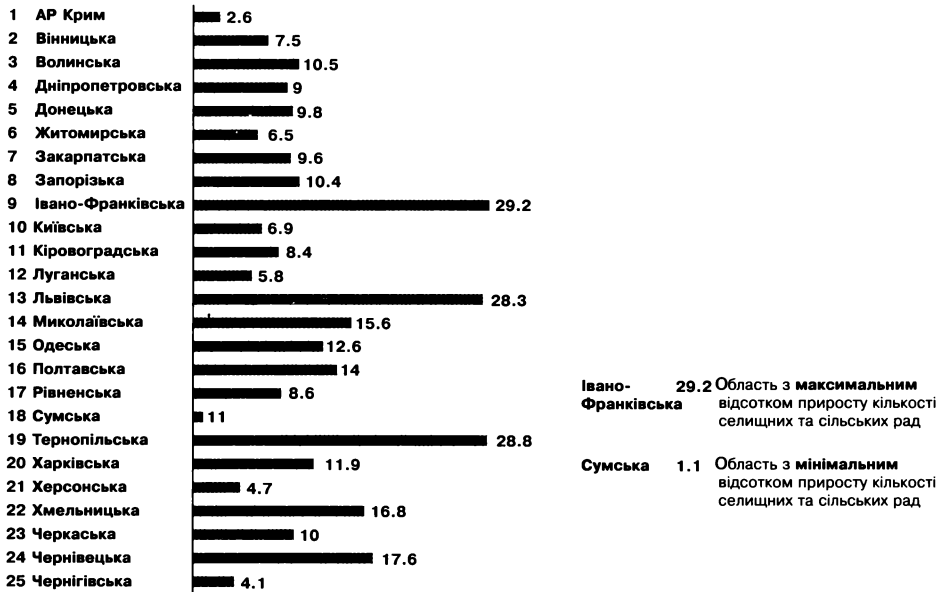
За п'ятнадцять років (з 1991 по 2006) кількість сільських рад збільшилась на 1070 одиниць, а чисельність сільського населення зменши-

Таблиця 2.2

Рік	Сільські населені пункти	Сільські ради	Середня чисельність населення сільради, осіб *	Чисельність сільського населення України, тис. осіб
1991	28804	9211	1800	16809,8
2001	28651	10263	1500	15754,0
2003	28615	10273	1500	15675,1
2005	28574	10281	1500	15308,4
2007	28540	10279	1450	14868,6

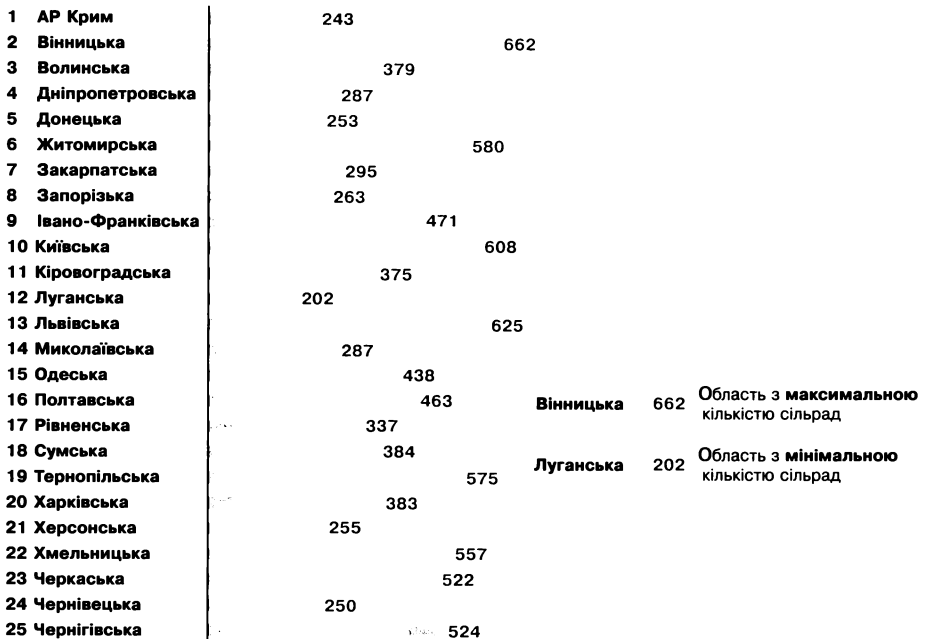
Мал. 2.8

Приріст кількості селищних та сільських рад по регіонах України до рівня 1990 року (%)

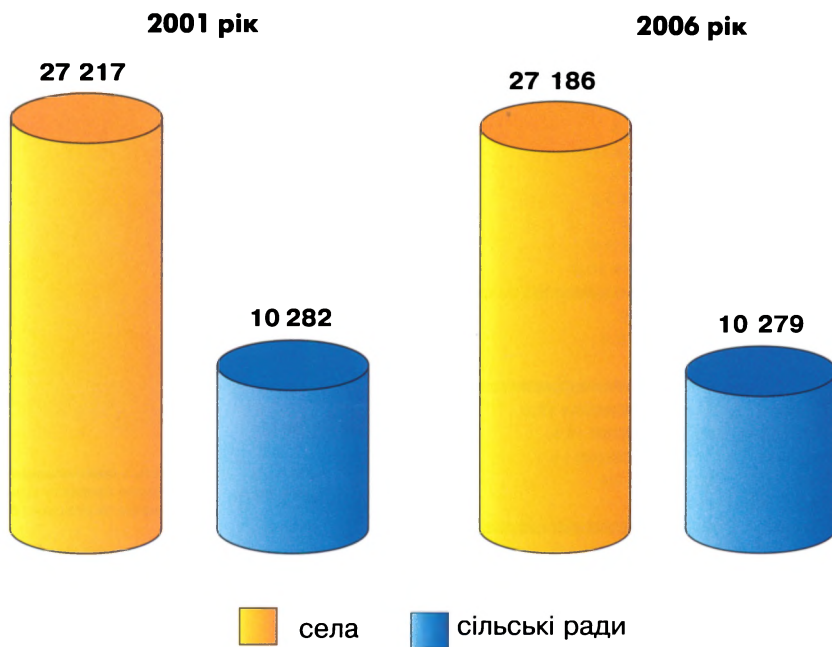


Мал. 2.9

Кількість сільських рад по регіонах України

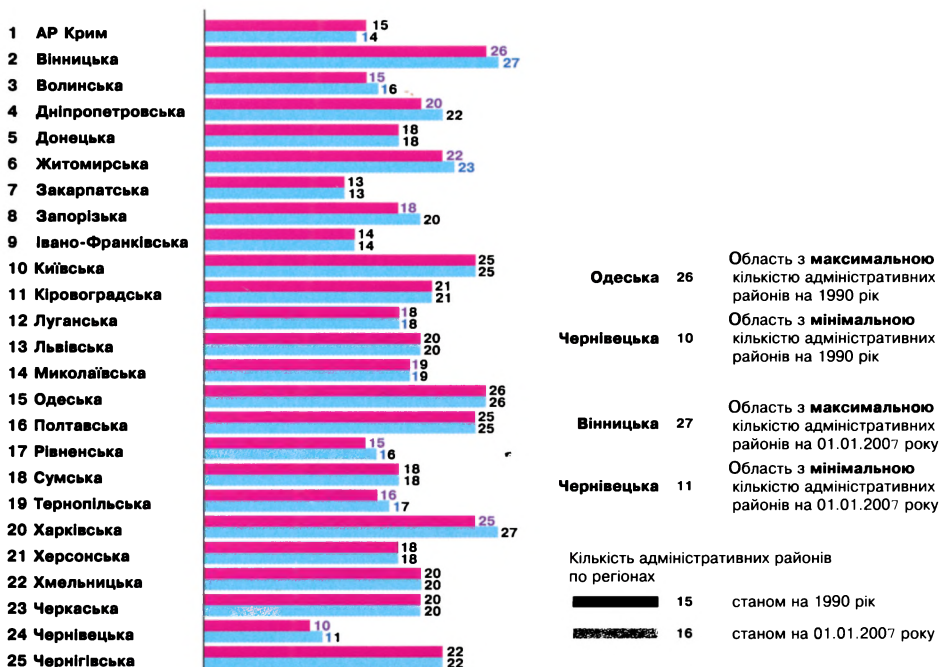


Мал. 2.10



Мал. 2.11

Приріст кількості адміністративних районів по регіонах України до рівня 1990 року



лась на 1,5 млн осіб. При цьому кількість сільських населених пунктів зменшилась на 230 одиниць (156 сіл і 74 селища).

Отже, в середньому станом на 2001 рік сільська громада об'єднувала 1500 жителів, а в її адміністративних межах знаходилось 2,8 села. Така тенденція зберігається донині.

Майже всі такі територіальні громади перебувають на дотації держави, оскільки не мають необхідних фінансових та економічних ресурсів для надання повноцінних громадських, державних, комунально-побутових та соціально-культурних послуг. Обсяги таких дотацій, на жаль, 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 % видатків місцевих бюджетів.

Тенденція до збільшення кількості селищних та сільських рад простежується у 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 %.

На мал. 2.10 відображено відповідність кількості сіл сільським радам: в Україні у 2001 році було 27 тис. 217 сіл, а сільрад тільки 10 тис. 282.

У 2006 році дані показники дещо інші – відповідно 27 тис. 186 та 10 тис. 279.

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 вона падає, 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 – 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.

Спостерігаються значні відмінності в кількості адміністративних 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.

Нерівномірність проявляється також 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 є **наявність адміністративно-територіальних одиниць, які не знято з обліку.**

В Україні станом на 1 січня 2007 року таких адміністративно-територіальних одиниць налічується 227 (табл. 2.3).

Таблиця 2.3

**Перелік населених пунктів, які не мають населення,
але не зняті з адміністративного обліку
станом на 01.01. 2007 року**

№ пор.	Назва населеного пункту
Автономна Республіка Крим	
1	Георгіївка
2	Гірка
3	Дорошенкове
4	Журавлівка
5	Заріччя
6	Краснопілля
7	Кулички
8	Лазарівка
9	Михайлівка
10	Низове
11	Самсонове
12	Тарасівка
Вінницька область	
13	Кустовецьке
14	Липава
15	Лісна Поляна
16	Одаї
17	Світле
18	Соколівка
19	Хмельницьке
20	Ясенецьке
Волинська область	
21	Барвінок
Дніпропетровська область	
22	Зелений Клин
23	Комсомольське
24	Кулябкіне
25	Нова Балта
Донецька область	
26	Білогорівка
27	Олександрівка
28	Свистуни
Житомирська область	
29	Баг'ківщина
30	Борутине
31	Булів
32	Васьківці
33	Вербове
34	Журавлінка
35	Заводне
36	Йосипівка
37	Колесники
38	Колосівка
39	Ноздрище
40	Осика
41	Савченки
42	Солотине
43	Стовпичне

Продовження табл. 2.3

№ пор.	Назва населеного пункту
Запорізька область	
44	Вишняки
45	Добровільне
46	Зелений Луг
47	Зубів
48	Любокут
49	Панютине
Івано-Франківська область	
50	Вигода
51	Студів
Київська область	
52	Військове
53	Дібрівка
54	Петрівське
Кіровоградська область	
55	Берегове
56	Бондареве
57	Борисівка
58	Григорівка
59	Гурівське
60	Дмитрівка
61	Журавка
62	Зрубанці
63	Іллічівка
64	Ковалівка
65	Коновалове
66	Костянтинівка
67	Лозуватка
68	Мала Скельова
69	Малоконовалове
70	Нижня Водяна
71	Новоголованівськ
72	Новомиколаївка
73	Обланка
74	Оброчне
75	Омелянівка
76	Павлівка
77	Павло-Миколаївка
78	Приют
79	Проскурівка
80	Прохорова Балка
81	Світова Зірка
82	Сміливе
83	Улянівка
84	Урожайне
85	Цюруги
86	Чорноліска
87	Чугівка
88	Юр'івка
Луганська область	
89	Азарівка
90	Бабодинка
91	Боржиківка
92	Великоведмеже

Продовження табл. 2.3

№ пор.	Назва населеного пункту
93	Городне
94	Киянове
95	Микольське
96	Сухе
97	Новочервоне
98	Пантеліївка
99	Паталахівка
100	Первомайське
101	Пластунівка
102	Полушкине
103	Радгоспний
104	Раздолля
105	Сонцеве
Львівська область	
106	Ліс
107	Мала Хвороща
108	Поляни
Миколаївська область	
109	Вітрове
110	Зелений Гай
111	Миколаєве
112	Цибульки
113	Петрівка Друга
114	Покровка
115	Пряме
Одеська область	
116	Ананьїв Другий
117	Грекова
118	Григорівка
119	Дмитрівка
120	Зелена Долина
121	Зелений Гай
122	Нове Жовтнєве
123	Павлівка
124	Петрівка
125	Погреби
126	Рождественка
127	Роздольне
128	Стародачне
129	Яковлеве
130	Ярове
Полтавська область	
131	Безруки
132	Бондусі
133	Гришки
134	Давиденки
135	Дакалівка
136	Дикове
137	Довгалеве
138	Жовтнєве
139	Зоряне
140	Коліньки
141	Кононенки
142	Лісове

Продовження табл. 2.3

№ пор.	Назва населеного пункту
143	Макарівщина
144	Миколаївка
145	Морози
146	Окіп
147	Ремівка
148	Ромоданівка
149	Тутаки
150	Чернещина
151	Шевці
Рівненська область	
152	Любанівка
153	Настахівське
154	Парська
Сумська область	
155	Базелівщина
156	Баранове
157	Верхнє
158	Вилки
159	Вознесенське
160	Гапонівка
161	Грабине
162	Грабці
163	Грунька
164	Гудівщина
165	Заруддя
166	Калинівка
167	Касянове
168	Красулине
169	Криничка
170	Курган
171	Луг
172	Мазне
173	Овдянське
174	Одрадне
175	Озера
176	Первомайське
177	Петухівка
178	Піонерське
179	Попівщина
180	Рівчаки
181	Старозінів
182	Червона Зоря
183	Черемушки
184	Чернівське
Тернопільська область	
185	Вербиця
Харківська область	
186	Бугайка
187	Веселе
188	Веселе
189	Вітрове
190	Запорожець
191	Зелений Гай
192	Комунарське

Продовження табл. 2.3

№ пор.	Назва населеного пункту
193	Красний Гай
194	Лазуківка
195	Лиходідівка
196	Лісне
197	Лучки
198	Макшіївка
199	Малинівка
200	Новопавлівка
201	Попельне
202	Просторне
203	Радянське
204	Сургаївка
205	Цегельне
206	Черняки
207	Шляхове
208	Якимівка
Херсонська область	
209	Безводівка
210	Бекарщина
211	Богдалівка
212	Борзенців
213	Веселе
214	Довбні
215	Кардаші
216	Круглолутівка
217	Лебіддя
218	Лозове
219	Новоселиця
220	Скибівщина
221	Сміле
222	Спичувате
223	Степ
224	Товкачі
225	Хомівці
226	Червоний Лан
227	Юність

За шістнадцять років незалежності, за період з 1991 по 2007 рік, в Україні знято з обліку в зв'язку з переселенням жителів 407-м населених пунктів (табл. 2.4).

Таблиця 2.4

Перелік населених пунктів, знятих з обліку у зв'язку з переселенням жителів з 01.01.1991 року по 01.01.2007 року

№ пор.	Найменування населеного пункту	Найменування селищної/сільської ради	Найменування районної/міської ради	Дата рішення ради
<i>Автономна Республіка Крим</i>				
1.	с. Володимирівка	Лобанівська	Джанкойська	24.03.1997
2.	с. Ісходне*		Армянська міська	24.03.1997
3.	с. Зольне	Мирнівська	Сімферопольська	30.07.1998
4.	с. Підсобне	Широківська	Сімферопольська	30.07.1998
5.	с. Краснівка	Кольцовська	Сакська	26.04.2000
6.	с. Дорошенкове	Ленінська	Ленінська	22.09.2006

Продовження табл. 2.4

№ пор.	Найменування населеного пункту	Найменування селищної/сільської ради	Найменування районної/міської ради	Дата рішення ради
7.	с. Журавлівка	Сизівська	Сакська	22.09.2006
8.	с. Краснопілля	Марфівська	Ленінська	22.09.2006
9.	с. Лазарівка	Пушкінська	Советська	22.09.2006
10.	с. Михайлівка	Багерівська селищна	Ленінська	22.09.2006
11.	с. Самсонове	Вересаєвська	Сакська	22.09.2006
Вінницька область				
1.	с. Теклівка	Хоньковецька	Могилів-Подільська	12.11.1993
2.	с-ще Яр	Потоківська	Жмеринська	28.03.1997
Волинська область				
1.	с. Кременець	Шельвівська	Локачинська	30.05.2000
Дніпропетровська область				
1.	с. Веселе	Знаменівська	Новомосковська	18.04.1991
2.	с. Красногірське	Зеленогайська	Васильківська	18.04.1991
3.	с. Польове	Холодівська	П'ятихатська	12.11.1991
4.	с. Новоукраїнка	Світлогірська	Криничанська	05.03.1992
5.	с. Кваки	Іванівська	Петриківська	11.03.1993
6.	с. Кирилівка	Юр'ївська	Царичанська	11.03.1993
7.	с. Новопетрівське	Павлівська	Васильківська	11.03.1993
8.	с. Петрівське	Зайцівська	Синельниківська	11.03.1993
9.	с. Терники	Зайцівська	Синельниківська	11.03.1993
10.	с. Ягідне	Олександрівська	Покровська	11.03.1993
11.	с. Луначарське	Орлівська	Покровська	18.04.1995
12.	с. Малі Лозки	Троїцька	П'ятихатська	18.04.1995
13.	с. Новоолександрівка	Жовтянська	П'ятихатська	18.04.1995
14.	с. Українське	Виводівська	Томаківська	18.04.1995
15.	с. Безкронівка	Ганнівська	Верхньодніпровська	18.04.1997
16.	с. Новопетрівка	Новоселівська	Широківська	18.04.1997
17.	смт Залізничне*		Криворізька міська	18.11.1997
18.	смт Калініне*		Криворізька міська	18.11.1997
19.	смт Мирівське*		Криворізька міська	18.11.1997
20.	с. Незалежне*		Криворізький	18.11.1997
21.	смт Рахманівка*		Криворізька міська	18.11.1997
22.	с-ще Рудничне	Рахманівська селищна	Криворізька міська	18.11.1997
23.	смт Суворове*		Криворізька міська	18.11.1997
24.	с-ще Травневе	Залізнична селищна	Криворізька міська	18.11.1997
25.	с. Іванівка	Поливанівська	Магдалинівська	16.10.1998
26.	с. Ілліча	Попасненська	Новомосковська	16.02.2001
27.	с. Запоріжжя - Грудувате	Роздорська селищна	Синельниківська	28.11.2002
Донецька область				
1.	с. Веселе	Новоселівська Перша	Ясинуватська	23.12.1995
2.	с. Артема	Миколаївська	Красноармійська	29.06.1996
3.	смт Дворіччя*		Артемівська міська	08.07.1999
4.	смт Сіль*		Артемівська міська	08.07.1999
5.	с. Греково-Зайцеве	Зеленівська	Амвросіївська	07.04.2005
6.	с-ще Левшинове	Многопільська	Амвросіївська	07.04.2005
7.	с. Мар'їнське	Василівська	Амвросіївська	07.04.2005
Житомирська область				
1.	с. Звіздаль	Малоклішівська	Народицька	21.06.1991
2.	с. Малинка	Калинівська	Народицька	21.06.1991
3.	с. Малі Кліщі	Малоклішівська	Народицька	21.06.1991
4.	с. Малі Міньки	Малоклішівська	Народицька	21.06.1991

Продовження табл. 2.4

№ пор.	Найменування населеного пункту	Найменування селищної/сільської ради	Найменування районної/міської ради	Дата рішення ради
5.	с. Мар'янівка	Норинцівська	Народицька	21.06.1991
6.	с. Перемога	Малокліщівська	Народицька	21.06.1991
7.	с. Рудня-Осошніа	Малокліщівська	Народицька	21.06.1991
8.	с. Слобода	Калинівська	Народицька	21.06.1991
9.	с. Хрипля	Малокліщівська	Народицька	21.06.1991
10.	с. Шишелівка	Малокліщівська	Народицька	21.06.1991
11.	с. Деркачі	Колесниківська	Овруцька	14.11.1991
12.	с. Журба	Переїздівська	Овруцька	14.11.1991
13.	с. Липські Романи	Колесниківська	Овруцька	14.11.1991
14.	с. Підчашшя	Переїздівська	Овруцька	14.11.1991
15.	с. Будоліобівка	Переїздівська	Овруцька	15.04.1995
16.	с. Грязеве	Переїздівська	Овруцька	15.04.1995
17.	с. Деревці	Переїздівська	Овруцька	15.04.1995
18.	с. Жолудівка	Переїздівська	Овруцька	15.04.1995
19.	с. Маленівка	Переїздівська	Овруцька	15.04.1995
20.	с. Переїзд	Переїздівська	Овруцька	15.04.1995
21.	с. Ситівка	Переїздівська	Овруцька	15.04.1995
22.	с. Соснівка	Переїздівська	Овруцька	15.04.1995
23.	с. Степки	Переїздівська	Овруцька	15.04.1995
24.	с. Роги	Любарська	Народицька	27.12.1996
25.	с. Северівка	Любарська	Народицька	27.12.1996
26.	с. Житомирське	Поліська	Коростенська	13.07.2000
27.	с-ще Мирний	Поліська	Коростенська	13.07.2000
28.	с. Чигирі	Чигирівська	Коростенська	13.07.2000
29.	с. Чолівка	Поліська	Коростенська	13.07.2000
30.	с. Мощаниця	Липниківська	Лутинська	17.07.2001
31.	с. Дібрівка	Суховільська	Володарсько-Волинська	29.07.2004
32.	с. Промінь	Малокозарська	Романівська	14.10.2004
33.	с. Делета	Бігунська	Овруцька	27.10.2005
34.	с. Олександри	Гладковицька	Овруцька	27.10.2005
35.	с-ще Вербове	Радовельська	Олевська	23.02.2006
Закарпатська область				
1.	с. Нярош-Горонда	Гатинська	Берегівська	12.07.1991
Запорізька область				
1.	с. Буряківка	Новоандріївська	Оріхівська	21.12.1994
2.	с. Гончарі	Веселогоївська	Новомиколаївська	21.12.1994
3.	с. Литовка	Терсянська	Новомиколаївська	21.12.1994
4.	с. Новотроїцьке	Шевченківська	Приазовська	21.12.1994
5.	с. Озерне	Атманайська	Якимівська	21.12.1994
6.	с. Переверзівка	Тимошівська	Михайлівська	21.12.1994
7.	с. Сергіївка	Новоспаська	Приазовська	21.12.1994
8.	с. Тополівка	Новоукраїнська	Куйбишевська	21.12.1994
9.	с. Улянівське	Розівська	Приазовська	21.12.1994
10.	с. Широке	Куйбишевська селищна	Куйбишевська	21.12.1994
11.	с. Культурне'		Гуляйпільська міська	20.10.1995
12.	с. Олександрівське	Новогупалівська	Вільнянська	27.07.2001
Київська область				
1.	с. Берізки	Черняхівська	Яготинська	07.07.1992
2.	с. Бурги	Лозовоярівська	Яготинська	07.07.1992
3.	с. Петрівське	Кодаківська	Васильківська	07.07.1992
4.	с-ще Степове	Лемешівська	Яготинська	07.07.1992
5.	с. Черняхівка	Саливонківська	Васильківська	07.07.1992

Продовження табл. 2.4

№ пор.	Найменування населеного пункту	Найменування селищної/сільської ради	Найменування районної/міської ради	Дата рішення ради
6.	с. Трость	Рудне-Димерська	Вишгородська	10.03.1994
7.	с. Бобер*		Поліська	12.05.1999
8.	с. Бовище*		Поліська	12.05.1999
9.	с. Богданівка	Кадомська	Кагарлицька	12.05.1999
10.	с. Буда-Варовичі*		Поліська	12.05.1999
11.	с. Варовичі*		Поліська	12.05.1999
12.	смт Вільча	Поліська селищна	Поліська	12.05.1999
13.	с. Вільшанка*		Поліська	12.05.1999
14.	с. Войкове	Залишанська	Поліська	12.05.1999
15.	с. Володимирівка*		Поліська	12.05.1999
16.	с. Грезля	Поліська селищна	Поліська	12.05.1999
17.	с. Денисовичі*		Поліська	12.05.1999
18.	с. Діброва	Поліська селищна	Поліська	12.05.1999
19.	с. Жовтневе	Поліська селищна	Поліська	12.05.1999
20.	с. Ковшилівка*		Поліська	12.05.1999
21.	с. Королівка	Максимовицька	Поліська	12.05.1999
22.	с. Котовське	Рагівська	Поліська	12.05.1999
23.	с. Луб'янка*		Поліська	12.05.1999
24.	с. Мартиновичі*		Поліська	12.05.1999
25.	с. Нова Марківка	Шкнівська	Поліська	12.05.1999
26.	с. Новий Мир*		Поліська	12.05.1999
27.	с. Пухове	Вовчківська	Поліська	12.05.1999
28.	с. Рудня Грезлянська	Поліська селищна	Поліська	12.05.1999
29.	с-ще Становище*		Поліська	12.05.1999
30.	с. Стеблі	Луговицька	Поліська	12.05.1999
31.	с. Тараси	Поліська селищна	Поліська	12.05.1999
32.	с. Фабриківка	Луговицька	Поліська	12.05.1999
33.	с. Шевченкове	Рагівська	Поліська	12.05.1999
34.	с. Ясен	Рагівська	Поліська	12.05.1999
35.	с. Андріївка*		Іванківська	19.08.1999
36.	с. Бенівка*		Іванківська	19.08.1999
37.	с. Бички*		Іванківська	19.08.1999
38.	с. Буда*		Іванківська	19.08.1999
39.	с. Буряківка*		Іванківська	19.08.1999
40.	с. Весняне*		Іванківська	19.08.1999
41.	с. Глинка*		Іванківська	19.08.1999
42.	с. Городище*		Іванківська	19.08.1999
43.	с. Городчан*		Іванківська	19.08.1999
44.	с. Заглиб'я	Ладжицька	Іванківська	19.08.1999
45.	с. Залісся*		Іванківська	19.08.1999
46.	с. Замошня*		Іванківська	19.08.1999
47.	с. Запілля*		Іванківська	19.08.1999
48.	с. Зимовище*		Іванківська	19.08.1999
49.	с. Іванівка*		Іванківська	19.08.1999
50.	с. Іллішчі*		Іванківська	19.08.1999
51.	с. Іловниця*		Іванківська	19.08.1999
52.	с. Кам'янка*		Іванківська	19.08.1999
53.	с. Кливини*		Іванківська	19.08.1999
54.	с. Копачі*		Іванківська	19.08.1999
55.	с. Корогод*		Іванківська	19.08.1999
56.	с. Коцюбинське*		Іванківська	19.08.1999
57.	с. Кошарівка*		Іванківська	19.08.1999
58.	с. Кошівка*		Іванківська	19.08.1999

Продовження табл.2.4

№ пор.	Найменування населеного пункту	Найменування селищної/сільської ради	Найменування районної/міської ради	Дата рішення ради
59.	с. Красне*		Іванівська	19.08.1999
60.	с. Крива Гора*		Іванівська	19.08.1999
61.	с. Кулувате*		Іванівська	19.08.1999
62.	с. Ладжичі	Ладжицька	Іванівська	19.08.1999
63.	с. Лелів*		Іванівська	19.08.1999
64.	с. Машеве*		Іванівська	19.08.1999
65.	с. Нова Красниця*		Іванівська	19.08.1999
66.	с. Новосілки*		Іванівська	19.08.1999
67.	с. Новошепеличі*		Іванівська	19.08.1999
68.	с. Опачичі*		Іванівська	19.08.1999
69.	с. Отапів*		Іванівська	19.08.1999
70.	с. Паришів*		Іванівська	19.08.1999
71.	с. Платовище*		Іванівська	19.08.1999
72.	смт Поліське		Поліська	19.08.1999
73.	с. Річиця*		Іванківська	19.08.1999
74.	с. Роз'їждже*		Іванівська	19.08.1999
75.	с. Розсоха*		Іванівська	19.08.1999
76.	с. Рудня-Вересня*		Іванівська	19.08.1999
77.	с. Рудня-Ілінецька*		Іванівська	19.08.1999
78.	с. Рудьки*		Іванівська	19.08.1999
79.	с. Сталівка	Кип'ячківська	Миронівська	19.08.1999
80.	с. Стара Красниця*		Іванківська	19.08.1999
81.	с. Стара Рудня*		Іванківська	19.08.1999
82.	с. Старі Шепеличі*		Іванківська	19.08.1999
83.	с. Старосілля*		Іванківська	19.08.1999
84.	с. Стечанка*		Іванківська	19.08.1999
85.	с. Теремці	Ладжицька	Іванківська	19.08.1999
86.	с. Терехів*		Іванківська	19.08.1999
87.	с. Товстий Ліс*		Іванківська	19.08.1999
88.	с. Усів*		Іванківська	19.08.1999
89.	с. Чапаєвка*		Іванківська	19.08.1999
90.	с. Черевач	Черевацька	Володарська	19.08.1999
91.	с. Черевач*		Іванківська	19.08.1999
92.	с. Чистоголівка*		Іванківська	19.08.1999
93.	с. Ямпіль*		Іванківська	19.08.1999
94.	с. Рудня-Мигальська	Мигалківська	Бородянська	17.02.2000
95.	с. Соснова	Стовп'язька	Переяслав-Хмельницька	19.09.2002
96.	с. Янів*		Прип'ятська міська	01.04.2003
Кіровоградська область				
1.	с. Людяне	Ленінська	Маловісківська	22.02.1991
2.	с. Семеренки	Лозуватська	Маловісківська	22.02.1991
3.	с. Караказелівка	Жовтнева	Новомиргородська	10.02.1993
4.	с. Котлярівка	Костомарівська	Бобринецька	14.11.1997
5.	с. Митрофанівка	Костомарівська	Бобринецька	14.11.1997
6.	с. Березівка Друга	Протопопівська	Олександрійська	15.05.1998
7.	с. Весела Дрина	Михайлівська	Олександрійська	15.05.1998
8.	с. Дубівка	Михайлівська	Олександрійська	15.05.1998
9.	с. Лугове	Протопопівська	Олександрійська	15.05.1998
10.	с-ще Лелеківка	Новенська селищна	Кіровоградська міська	23.06.2001
11.	с. Дорошенкове	Маловодянська	Долинська	27.12.2002
12.	с. Пролетарське	Маловодянська	Долинська	27.12.2002

Продовження табл. 2.4

№ пор.	Найменування населеного пункту	Найменування селищної/сільської ради	Найменування районної/міської ради	Дата рішення ради
13.	с. П'ятихатки	Маловодянська	Долинська	27.12.2002
14.	с. Вільянівка	Гарманівська	Компаніївська	27.02.2004
15.	с. Любиме	Криничненська	Устинівська	22.09.2004
16.	с. Шевченкове	Криничненська	Устинівська	22.09.2004
17.	с. Дмитрівка	Кропивницька	Новоукраїнська	04.11.2005
18.	с. Павлівка	Кропивницька	Новоукраїнська	04.11.2005
Луганська область				
1.	с. Раївка	Верхньодуванська	Сватівська	05.06.1992
2.	с. Веселе	Біловодська селищна	Біловодська	18.03.1993
3.	с. Олійникове	Варварівська	Кремінська	01.03.1995
4.	с. Парноватка	Розпачівська	Троїцька	01.03.1995
5.	с. Бабодінка	Новоолександрівська	Троїцька	23.09.2005
6.	с. Киянове	Привільська	Троїцька	23.09.2005
7.	с. Микільське	Розсипненська	Троїцька	23.09.2005
8.	с. Полушкіне	Новознам'янська	Троїцька	23.09.2005
9.	с. Сонцево	Розсипненська	Троїцька	23.09.2005
10.	с. Новочервоне	Просторівська	Білокуракинська	26.01.2006
11.	с. Первомайське	Червоноармійська	Білокуракинська	26.01.2006
12.	с. Пластунівка	Олександропільська	Білокуракинська	26.01.2006
13.	с. Самсонівка	Лизинська	Білокуракинська	26.01.2006
14.	с. Сухе	Осинівська	Новопсковська	26.01.2006
Львівська область				
1.	с. Маяк*		Червоноградська міська	13.05.1993
2.	с. Жовтневе	Жужелянська	Сокальська	02.12.1993
3.	с. Пирогівка	Зубрянська	Пустомитівська	25.12.1997
4.	с. Береги	Угерська	Стрийська	29.06.1999
5.	с. Сади	Ясенівська	Бродівська	29.06.1999
Миколаївська область				
1.	с. Слава	Акмететська	Доманівська	02.02.1995
2.	с. Варварівка	Розанівська	Новобузька	30.05.1997
3.	с. Зоря	Новопетрівська	Снігурівська	30.05.1997
4.	с. Ростовець	Вільнозапорізька	Новобузька	30.05.1997
5.	с. Садове	Малюкраїнська	Єланецька	30.05.1997
6.	с. Семено-Пилипівка	Нововасилівська	Єланецька	30.05.1997
7.	с. Тидрик	Новосілівська	Вознесенська	30.05.1997
8.	с. Чорноземка	Григорівська	Вознесенська	30.05.1997
9.	с. Добрянка	Бузька	Новоодеська	25.12.1997
10.	с. Виноградівка	Червонознам'янська	Казанківська	23.12.1999
11.	с. Садове	Скобелевська	Казанківська	23.12.1999
12.	с. Котовське	Олександрівська	Доманівська	16.03.2000
13.	с. Червона Поляна	Баратівська	Новобузька	16.03.2000
14.	с. Іванівка	Щасливська	Доманівська	16.03.2000
15.	с. Подимове	Данилівська	Березанська	26.10.2000
16.	с. Маломар'янівка	Кривопустоська	Братська	24.04.2001
17.	с. Новомирівка	Сергіївська	Березнегуватська	24.04.2001
18.	с. Новопетрівка	Ташинська	Березанська	25.07.2003
19.	с. Веселий Гай	Новолазарівська	Казанківська	27.05.2005
20.	с. Круга Гора	Олександрівська	Доманівська	27.05.2005
21.	с. Новопетрівка	Льбомирівська	Березнегуватська	27.05.2005
22.	с. Олександрівка	Червонознам'янська	Казанківська	27.05.2005
23.	с. Цвіткове	Новосілівська	Вознесенська	27.05.2005

Продовження табл. 2.4

№ пор.	Найменування населеного пункту	Найменування селищної/сільської ради	Найменування районної/міської ради	Дата рішення ради
Одеська область				
1.	с. Плоске	Мардарівська	Ананьївська	13.09.1994
2.	с. Байбузівка	Долинська	Ананьївська	30.05.1995
3.	с. Вовче	Римарівська	Красноокнянська	03.04.1996
4.	с. Галупів	Демидівська	Березівська	03.04.1996
5.	с. Вовкосафонове	Старомаяківська	Ширяївська	21.02.1997
6.	с. Маломайорське	Маловасилівська	Любашівська	01.07.1997
7.	с. Оленівка	Ряснопільська	Березівська	20.08.1999
8.	с. Пашківка	Білинська	Балтська	23.06.2001
9.	с. Мар'янівка Перша	Войничівська	Фрунзівська	02.04.2004
10.	с. Суха Верба	Яснопільська	Березівська	04.06.2004
11.	с. Грекова	Сербківська	Комінтернівська	27.01.2006
Полтвська область				
1.	с. Черевки	Пузирівська	Семенівська	20.03.1992
2.	с. Дорошівка	Абрамівська	Машівська	28.02.1995
3.	с. Драбинівка	Бутенківська	Кобеляцька	28.02.1995
4.	с. Жорняки	Бутенківська	Кобеляцька	28.02.1995
5.	с. Івашківка	Андріївська	Диканська	28.02.1995
6.	с. Михайлівка	Кіровська	Кобеляцька	28.02.1995
7.	с. Петровського	Староіржавецька	Оржицька	28.02.1995
8.	с. Ріжки	Чевельчанська	Оржицька	28.02.1995
9.	с. Гергели	Полузірська	Новосанджарська	29.12.1995
10.	с. Новоселівка - Шевченкове	Пришибська	Кременчуцька	23.01.1996
11.	с. Посмашнівка	Броварківська	Глобинська	19.11.1996
12.	с. Баранники	Шенгурівська	Кобеляцька	02.04.1999
13.	с. Багачка	Широкодолинська	Великобагачанська	17.05.1999
14.	с. Білоконі	Полузірська	Новосанджарська	17.08.1999
15.	с. Червона Поляна	Вільхуватська	Чутівська	12.12.1999
16.	с. Холодівщина	Гишненківська	Зінківська	30.03.2000
17.	с. Паризької Комуні	Омельницька	Кременчуцька	16.06.2000
18.	с. Чередники	Ялосовецька	Хорольська	16.06.2000
19.	с. Варвянське	Решетилівська селищна	Решетилівська	27.09.2000
20.	с. Нові Павучки	Максимівська	Карлівська	27.09.2000
21.	с. Привільне	Шевченківська	Решетилівська	27.09.2000
22.	с. Івахненки	Райозерська	Оржицька	15.02.2001
23.	с. Кириленки	Дмитрівська	Комсомольська міська	15.02.2001
24.	с. Глушкове	Заможненська	Глобинська	12.07.2001
25.	с. Степне	Земляківська	Глобинська	12.07.2001
26.	с. Велике Ладигине	Василівська	Полтавська	23.04.2003
27.	с. Воеводське	Скибівська	Чутівська	23.04.2003
28.	с. Заводище	Комишнянська селищна	Миргородська	23.04.2003
29.	с. Їжаки	Комишнянська селищна	Миргородська	23.04.2003
30.	с. Кошове	Великообухівська	Миргородська	23.04.2003
31.	с. Малий Байрак	Великосорочинська	Миргородська	23.04.2003
32.	с. Поділ	Федорівська	Глобинська	23.04.2003
33.	с. Прядки	Черкашанська	Миргородська	23.04.2003
34.	с. Савицьке	Комишнянська селищна	Миргородська	23.04.2003
35.	с. Красне	Устимівська	Семенівська	15.08.2003

Продовження табл. 2.4

№ пор.	Найменування населеного пункту	Найменування селищної/сільської ради	Найменування районної/міської ради	Дата рішення ради
36.	с. Новий Артополот	Хейлівщинська	Чорнухинська	15.08.2003
37.	с. Дідів Яр	Бодаквянська	Лохвицька	27.04.2004
38.	с. Закроїха	Яхниківська	Лохвицька	27.04.2004
39.	с. Ромоданівка	Корсунівська	Лохвицька	11.08.2005
Рівненська область				
1.	с. Левачі	Губківська	Березнівська	19.08.1999
2.	с. Олександрівка	Малосадівська	Дубенська	17.05.2001
3.	с. Любанівка	Малодорогостаївська	Млинівська	20.08.2004
4.	с. Настахівське	Глиннівська	Рокитнівська	20.08.2004
5.	с. Парська	Заріченська селищна	Заріченська	24.12.2005
6.	с. Троян	Новосілівська	Здолбунівська	24.12.2005
Сумська область				
1.	с. Коцупів Степ	Яснопільщинська	Липоводолинська	05.02.1991
2.	с. Шатравине	Липоводолинська селищна	Липоводолинська	05.02.1991
3.	с. Шматкове	Липоводолинська селищна	Липоводолинська	05.02.1991
4.	с. Москалівка	Покровська	Краснопільська	28.06.1991
5.	с. Гавришеве	Сакунська	Недригайлівська	17.12.1993
6.	с. Ващенки	Куянівська	Білопільська	16.12.1994
7.	с. Галицьке*		Білопільська міська	16.12.1994
8.	с. Кобзарі	Марківська	Білопільська	16.12.1994
9.	с. Рубанове	Русанівська	Липоводолинська	16.12.1994
10.	с. Солодухи	Хмельська	Роменська	16.12.1994
11.	с. Кросна	Гружанська	Конотопська	30.03.1995
12.	с. Вилецьке	Василівська	Роменська	26.11.1998
13.	с. Гатка	Великовисторопська	Лебединська	05.04.2000
14.	с. Білоусівка	Стягайлівська	Середино-Будська	19.10.2000
15.	с. Хрещикове	Пигарівська	Середино-Будська	19.10.2000
16.	с. Могильчине	Чернечослобідська	Буринська	21.12.2000
17.	с. Грицаїв	Товстянська	Білопільська	11.01.2001
18.	с. Милове	Павлівська	Білопільська	11.01.2001
19.	с. Першотравневе	Новогребельська	Роменська	15.01.2003
20.	с. Холодне	Басівська	Роменська	22.07.2004
Харківська область				
1.	с. Деревенське	Жовтнева Друга	Вовчанська	18.04.1991
2.	с. Максимівка	Червоноармійська Перша	Вовчанська	18.04.1991
3.	с. Нежданівка	Охрімівська	Вовчанська	18.04.1991
4.	с. Родники	Революційна	Вовчанська	18.04.1991
5.	с. Розсохувате	Червонооскільська	Ізюмськ	18.04.1991
6.	с. Солом'яне	Іванівська	Вовчанська	18.04.1991
7.	с. Солом'яне	Охрімівська	Вовчанськ	18.04.1991
8.	с-ще Цюрупа	Червоноармійська Перша	Вовчанська	18.04.1991
9.	с. Вишневе	Перемогівська	Лозівська	14.11.1995
10.	с-ще Лаптева	Есхарівська селищна	Чугуївська	14.11.1995
11.	с. Неїлівка	Чкаловська селищна	Чугуївська	14.11.1995
12.	с-ще Вадбольське	Великобурлуцька селищна	Великобурлуцька	28.03.1997
13.	с. Гусівка	Чорненська	Великобурлуцька	28.03.1997
14.	с. Кругле	Чорненська	Великобурлуцька	28.03.1997
15.	с. Сахни	Олександрівська	Богодухівська	28.03.1997

Продовження табл. 2.4

№ пор.	Найменування населеного пункту	Найменування селищної/сільської ради	Найменування районної/міської ради	Дата рішення ради
16.	с. Красноярське	Ізюмська	Борівська	25.07.1997
17.	с. Кудівка	Різуненківська	Коломацька	25.07.1997
18.	с. Лещенки'		Дергачівська міська	25.07.1997
19.	с-ще Мирне	Покровська	Коломацька	25.07.1997
20.	с. Михайлівка	Волосько-Балаклійська	Шевченківська	25.07.1997
21.	с. Новомихайлівка	Володимирівська	Красноградська	25.07.1997
22.	с. Русанівка	Кислівська	Куп'янська	25.07.1997
23.	с. Щербаківка	Токарівська	Дергачівська	25.07.1997
24.	с. Бузове Друге	Різниківська	Вовчанська	20.11.1997
25.	с-ще Вільне	Новоолександрівська	Вовчанська	20.11.1997
26.	с. Мала Андріївка	Подолівська	Барвінківська	20.11.1997
27.	с. Олександрівка Перша	Орільська селищна	Лозівська	25.12.1997
28.	с. П'ятирічка	Новоолександрівська	Сахновщинська	25.12.1997
29.	с. Березове	Рідкодубівська	Дворічанська	29.09.1998
30.	с. Лихолобівка	Кам'янська	Дворічанська	29.09.1998
31.	с. Лупачівка	Кам'янська	Дворічанська	29.09.1998
32.	с. Погрібняківка	Кам'янська	Дворічанська	29.09.1998
33.	с. Стрільця	Писарівська	Золочівська	29.09.1998
34.	с. Відродження	Вишнівська	Балаклійська	20.08.1999
35.	с. Ключки	Циркунівська	Харківська	26.10.1999
36.	с. Острівське	Чернечинська	Борівська	19.06.2001
37.	с. Красний Гай	Ізюмська	Борівська	23.12.2005
Херсонська область				
1.	с. Лугівка	Кочубеївська	Високопільська	25.10.2001
2.	с. Софіївка	Орлівська	Високопільська	25.10.2001
3.	с. Вітрове	Кіровська	Бериславська	29.09.2005
Хмельницька область				
1.	с. Мала Калинівка	Корчівська	Красилівська	01.11.1996
2.	с. Сатанівська Слобідка	Іванковецька	Городоцька	24.04.1997
3.	с. Червоний Степ	Залісянська	Старосинявська	19.08.1999
4.	с. Вишневе	Гречинецька	Летичівська	30.03.2004
Черкаська область				
1.	с-ще Зозулинці	Княже-Криницька	Монастирищенська	06.07.2001
2.	с-ще Скомороха	Шарнопільська	Монастирищенська	06.07.2001
3.	с-ще Цибиківка	Вершацька	Чигиринська	26.05.2004
Чернігівська область				
1.	с. Василівка	Парафіївська селищна	Ічнянська	22.03.1991
2.	с. Лозове	Іваницька	Ічнянська	22.03.1991
3.	с. Нова Софіївка	Ковпинська	Новгород-Сіверська	22.03.1991
4.	с. Зоряне	Андріївська	Городнянська	21.01.1992
5.	с. Гуринівка'		Корюківська міська	29.04.1992
6.	с-ще Сукачі	Рейментарівська	Корюківська	29.04.1992
7.	с. Глухівщина	Погорільська	Семенівська	23.10.1992
8.	с-ще Трудове	Погорільська	Семенівська	23.10.1992
9.	с. Макошинське	Лісківська	Менська	30.03.1993
10.	с. Петруші	Товкачівська	Прилуцька	17.03.1994
11.	с. Комари	Чайкинська	Новгород-Сіверська	08.08.1995
12.	с. Новопавлівське	Будо-Вороб'ївська	Новгород-Сіверська	08.08.1995
13.	с. Підлозове	Калужинська	Срібнянська	08.08.1995
14.	с. Полянське	Березовогатська	Новгород-Сіверська	08.08.1995

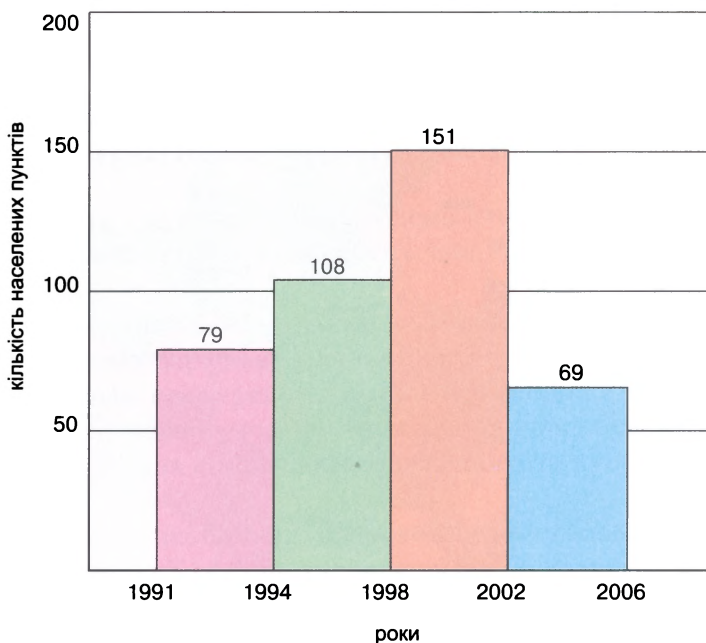
Продовження табл. 2.4

№ пор.	Найменування населеного пункту	Найменування селищної/сільської ради	Найменування районної/міської ради	Дата рішення ради
15.	с. Золотницьке	Охрімівська	Корюківська	22.12.1995
16.	с. Тарасівка	Озерянська	Бобровицька	22.12.1995
17.	с. Конюшівка	Пакульська	Чернігівська	18.12.1996
18.	с-ще Коровне	Новоборовицька	Щорська	18.12.1996
19.	с. Писарівщина	Олишівська	Чернігівська	18.12.1996
20.	с. Осове	Костобобрівська	Семенівська	31.07.1997
21.	с-ще Рими	Южненська	Ічнянська	31.07.1997
22.	с. Таборище	Галицька	Ніжинська	31.07.1997
23.	с. Вільне	Галицька	Ніжинська	25.02.1999
24.	с. Петрівське	Ковчинська	Куликівська	17.08.1999
25.	с. Локотків	Пакульська	Чернігівська	27.03.2001
26.	с-ще Північне	Мньовська	Чернігівська	26.06.2001
27.	с. Медицина	Талалаївська	Ніжинська	14.08.2003
28.	с-ще Бранок	Жадівська	Семенівська	27.08.2005
29.	с. Ганнівка	Погорільська	Семенівська	27.08.2005
30.	с. Городок	Тимоновицька	Семенівська	27.08.2005
31.	с-ще Ломоносове	Андріївська	Городянська	27.08.2005
32.	с. Парня	Карповицька	Семенівська	27.08.2005

Примітка: * – Ці населені пункти в зазначеному періоді підпорядковувались безпосередньо районним / міським радам.

Мал. 2.12

Динаміка кількості населених пунктів, знятих з обліку в зв'язку з переселенням жителів



7. Великі диспропорції між регіонами в Україні та між районами в межах регіону, між сільськими, селищними радами.

Наприклад, щільність населення у Донецькій області становить 174 чол. на 1 кв. км, Львівській – 118, Тернопільській – 80, а в Херсонській – 39, Чернігівській – 36 чол. на 1 кв. км.

8. Нерівномірний ступінь доступності та віддаленість до адміністративного центру адмінтеродиниці.

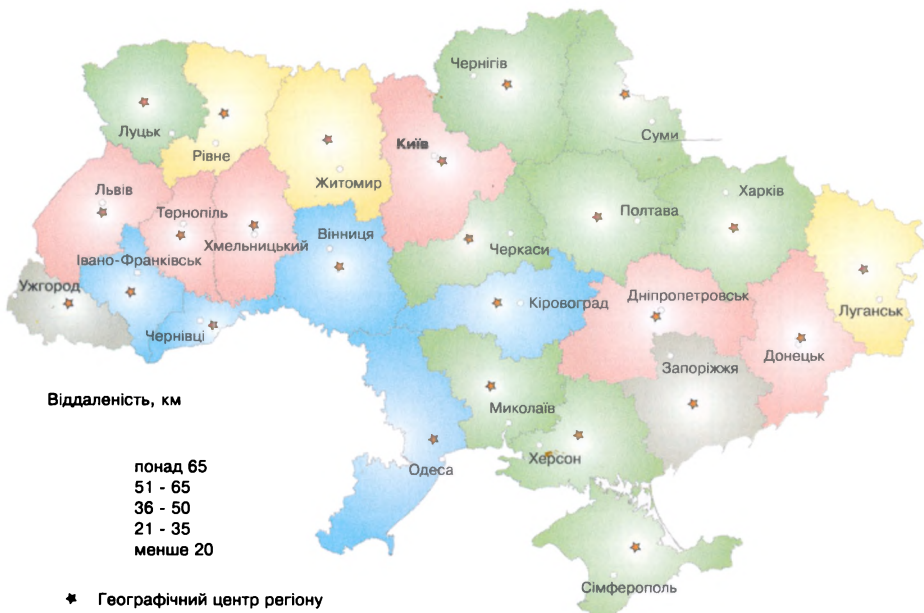
Дуже незручне розташування мають центри Закарпатської, Волинської, Черкаської, Миколаївської, Харківської областей. Віддаль до геометричних центрів тут становить понад 65 км. Центральне розташування характерне для Донецька, Дніпропетровська, Києва, Хмельницького, Львова, Кіровограда, Чернівців. Віддаль від цих міст до геометричних центрів – до 35 км (див. мал. 2.13).

Такою самою несприятливою обставиною для функціонування адміністративних районів є віддаленість районів від регіонального центру. Близько 25 % усіх адміністративних районів віддалені від регіонального центру на відстань понад 100 км. Найбільше це виражено в Одеській, Херсонській, Полтавській, Чернігівській, Луганській та Сумській областях (див. мал. 2.14).

9. Відсутність у багатьох випадках визначених у природі 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.

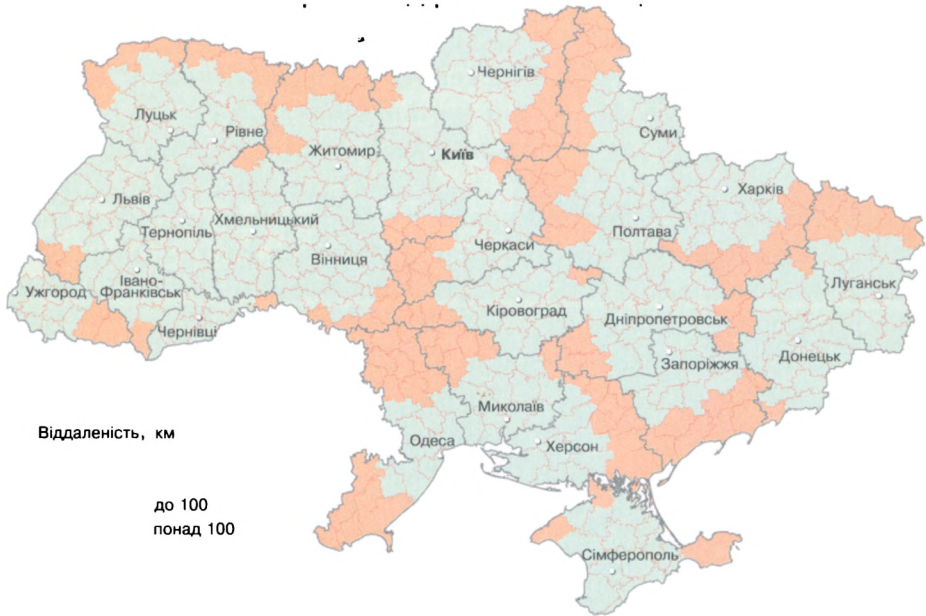
Мал. 2.13

**Віддаленість регіональних центрів України
відносно їх географічних центрів**



Мал. 2.14

Віддаленість адміністративних районів України від регіональних центрів



Наслідком усіх цих проблем є постійні компетенційні спори між органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної Республіки Крим та органами державної влади, зокрема, щодо права власності на землю, податків тощо.

2.2. Основні недоліки місцевого самоврядування, пов'язані з існуючою системою адміністративно-територіального устрою

Зазначені у підрозділі 2.1 проблеми існуючого адміністративно-територіального устрою породжують такі недоліки місцевого самоврядування:

наявність двох центрів публічної влади в області та районі – обласна (районна) державна адміністрація та обласна (районна) рада, що спричинює конкуренцію щодо 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 різного рівня, що має наслідком дублювання функцій та появу недостатньої відповідальності;

відсутність чіткого розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями, між їх рівнями, органами і посадовими особами. *[На сьогодні 76 повноважень зазначених органів дублюються];*

відсутність фінансових і матеріальних ресурсів, необхідних для виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування, наявність значних диспропорцій у стані соціально-економічного й культурного розвитку, а також ресурсного забезпечення територіальних громад;

відсутність організаційно-правових механізмів забезпечення участі населення в процесі прийняття рішень в системі місцевого самоврядування; закритість від територіальної громади органів місцевого самоврядування;

проблеми якісного кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 3

Міжрайонна
внутрішня
субрегіоналізація

3.1. Формування міжрайонних структур

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 складну проблему – *некоординованість процесу*.

Міжрайонна субрегіоналізація областей проявляється у дислокації міжрайонних центрів та зон їх впливу (обслуговування) у таких 12 галузях і сферах, які 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 (УСБУ) Служби безпеки України в областях;

Центри виборчих округів і території, яку вони охоплюють.

Аналіз показує 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.

Дислокацію міжрайонних центрів та зони обслуговування (впливу) найчастіше не коригують 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 виявляють «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 структури органів галузевого управління та обслуговування на районному рівні.

Для прикладу пропонуємо розглянути схему субрегіоналізації у Вінницькій області. [Довідково: *Вінницька область має 27 районів.*]

Відповідно до положень Генеральної схеми планування території України у Вінницькій області планується утворити тільки 4 райони (мал. 3.4).

Мал. 3.1

Виборчі округи (нині їх 7)



Міжрайонна ДПІ – 1



Нині 18 міжрайонних державних податкових інспекцій



Пропонується 6

Мал. 3.3

7 міжрайонних управлінь Служби безпеки України



Мал. 3.4

Генеральна схема планування території



Упродовж кількох останніх років вивчається питання міжрайонної внутрішньообласної субрегіоналізації Одещини.

Об'єктами досліджень стали 21 господарський об'єкт і сфера діяльності, у тому числі:

- 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 „Одесаобленерго”;
- 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 “Одесастандартметрологія”;
- Філії та підприємства Одеського державного підприємства з племінної 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 (ОДП), міжрайонні (МДП) та районні (ДП) державні податкові інспекції Державної податкової адміністрації (ДПА) в Одеській області
- Міжрайонні (МВПМ), районні (РВПМ) та міські (ВПМ) відділи податкової міліції Управління податкової міліції Державної податкової адміністрації (ДПА) 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 УМВС України в Одеській області;
- Відділи по боротьбі з організованою злочинністю Управління по боротьбі з організованою злочинністю УМВС 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 тому числі:

- 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, Іванівна, 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. 3.1)

Таблиця 3.1

№ 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

Продовження табл. 3.1

№ пор.	Населений пункт	Кількість міжрайонних центрів, що розташовані в даному населеному пункті
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

При цьому перелік районів та міст, які входять до сфери впливу центрів, що розташовані в одному населеному пункті, виглядає так (табл. 3.2):

Таблиця 3.2

№ 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

Продовження табл. 3.2

№ пор.	Населений пункт (центр)	Кількість районів та міст, які тяжіють до центру
21.	сmt Великомихайлівка	2
22.	м. Ілчівськ	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.	сmt Суворове Ізмаїльського р-ну	2

Наводимо весь перелік (за абетковим принципом) міжрайонних центрів, що розташовані в значених 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 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
 - Міжрайонний відділ податкової міліції
 - Міжрайонна державна податкова інспекція
 - Міжрайонна митниця
 - Міжрайонне відділення УСБУ
 - Міжрайонний відділ кримінально-виконавчої інспекції
 - Міжрайонний реєстраційно-екзаменаційний відділ ДАІ

сmt 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

сmt 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 за групами галузей та сферами діяльності (табл. 3.3 – 3.11).

Таблиця 3.3

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, сmt Любашівка	Любашівський		Любашівський
	Савранський		Савранський
	Миколаївський		Миколаївський
	Ширяївський		Ананівський
ЦЕЗ № 5, м. Котовськ	м. Котовськ		м. Котовськ
	Котовський		Котовський
	Балтський		Балтський
	Кодимський		Кодимський
	Красноокнянський		Красноокнянський
	Ананівський		Ширяївський
ЦЕЗ № 2, сmt Іванівка	Фрунзівський		Фрунзівський
	Великомихайлівський		Великомихайлівський
	Березівський		Березівський
	Іванівський		Іванівський
ЦЕЗ № 4, м. Ілчівськ	Комінтернівський		Комінтернівський
	м. Ілчівськ		м. Ілчівськ
Центр міського електро- зв'язку (м. Одеса)	Овідіопольський		Овідіопольський
	м. Южне		м. Южне
	м. Теплодар		м. Теплодар
	м. Одеса	Суворовський	Суворовський
Приморський		Приморський	
Малиновський		Малиновський	
Київський		Київський	
ЦЕЗ № 1, м. Білгород- Дністровсь- кий	Біляївський		Біляївський
	Роздільнянський		Роздільнянський
	Білгород-Дністровський		Білгород-Дністровський
	м. Білгород- Дністровський		м. Білгород- Дністровський
ЦЕЗ № 7, сmt Сарата	Тарутинський		Тарутинський
	Саратський		Саратський
	Арцизький		Арцизький
	Татарбунарський		Татарбунарський
ЦЕЗ № 3, м. Ізмаїл	Болградський		Болградський
	Кілійський		Кілійський
	Ізмаїльський		Ізмаїльський
	м. Ізмаїл		м. Ізмаїл
	Ренійський		Ренійський
ЦПЗ № 2, сmt Любашівка	ЦПЗ № 7, м. Котовськ		ЦПЗ № 5, м. Одеса
	ЦПЗ № 4, сmt Ширяєве		
	ЦПЗ № 6, м. Білгород- Дністровський		
	ЦПЗ № 3, сmt Сарата		
ЦПЗ № 1, м. Ізмаїл	ЦПЗ № 1, м. Ізмаїл		ЦПЗ № 1, м. Ізмаїл

Таблиця 3.4

Підприємства електричних мереж (ПЕМ) ВАТ „Енергопостачальна компанія „Одесаобленерго”		Управління експлуатації газового господарства (УЕГТ) ВАТ „Одесгаз”				
Райони та міста						
Котовське ПЕМ	Котовські ПЕМ		Котовський м. Котовськ	Котовський м. Котовськ	Котовське УЕГТ	
	ПЕМ – Красноокнянський		Красноокнянський			
	ПЕМ – Кодимський		Кодимський		Балтське УЕГТ	
	ПЕМ – Балтський		Балтський			
	ПЕМ – Савранський		Савранський		Ананівське УЕГТ	
	ПЕМ – Любашівський		Любашівський			
	ПЕМ – Ананівський		Ананівський		Ширяєвське УЕГТ	
	ПЕМ – Ширяївський		Ширяївський			
	ПЕМ – Фрунзівський		Фрунзівський		Березівське УЕГТ	
	ПЕМ – Миколаївський		Миколаївський			
ВАТ „Енерго- постачаль-на компанія „Одеса- обленерго” (м. Одеса)	ПЕМ – Березівський		Березівський		Роздільнянське УЕГТ	
	ПЕМ – Комінтернівський		Комінтернівський			
	ПЕМ – Великомихайлівський		Великомихайлівський		районне УЕГТ	
	ПЕМ – Роздільнянський		Роздільнянський			
	ПЕМ – Іванівський		Іванівський		міське УЕГТ	
	ПЕМ – м. Іллічівськ		м. Іллічівськ			
	м. Одеса	Півн. ПЕМ	Суворовський	Суворовський	м. Одеса	Одеське УЕГТ
		Центр. ПЕМ	Приморський	Приморський		
		Півд. ПЕМ	Малиновський	Малиновський		
			Київський	Київський		
	ПЕМ – м. Южне		м. Южне		УЕГТ	
	Біляївські ПЕМ	Біляївський	Біляївський	Біляївський	Біляївська дільниця	
		м. Теплодар	м. Теплодар			
ПЕМ – Овідіопольський		Овідіопольський		Овідіопольське УЕГТ		
Білгород- Дністров- ський ПЕМ	м. Білгород- Дністровський	м. Білгород- Дністровський	м. Білгород- Дністровський			
	м. Білгород- Дністровський	м. Білгород- Дністровський				
Ізмаїльське ПЕМ	Ізмаїльські ПЕМ	м. Ізмаїл	м. Ізмаїл	Ізмаїльське УЕГТ		
		Ізмаїльський	Ізмаїльський			
	ПЕМ – Кілійський		Кілійський		Арцизьке УЕГТ	
	ПЕМ – Тарутинський		Тарутинський			
	ПЕМ – Арцизький		Арцизький		Татарбунарське УЕГТ	
	ПЕМ – Саратовський		Саратовський			
	ПЕМ – Татарбунарський		Татарбунарський		Болградське УЕГТ	
	ПЕМ – Болградський		Болградський			
ПЕМ – Ренійський		Ренійський		Ренійське УЕГТ		

Таблиця 3.5

Міжрайонні інспекції Державного управління екології та природних ресурсів в Одеській області		Управління зрошувальних систем (УЗС) Одеського обласного виробничого управління водного господарства (Одеський облводгосп)			
Райони та міста					
Північна регіональна інспекція, м. Котовськ	м. Котовськ		Біляївський	Дністровське УЗС, с. Маяки	
	Котовський		м. Теплодар		
	Красноокнянський		Роздільнянський		
	Ананіївський		Іванівський		
	Балтський		Балтський		
	Любашівський		Любашівський		
	Савранський		Савранський		
Західна міжрайонна інспекція, м. Роздільня	Роздільнянський		Ананіївський	Одеський облводгосп	
	Ширяївський		Ширяївський		
	Фрунзівський		Фрунзівський		
	Великомихайлівський		Великомихайлівський		
Східна міжрайонна інспекція, м. Березівка	Іванівський		Красноокнянський		
	Миколаївський		Миколаївський		
	Березівський		Березівський		
Центральна регіональна інспекція	Біляївський		м. Котовськ		
	м. Теплодар		Котовський		
	Комінтернівський		Комінтернівський		
	м. Южне		м. Южне		
	м. Одеса	Суворовський	Суворовський		м. Одеса
		Приморський	Приморський		
		Малиновський	Малиновський		
		Київський	Київський		
м. Ілчівськ		м. Ілчівськ			
Овідіопольський		Овідіопольський	Овідіопольське УЗС		
Дністровська рег. інспекція, м. Білгород- Дністровсь- кий	Білгород- Дністровський		Білгород- Дністровський	Білгород- Дністровське УЗС	
	м. Білгород- Дністровський		м. Білгород- Дністровський		
	Татарбунарський		Татарбунарський	Татарбунарське УЗС	
Півд.-Західна міжрайонна інспекція, м. Арциз	Арцизький		Арцизький	Саратське УЗС	
	Таругинський		Таругинський		
	Саратський		Саратський		
Придунайська регіональна інспекція, м. Ізмаїл	Болградський		Болградський	Болградське УЗС	
	Ренійський		Ренійський		
	м. Ізмаїл		м. Ізмаїл	Суворовське УЗС	
	Ізмаїльський		Ізмаїльський		
Кілійський		Кілійський	Придун. УЗС		

Таблиця 3.6

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

Таблиця 3.7

Одеський регіональний центр стандартизації, метрології та сертифікації, філії і відділи Державного підприємства "Одесастандартметрологія "		Філії та підприємства Одеського державного підприємства з плеємінної справи в тваринництві		
Райони та міста				
Котовська філія	м. Котовськ		м. Котовськ	Балтська філія
	Котовський		Котовський	
	Кодимський		Кодимський	
	Балтський		Балтський	
	Савранський		Савранський	
	Ананівський		Ананівський	
	Любашівський		Любашівський	
	Красноокнянський		Красноокнянський	
	Миколаївський		Миколаївський	Комінтернівська філія
	Ширяївський		Березівський	
	Великомихайлівський		Комінтернівський	
Фрунзівський		Фрунзівський	Одеське державне підприємство з плеємінної справи в тваринництві	
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. 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		Арцизький	
	м. Ізмаїл		м. Ізмаїл	
	Ізмаїльський		Ізмаїльський	
	Кілійський		Кілійський	
	Болградський		Болградський	
Ренійський		Ренійський		

Таблиця 3.8

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	Котовський ДЛГ
	Котовський	Котовський	
	Красноокнянський	Красноокнянський	
Ананьівський РВК	Ананьівський	Ананьівський	Ананьівський ДЛГ
Балтський РВК	Балтський	Балтський	Балт. ДЛГ
Кодимський РВК	Кодимський	Кодимський	Кодим. ДЛГ
Любашівсько-Савр. ОМВК	Савранський	Савранський	Савр. ДЛГ
	Любашівський	Любашівський	Ширяївський ДЛГ
Іванівський РВК	Іванівський	Іванівський	
Ширяївсько-Миколаїв. ОМВК	Ширяївський	Ширяївський	Березівський ДЛГ
	Миколаївський	Миколаївський	
Березівський РВК	Березівський	Березівський	Березівський ДЛГ
В. Михайлівсько-Фрунз. ОМВК	Великомихайлівський	Великомихайлівський	Великомихайлівський ДЛГ
Фрунзівський РВК	Фрунзівський	Фрунзівський	Одеський ДЛГ
Роздільнян. РВК	Роздільнянський	Комінтернівський	
Комінтернів. РВК	Комінтернівський	Роздільнянський	
Суворовський РВК	м. Южне	м. Южне	
	м. Одеса	Суворовський	
Приморський			
Київський			
Малиновський			
Примор. РВК			
Київськ. РВК			
Малиновський РВК			
	м. Теплодар	м. Теплодар	
Біляївський РВК	Біляївський	Біляївський	
Іллічівський МВК	м. Іллічівськ	м. Іллічівськ	
Овідіопольськ. РВК	Овідіопольський	Овідіопольський	
Білгород-Дністровський МРВК	Білгород-Дністровський	Білгород-Дністровський	Саратський ДЛГ
	м. Білгород-Дністровський	м. Білгород-Дністровський	
Саратсько-Татарбунарський ОМВК	Саратський	Саратський	Саратський ДЛГ
	Татарбунарський	Татарбунарський	
Арцизько-Таруг. ОМВК	Арцизький	Арцизький	Ізмаїльський ДЛГ
	Таругинський	Таругинський	
Болградський РВК	Болградський	Болградський	
Кілійський РВК	Кілійський	Кілійський	
Ренійськ. РВК	Ренійський	Ренійський	
Ізмаїльський МРВК	м. Ізмаїл	м. Ізмаїл	
	Ізмаїльський	Ізмаїльський	

Таблиця 3.9

Міжрайонні (МВРПМ), районні (РВРПМ) та міські (ВРПМ) відділи податкової міліції Управління податкової міліції Державної податкової адміністрації (ДПА) в Одеській області	Райони та міста		Об'єднані (ОДП), міжрайонні (МДП) та районні (ДП) державні податкові інспекції Державної податкової адміністрації (ДПА) в Одеській області
МВРПМ у Котовському районі	м. Котовськ	м. Котовськ	Котовська ОДП
	Котовський	Котовський	
	Красноокнянський	Красноокнянський	
	Балтський	Балтський	Балтська МДП
	Кодимський	Кодимський	
	Любашівський	Любашівський	
	Савранський	Савранський	
Ананьївський	Ананьївський		
МВРПМ у Роздільнянському районі	Роздільнянський	Роздільнянський	Роздільнянська МДП
	Великомихайлівський	Великомихайлівський	
	Фрунзівський	Фрунзівський	
МВРПМ у Комінтернівському районі	Ширяївський	Ширяївський	Березівська МДП
	Миколаївський	Миколаївський	
	Березівський	Березівський	
	Іванівський	Іванівський	Комінтерн. ДП
	м. Южне	м. Южне	ДП у м. Южному
ВРПМ у м. Іллічівську	м. Іллічівськ	м. Іллічівськ	ДП у м. Іллічівську
РВРПМ в Овідіопольському районі	Овідіопольський	Овідіопольський	Овідіопольська ДП
МВРПМ у Біляївському районі	Біляївський	Біляївський	Біляївська ДП
	м. Теплодар	м. Теплодар	
	Білгород- Дністровський	Білгород- Дністровський	Білгород- Дністровська ОДП
	м. Білгород- Дністровський	м. Білгород- Дністровський	
Суворовський РВРПМ	м. Одеса	Суворовський	Суворовська ДП
Приморський РВРПМ		Приморський	Приморська ДП
Малиновський РВРПМ		Малиновський	Малиновська ДП
Київський РВРПМ		Київський	Київська ДП
МВРПМ у Саратському районі	Саратський	Саратський	Саратська ДП
	Татарбунарський	Татарбунарський	
	Арцизький	Арцизький	Арцизька МДП
	Тарутинський	Тарутинський	
МВРПМ в Ізмаїльському районі	м. Ізмаїл	м. Ізмаїл	Ізмаїльська ОДП
	Ізмаїльський	Ізмаїльський	
	Кілійський	Кілійський	
МВРПМ у Бол- градському р-ні	Болградський	Болградський	Болградська
	Ренійський	Ренійський	МДП

Таблиця 3.10

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		Савранський		
	Красноокнянський		Красноокнянський		
Роздільнянська митниця	Ширяївський		Ширяївський	Роздільнянське міжрайонне відділення	
	Іванівський		Іванівський		
	Біляївський		Біляївський		
	м. Теплодар		м. Теплодар		
	Великомихайлівський		Великомихайлівський		
Одеська Чорноморська регіональна митниця (Одеська митниця)	Миколаївський		Миколаївський	Южненський міжрайонний відділ	
	Комінтернівський		Комінтернівський		
	м. Южне		м. Южне		
	Березівський		Березівський		
	м. Одеса	Суворовський	Суворовський	м. Одеса	УСБУ в Одеській області
		Приморський	Приморський		
		Малиновський	Малиновський		
		Київський	Київський		
	м. Іллічівськ		м. Іллічівськ	Ілліч. міжрай. відділ	
	Овідіопольський		Овідіопольський		
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 3.11

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

Важлива складова будь-якої адміністративно-територіальної реформи – рішення проблеми субрегіоналізації сервісу. Є велика кількість різних видів сервісу, які мають потребу в диверсифікованості по території. Вони групуються за галузевими (міністерськими) функціями. Прикладом може бути сервіс, пов'язаний з обслуговуванням електроз'язку, послугами пошти, управлінням газовим господарством тощо. Таких видів сервісу можна назвати не менше двадцяти. На мал. 3.5 наводиться приклад диверсифікованості сервісу по території Одеської області.

Для 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, які фактично залишаються без центральних функцій. Прикладом першого центру може бути Ширяєве. Воно займає центральне положення в Одеській 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 положення визначає відсутність центральних галузевих сервісних функцій. Це загальний підхід. Він повною мірою проявляється і в Одеській області. Периферійне місцезположення населеного пункту визначає відсутність у нього галузевих сервісних функцій.

Питання щодо збереження або реформування галузевих сервісних функцій повинно бути узгоджене з новими установками на адміністративно-територіальний устрій. Варто підкреслити, що немає прямого зв'язку між реформуванням АТУ в Україні й визначенням нових стандартів розподілу галузевих сервісних функцій. Це питання окреме. Воно пов'язане не стільки з реформуванням АТУ, скільки з політикою міністерств України. Саме вони встановлюють нормативи, відповідно до яких визначаються центральні місця для виконання тих або інших функцій.

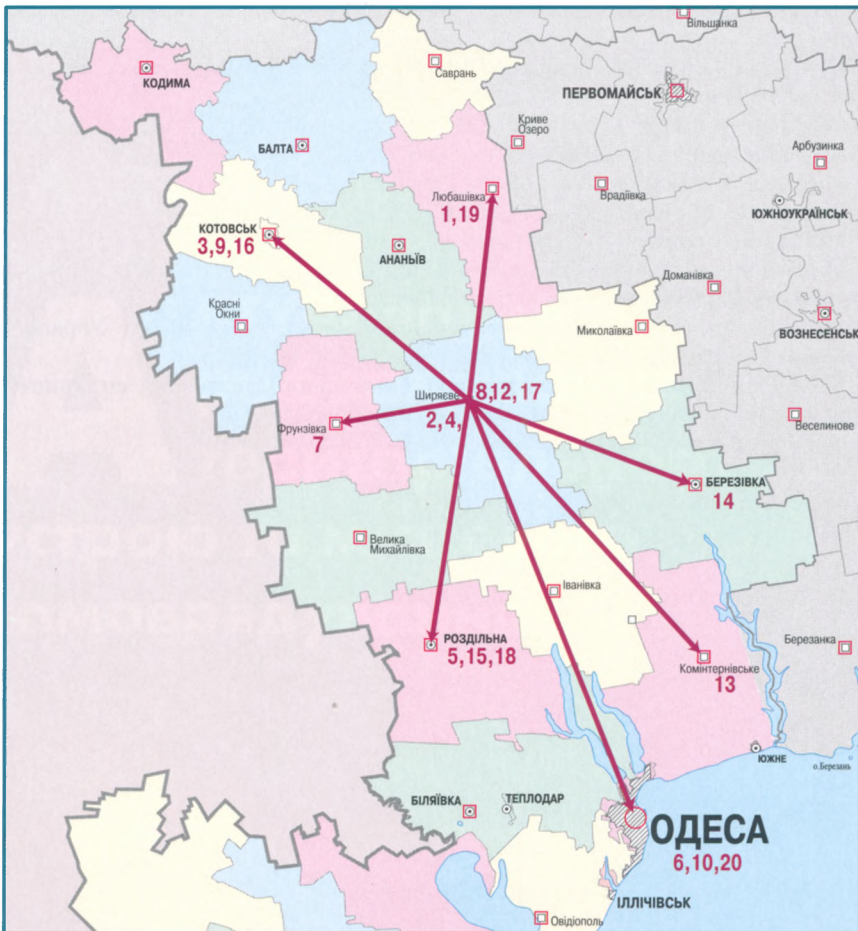
Субрегіоналізація важлива для того, щоб зробити середовище перебування людини максимально комфортним. Потрібно шукати певний баланс між можливостями держави в створенні й підтримці необхідної мережі сервісних центрів і потребами людей. Важливу роль у формуванні зручної для споживача субрегіоналізації 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 від-

биває точку зору міністерств і відомств, і територіальними інтересами, які 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. Кристаллера¹, 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, який зустрічається в Західній Європі, ґрунтується саме на послідовному застосуванні теорії центральних місць у вирішенні питань субрегіоналізації.

Мал. 3.5

Субрегіоналізація сервісу на прикладі смт Ширяєве



¹ Christaller W. Central Places in Southern Germany. – New York: Englewood Cliffs, 1966. – 230 p.

Цифрами на мал. 3.5 позначено:

- 1 – Центри електрозв'язку (ЦЕЗ) Одеської дирекції ВАТ "Укртелеком", ЦЕЗ № 6
- 2 – Центри поштового зв'язку (ЦПЗ) Одеської дирекції УДПЗ "Укрпошта", ЦПЗ № 4
- 3 – Підприємства електричних мереж (ЦЕМ) ВАТ "Енергопостачальна компанія "Одесаобленерго"
- 4 – Управління експлуатації газового господарства (УЕГГ) ВАТ "Одесагаз"
- 5 – Міжрайонні інспекції Державного управління екології та природних ресурсів в Одеській області, Західна міжрайонна інспекція
- 6 – Управління зрошувальних систем (УЗС) Одеського обласного виробничого управління водного господарства (Одеський облводгосп)
- 7 – Міжрайонні та міські дирекції Одеського обласного фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності
- 8 – Відділення виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань в Одеській області
- 9 – Одеський регіональний центр стандартизації, метрології та сертифікації, філії і відділи ДП "Одесастандартметрологія"
- 10 – Філії та підприємства Одеського державного підприємства з племінної справи у тваринництві
- 11 – Об'єднані міжрайонні (ОМВК), міськрайонні (МРВК), міські (МВК) та районні (РВК) військові комісаріати
- 12 – Державні лісові господарства (ДЛГ) Одеського обласного управління лісового господарства
- 13 – Міжрайонні (МВПМ), районні (РВПМ) та міські (ВПМ) відділи податкової міліції ДПА в Одеській області
- 14 – Об'єднані (ОДПІ), міжрайонні (МДПІ) та районні (ДПІ) відділи державної податкової інспекції ДПА в Одеській області
- 15 – Митниці державної митної служби України
- 16 – Відділи та відділення Управління СБУ в Одеській області
- 17 – Міжрайонні, районні та міські прокуратури
- 18 – Міжрайонні відділи кримінально-виконавчої інспекції Управління державного департаменту України з питань виконання покарань
- 19 – Міжрайонні реєстраційно-екзаменаційні відділи (МРЕВ) Управління державної автоінспекції УМВС України в Одеській області
- 20 – Відділи по боротьбі з організованою злочинністю Управління по боротьбі з організованою злочинністю УМВС України в Одеській області

РОЗДІЛ 4

Актуальність
реформування
територіального
устрою та місцевого
самоврядування

4.1. 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. Ресурси і повноваження – життєдайний кисень для наших поселень. Немає значення, чи будуть „вожді” керувати з Києва, чи вони будуть керувати з Дніпропетровська, Львова, Одеси. Треба владу 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 починає спинатися 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. 4.1.

Задаймося питанням, який же орган у державі може ці послуги надати людині? Можна дати відповідь – держава, місцеве самоврядування. Але це аксіоматична відповідь. Всі ці послуги не може надавати держава, тому що вона знаходиться далеко від цих проблем. Дитячий садок, дороги, освітлення, комунальні послуги, гаряча і холодна вода, опалення, дахи і т. д. Ці всі послуги може надавати тільки один інститут – місцеве самоврядування. Чому сьогодні місцеве самоврядування ці функції не виконує? На те є дві причини – це відсутність повноважень і відсутність ресурсів. Аналіз ситуації показав, як здається на перший погляд, дуже просту, а з іншого боку – дуже складну відповідь. Причина ця криється в системі адміністративно-територіального устрою держави (див. мал. 4.2).

Погляньмо на цей малюнок і уявімо, що існує необхідність у межах нині діючої територіальної системи здійснити розрахунок та провести облік ефективності використання бюджетних коштів. Можна собі уявити ці процеси при такій хаотичній схемі?

Яскравий приклад – Ялта і Севастополь, де кілька десятків територіальних одиниць і відповідне структурування органів місцевого самоврядування. Але задумаємося над системою бюджетів у цій моделі – коли місто в місті, в місті район, в районі населений пункт – суцільна матрешка. Як у цій ситуації розподіляються бюджети, як здійснюються розподіл та 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 нині існуючим територіальним устроєм. Більше того, можна стверджувати, що сьогоднішня адміністративно-територіальна система з точки зору міжнародної класифікації не піддається критиці.

Мал. 4.1



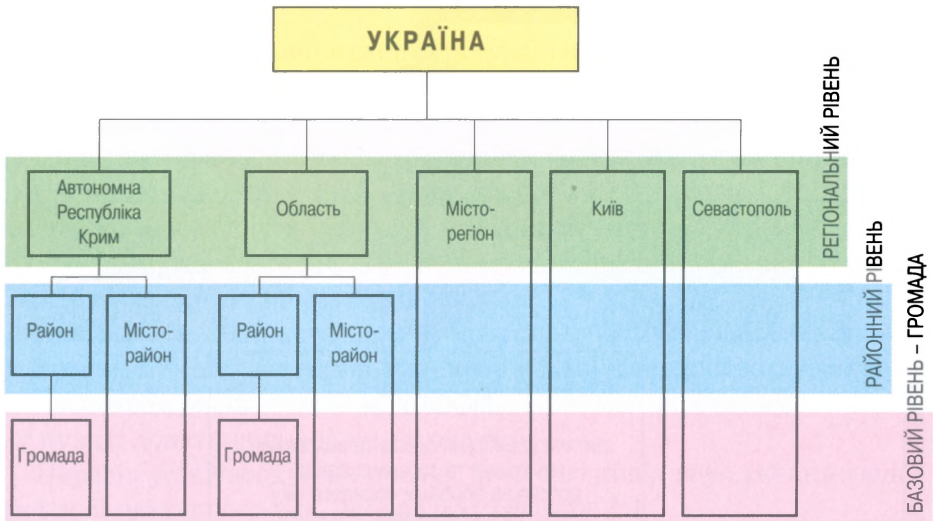
Вона не може бути включена до жодного міжнародного каталогу територій.

Те, що зображене на мал. 2.1, практично вписати в ці стандарти неможливо. Вже не кажучи про те, що з центру потрібно провести 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 інфраструктуру, а не надає громадянину необхідні послуги.

Якою ж має бути територіальна система? Відповідь дає мал. 4.2.

У міжнародній класифікації є три рівні територіального устрою. Перший рівень – регіональний, другий – районний, і третій, базовий, – громада.

Мал. 4.2



Якщо взяти будь-який закон, приміром про прокуратуру, міліцію, суди, то там закладений головний принцип – влада будується та здійснюється на основі територіального устрою.

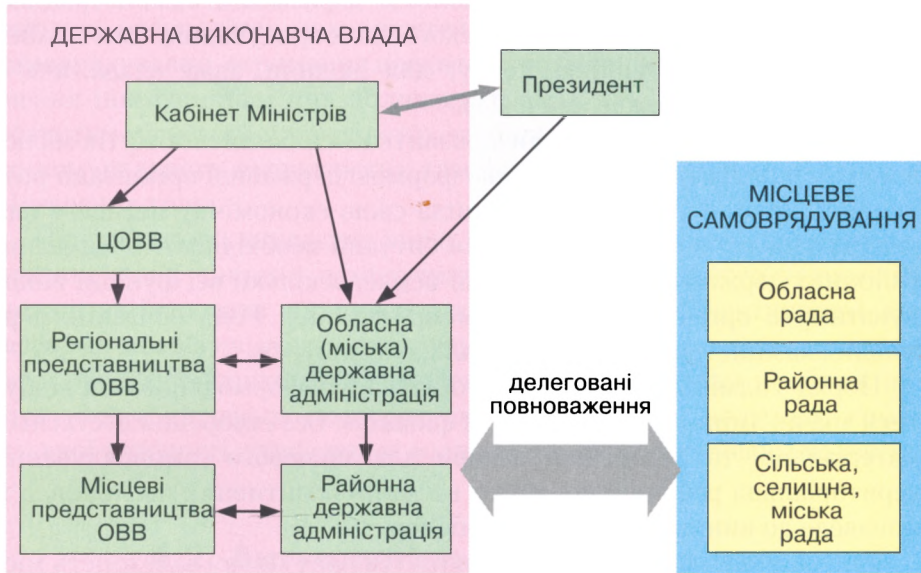
Разом з тим сьогодні існують міжрайонні податкові, міжрайонні управління внутрішніх справ. Причина цього – у відсутності ефективної схеми побудови адміністративно-територіального устрою як фундаменту, на якому базується система органів державного управління.

Ураховуючи історію формування території України, а також територіальну систему європейських країн, історичну динаміку їхнього розвитку, можна дійти висновку, що трирівнева система традиційно застосовувалася на українських землях. У козацькій державі це були полки, сотні, десятки. А за часів Катерини II, у 1775 році, були впроваджені волості, повіти, губернії. З давніх-давен на нашій території трирівнева система давала можливість розподіляти повноваження і бюджетні ресурси.

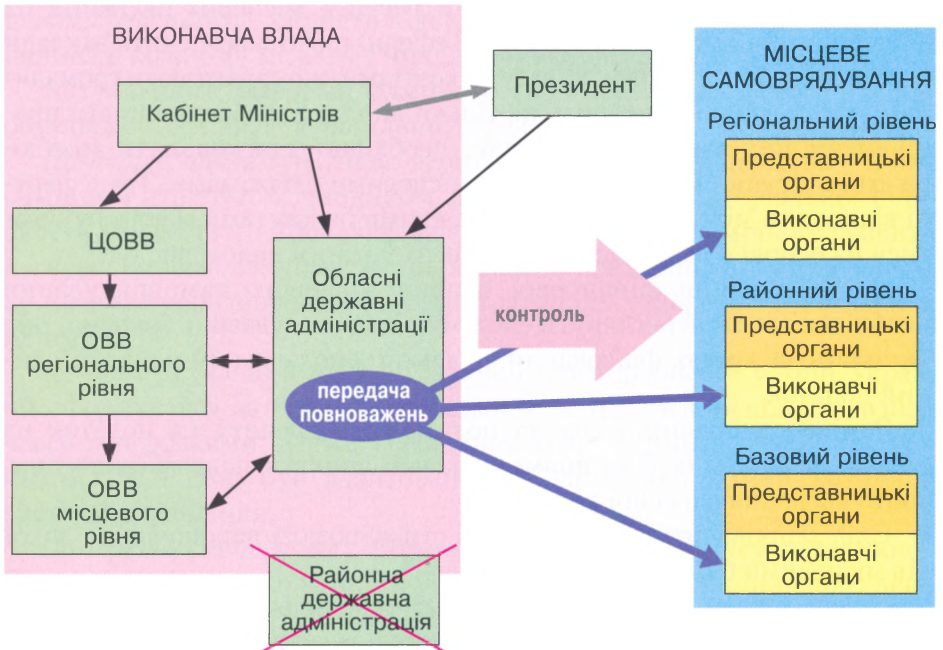
Але сама собою територіальна зміна не впливає на бюджетну модель. Проведення територіальної реформи – це лише складова комплексної реформи влади, яку ми розглядаємо. Одночасно з територіальним устроєм необхідно розробити пропозиції щодо зміни системи управління державою. За теперішнього територіального 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. 4.3).

Мал. 4.3



Мал. 4.4



Змінюючи територіальний устрій, треба змінювати систему управління в державі в цілому. Повноваження, які на 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. 4.4).

Саме децентралізація влади з розвитком сильних інститутів місцевого самоврядування є провідною формою державної організації розвинених країн світу, яка підтвердила свою економічну перевагу над централізованою формою. За такої ситуації необхідності в існуванні районних державних адміністрацій немає, оскільки всі функції виконуватимуть органи місцевого самоврядування. Роль обласних державних адміністрацій має кардинально змінитися.

Поряд з адміністративно-територіальною реформою повинні відбутися значні зміни у сфері місцевих фінансів. Без створення достатньої матеріальної та фінансової основи для місцевого самоврядування територіальна реформа не тільки не дасть позитивних наслідків, а й призведе до виникнення нових проблем.

У першу чергу 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 як на виконання делегованих, так і власних повноважень, закріпити доходи (податки) на довгостроковій основі за кожним рівнем місцевого самоврядування, розширити перелік та обсяги місцевих податків і зборів.

Необхідно насамперед 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, необхідно удосконалити міжбюджетні стосунки між державою та місцевими бюджетами. Трансфертні відносини між державним та місцевими бюджетами мають будуватися на основі соціальних стандартів за кожним видом послуг.

Для зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування необхідно також переглянути систему пільг, скасувавши, зокрема, такі як: плата за землю, фіксований сільськогосподарський податок, єдиний податок.

Заміна соціальних пільг та податкового кредиту на податок на доходи фізичних осіб на прями соціальні виплати малозабезпеченим, тобто введення адресної допомоги.

Слід 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 із специфіки соціально-економічного розвитку територій.

Проведення реформи у сфері місцевого самоврядування має привести до розширення можливостей із 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 можна здійснювати як окремо взяту реформу. Ефективності від реформи можна очікувати лише через деякий час і лише за умови, що вона буде здійснюватися у комплексі з урегулюванням проблем, що стосуються місцевого самоврядування, бюджетної політики, комунальної власності, ухваленням водного, лісового, житлового кодексів.

4.2. Актуальність реформування територіального устрою

Реформування адміністративно-територіального устрою – невід’ємна складова адміністративно-територіальної реформи, що покликана оптимізувати систему управління територіями, впорядкувати взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів, а в кінцевому результаті – сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина в кожному міському чи сільському населеному пункті.

Актуальність реформи адміністративно-територіального устрою обумовлюється низкою обставин, серед яких:

По-перше, адміністративно-територіальний устрій держави є її неодмінним атрибутом, чинником забезпечення її територіальної цілісності, динамічного й збалансованого соціально-економічного розвитку, передумовою для практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень та держави в цілому.

По-друге, 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.

По-третє, лише з часу 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 та виходячи з інтересів гаранту-

вання безпеки Української держави.

По-четверте, включення України до загальносвітових процесів глобалізації та регіоналізації, її кроки в напрямі запровадження європейських стандартів у всі сфери суспільного життя ставлять питання щодо відповідності 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.

По-п'яте, існуючий адміністративно-територіальний устрій стає на заваді здійсненню ефективної регіональної політики, гальмує становлення базового інституту демократії – місцевого самоврядування.

По-шосте, час від часу українське суспільство втягується в дискусію щодо федералізації України, які несуть в собі серйозну загрозу територіальній цілісності держави.

4.3. 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.

Реформа адміністративно-територіального устрою – це шлях подальшого динамічного розвитку України.

Сьогодення характеризується швидкими темпами урбанізації. Економіка зосереджується в обласних центрах, місті Києві. За останні 10 років чисельність сільського населення зменшилась на 1 млн чоловік. Водночас кількість сільських рад збільшилась більш 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 в минулому держава, кількість самоврядних одиниць (комун) якої сягає нині 36 тис. Країна за економічним потенціалом посідає четверте

місце в світі. У 2002 році 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, які цікавлять жителів сусідніх громад, а з іншого — дозволяє економити державний ресурс і створює умови для того, щоб територія сама заробляла кошти, створює умови для саморозвитку.

Відповідний аналіз проведено на прикладі Одеської області. На територіях з меншою чисельністю населення видатки місцевих бюджетів у розрахунку на одного мешканця в 2004 році були більші, ніж на територіях, де чисельність населення більша. Це так званий ефект економії на масштабі. Якщо є підприємство, виробнича потужність якого 10 тис. одиниць випуску якогось товару, а воно випускає 100 одиниць, то собівартість випуску однієї одиниці у випадку 100 одиниць буде набагато вища, ніж якщо підприємство працює на повну потужність. Тобто економічні закони працюють і тут. Це стосується не тільки Одеської області.

Сьогодні основне джерело розвитку громад — бюджети розвитку. У сільських громадах з чисельністю населення до 500 осіб бюджет розвитку не формується взагалі. Якщо населення сільської громади від 500 до 1000 осіб — бюджет розвитку мають 11 % цих громад. Серед громад з населенням понад 5 тис. чоловік бюджет розвитку мають майже 66 %. Це говорить про те, що там є джерела саморозвитку.

Більше того, в громаді від 500 до 1000 жителів бюджет розвитку становить 2,5 % від загальної суми місцевого бюджету, а в громаді понад 5 тис. чоловік — 27 %.

Ось чому, коли обґрунтовувалась цифра мінімальної чисельності громади, яка повинна бути після адміністративно-територіальної реформи, найбільш прийнятною величиною виявилася цифра 5 тис. осіб.

Наступне. Демографічна ситуація, яка складалася протягом останніх 13-15 років. У сільських громадах до 1000 осіб приріст населення за останні роки зменшився на 9 %, а частка пенсіонерів зростає тут на 28 %. У громадах понад 5 тис. чоловік приріст населення вже знизився до мінус 0,8. Тобто динаміка демографічного занепаду зменшується в міру збільшення територіальної громади. Те саме і з кількістю пенсіонерів. Чим більше економічно активного населення на території, тим більше шансів у територіальній громаді 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 розвиток територій буде спричиняти їх інвестиційну непривабливість. Так коло замикається.

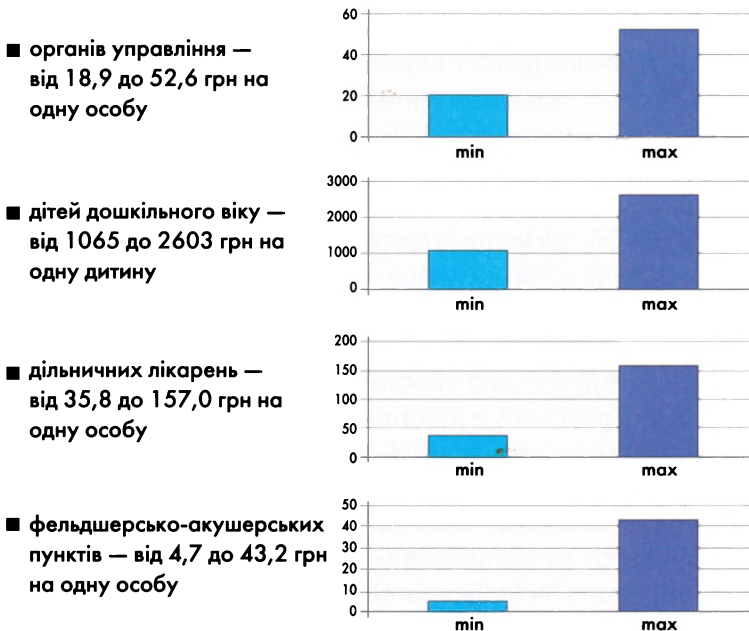
Вихід із цього зачаклованого кола може забезпечити тільки реформа. Територіальна реформа потягне за собою сукупність інших реформ — це і адміністративна реформа, коли змінюються повноваження між різними територіальними рівнями, це і муніципальна реформа — збільшення повноважень самоврядування, а відповідно і збільшення ресурсу для їх реалізації. Це не самоврядування, коли бюджет, сільський бюджет, формується виключно із дотацій і складається лише з заробітної плати сільського голови та його секретаря.

Територіальна реформа потягне за собою податкову і бюджетну реформу, тому що має забезпечити можливість функціонування економіки територій, а, значить, частина податків має залишитись 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. Мовиться про інші ресурси, які мають залишатись 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.

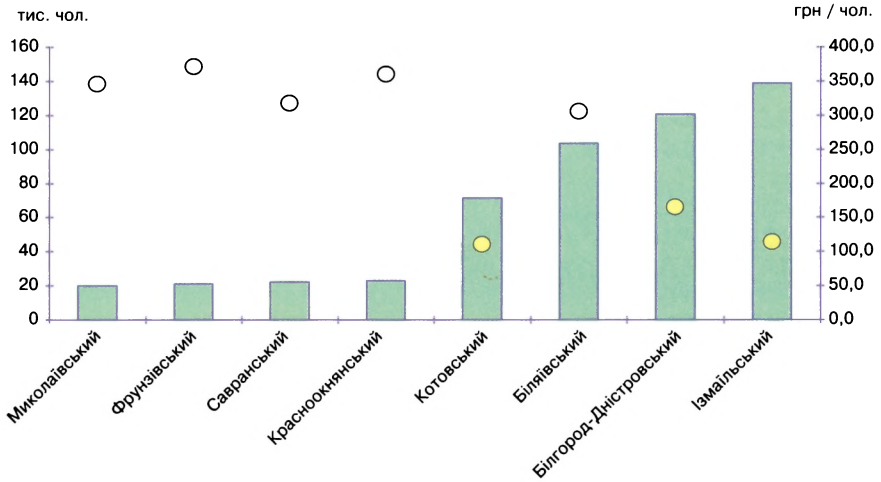
Мал. 4.5

Диспропорції обсягів видатків місцевих бюджетів сільських рад на утримання:



Мал. 4.6

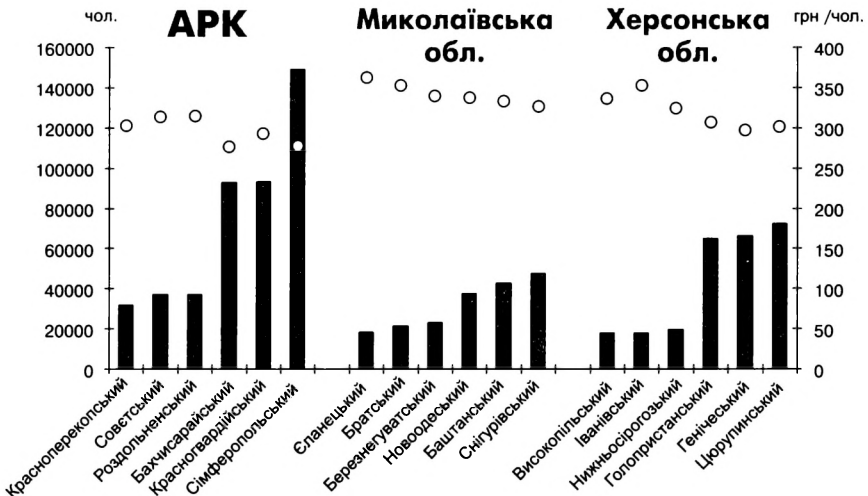
**Видатки місцевих бюджетів окремих районів
Одеської області у розрахунку на
одного мешканця (2004 рік)**



- Чисельність населення, тис. чол.
- Видатки загального фонду (із врахуванням МБТ) на душу населення, грн /чол.

Мал. 4.7

**Видатки місцевих бюджетів окремих районів
АРК, Миколаївської та Херсонської областей
у розрахунку на одного мешканця (2004 рік)**

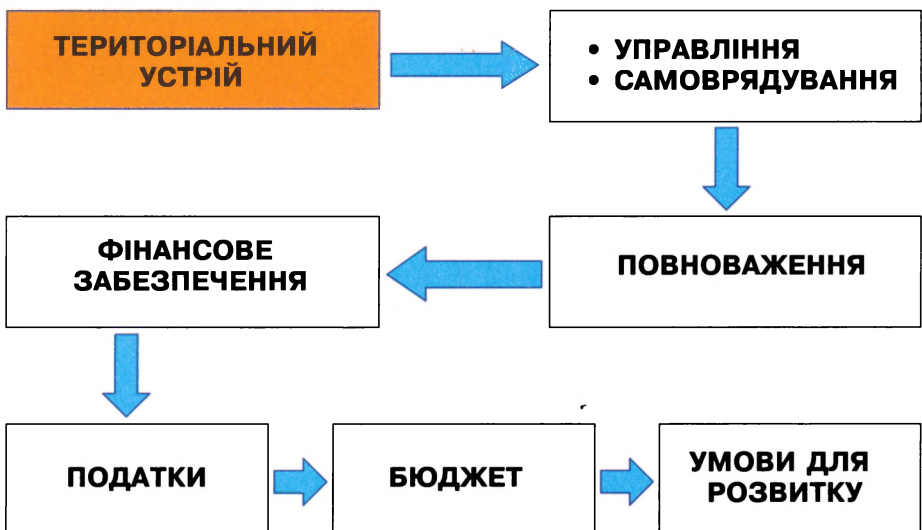


- Чисельність населення, тис. чол.
- Видатки загального фонду (із врахуванням МБТ) на душу населення, грн /чол.

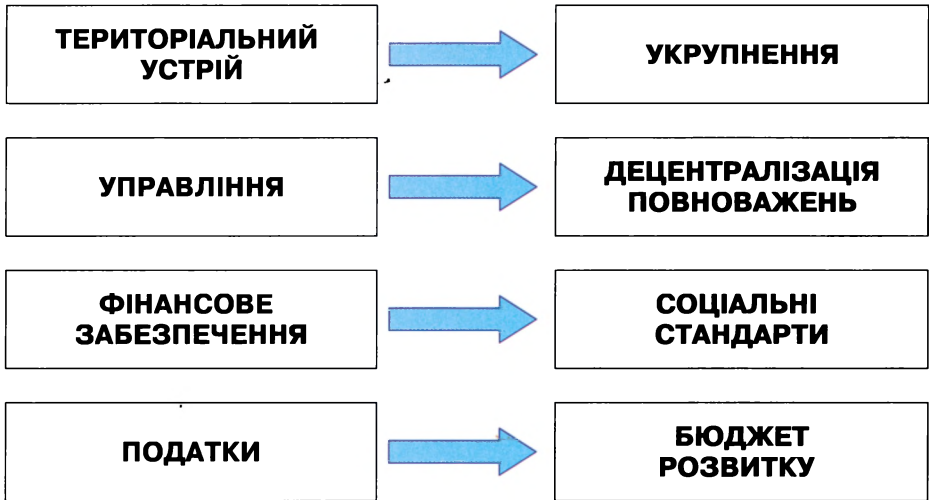
Мал. 4.8



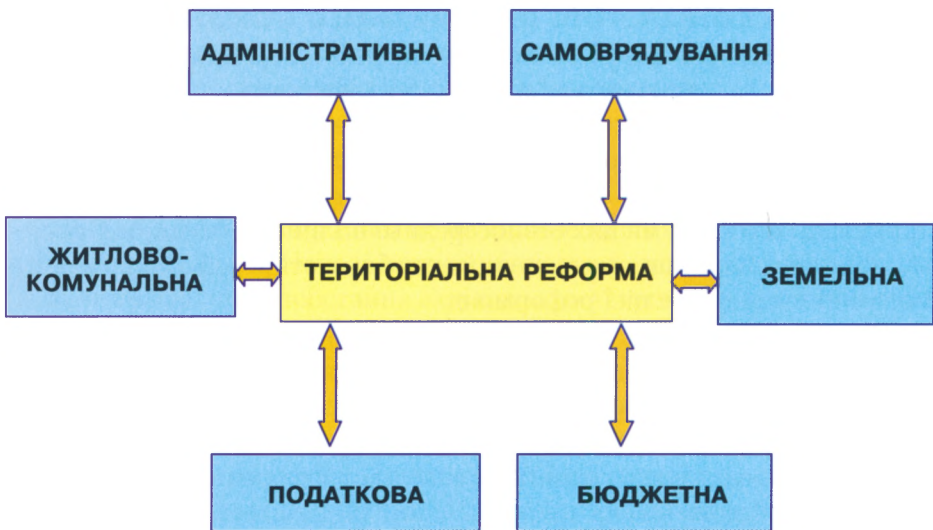
Мал. 4.9



Мал. 4.10



Мал. 4.11



Мал. 4.12

Мінімальний перелік об'єктів інфраструктури в межах територіальної громади після реформування



4.4. Удосконалення бюджетного законодавства в ході реформування адміністративно- територіального устрою

Прийняття Закону про територіальний устрій, змін до Конституції України та Закону про місцеве самоврядування щодо зміни системи організації влади на місцях безпосередньо вплине на бюджетну систему і фактично має викликати новий етап бюджетної реформи. Передумовами і наслідками цієї реформи є:

- перегляд розподілу повноважень між різними рівнями влади;
- зміна кількості бюджетів різного рівня та їх назв. Відповідно до запропонованої концепції вже не буде сільських і селищних бюджетів, а будуть бюджети громад;
- перерозподіл податкової бази внаслідок створення громад та укрупнення районів;
- необхідність внесення змін до розподілу доходів між різними рівнями влади та до податкового законодавства;
- здійснення додаткових видатків, пов'язаних з розвитком інфраструктури новостворених громад.

Про розподіл повноважень

Зміна адміністративно-територіального устрою передбачає зміну розподілу повноважень між регіональними, районними рівнями і рівнями громад. Це вимагає внесення змін до Закону про місцеве самоврядування та до Бюджетного кодексу України, який визначає розподіл доходів і видатків між рівнями бюджетів. Фактично це не спричинить додаткові витрати, але вимагатиме повної зміни системи і формули розрахунків трансфертів. За проектом передбачається передати фінансування вищої освіти на обласний рівень, ПТУ — на районний рівень, а закладів середньої освіти — на рівень громад. Проблема полягає в тому, що передача має означати передачу і власності, що є досить тривалим процесом. Крім того, наприклад, передача середніх шкіл на бюджети громад збільшить обсяг їх зведеного бюджету в 1,5 раза. Ці видатки потрібно забезпечити ресурсами і відповідною системою управління.

Зміна кількості бюджетів

За розрахунками, внаслідок реформи адміністративно-територіального устрою кількість місцевих бюджетів зменшиться з 12 тисяч приблизно до 4,8 тисяч. Але держава очікує мати бюджетні взаємовідносини з кожним з них, тоді як на сьогодні такі взаємовідносини мають місце лише з 700 обласними, районними та міськими бюджетами. Такі зміни вимагають підвищення точності міжбюджетних розрахунків та зміни організації цих відносин.

Про перерозподіл податкової бази

Внаслідок укрупнення громад та районів принципово по-іншому виглядатиме податкова база, що пояснюється зміною меж земель громад, зміною кількості підприємств та вдосконаленням мережі бюджетних установ. Отже, це торкнеться як плати за землю, так і податку на доходи фізичних осіб, а також інших податків.

Загалом на першому етапі це не вплине на загальний обсяг доходів місцевих бюджетів. Надалі можна очікувати розширення бази оподаткування за рахунок зростання зацікавленості громад у зростанні власних доходів.

Про додаткові видатки, пов'язані з укрупненням громад

Реформування адміністративно-територіального устрою потребуватиме значних фінансових витрат держави, у тому числі на моделювання проекту Закону України „Про територіальний устрій України”, проведення його громадського обговорення; на виготовлення печаток, бланків, вивісок, дорожніх знаків з назвами новоутворених громад та адміністративно-територіальних одиниць; на утримання органів управління у зв'язку із збільшенням їх штату; на інвентаризацію земель,

визначення меж нових територіальних утворень, винесення їх в натуру на базовому рівні; на здійснення соціальних виплат працівникам апаратів органів управління ліквідованих адміністративно-територіальних одиниць; на державну підтримку розроблення нових генеральних планів та планів забудови територій; на розбудову на базовому рівні відповідної інфраструктури.

Потрібно зазначити, що виключно актуальність для забезпечення процесу проведення адміністративно-територіальної реформи мають достовірність, об'єктивність та цілісність інформації, яка повинна бути отримана у найкоротші терміни шляхом проведення державними органами статистики разом із управліннями фінансів та економіки місцевих державних адміністрацій (із залученням органів місцевого самоврядування) суцільного обстеження соціально-економічного стану адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів.

У зв'язку із збільшенням штатів рад територіальних громад, створенням інфраструктури для надання послуг (соціальних, правоохоронних, пожежних, житлово-комунальних та ін.) громадянам, які проживають у громаді, виникає потреба у додаткових видатках. За попередніми розрахунками Міністерства фінансів, їх обсяг становитиме понад 7,3 млрд грн.

Роботи із землеустрою для встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць, які необхідно виконати при реалізації вищевказаного Закону, повинні здійснюватись у два етапи: перший — проведення підготовчих робіт, розробка проектних рішень, погодження та затвердження проектної документації і включення офіційних відомостей до Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць України; другий — перенесення проектних меж адміністративно-територіальних одиниць в натуру (на місцевість) та виготовлення відповідних державних актів.

За зведеними показниками, залежно від умов конкретного регіону, для встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць (громади, міста-регіону, міста-району, району в місті, району, регіону) обсяг фінансування має становити 250 млн грн.

За попередніми розрахунками, витрати органів державної статистики на проведення реформи адміністративно-територіального устрою України становитимуть 1,3 млн грн.

Крім цього, у зв'язку зі змінами, що передбачаються під час проведення адміністративно-територіальної реформи, мають бути враховані витрати, пов'язані з виготовленням картографічних матеріалів.

Проведення адміністративно-територіальної реформи тісно пов'язане із законодавчим вирішенням проблем забезпечення надання органами місцевого самоврядування базового рівня державних та громадських послуг населенню відповідно до гарантованих соціальних стандартів та формування територіальних громад, спроможних у

повному обсязі виконувати функції та завдання місцевого розвитку через:

- чітке розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування шляхом прийняття нової редакції законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації";

- делегування повноважень держави органам місцевого самоврядування виключно на умовах їх достатнього матеріально-фінансового забезпечення. Необхідно розробити критерії самодостатності громад;

- розробку та застосування порядку визначення нормативів необхідного фінансового забезпечення завдань місцевого значення, порядку застосування державних соціальних стандартів і нормативів щодо надання мінімально необхідного переліку державних та громадських послуг органами місцевого самоврядування населенню;

- зміцнення матеріально-фінансової бази місцевого самоврядування шляхом прийняття Закону України „Про місцеві податки і збори” та Податкового кодексу України, внесення змін до Бюджетного кодексу України;

- законодавче визначення основних засад та порядку здійснення права комунальної власності, правових основ управління об'єктами права комунальної власності, а також управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст (підготовка та прийняття Закону України „Про управління об'єктами комунальної власності”) тощо.

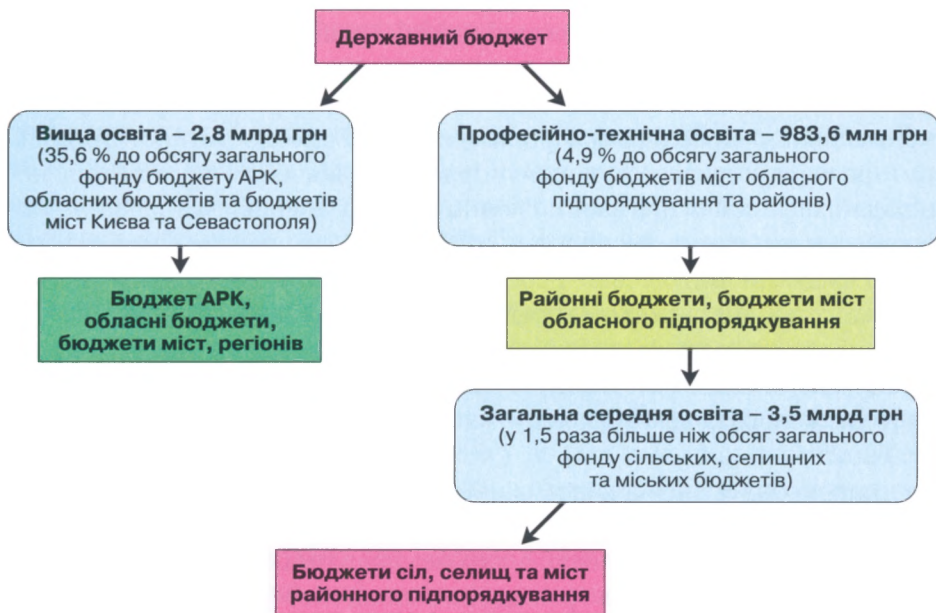
Головною метою реформи має стати створення заможних громад. Механічне об'єднання існуючих сільських рад у громади не вирішить цього завдання. Для зміцнення бюджетів громад необхідно розширювати можливості для нагромадження власних доходів громад, а також закріпити загальнодержавні доходи від одержання додаткових повноважень. Цей процес має пройти після визначення повноважень та переліку громад, районів і регіонів.

Передумови нового етапу бюджетної реформи

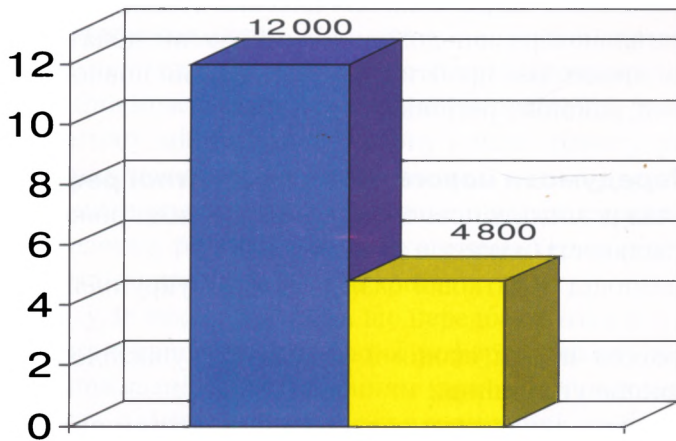
1. Перегляд розподілу повноважень між різними рівнями влади.
2. Зміна кількості бюджетів різного рівня.
3. Перерозподіл податкової бази внаслідок укрупнення громад та районів.
4. Отримання певної економії у видатках унаслідок зменшення кількості органів управління.
5. Необхідність здійснення додаткових видатків, пов'язаних з розвитком інфраструктури новоутворених громад.
6. Необхідність внесення змін до розподілу доходів між різними рівнями влади та до податкового законодавства.

Мал. 4.13

Перерозподіл бюджетних повноважень між різними рівнями влади (на прикладі галузі освіти за даними звіту 2004 року)



Мал. 4.14



- Існуючий адміністративно-територіальний устрій
- Новий адміністративно-територіальний устрій

Мал. 4.15

Взаємовідносини між державним та місцевими бюджетами в умовах існуючого адміністративно-територіального устрою



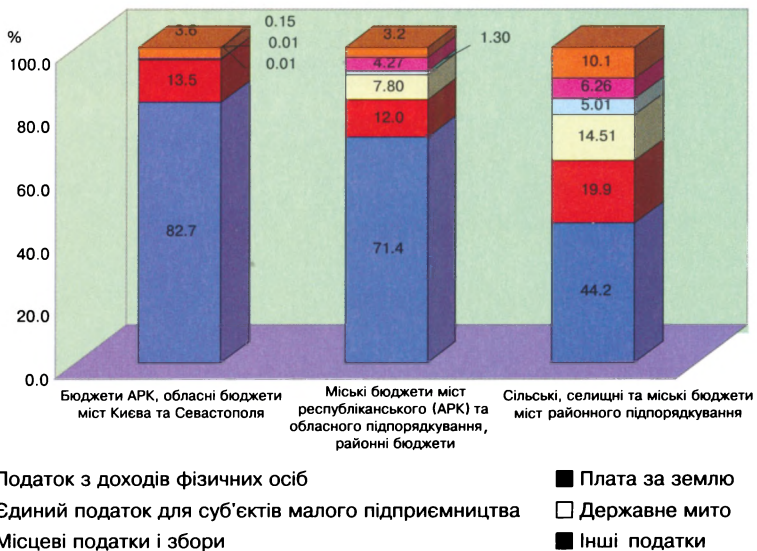
Мал. 4.16

Взаємовідносини між державним та місцевими бюджетами в умовах нового адміністративно-територіального устрою



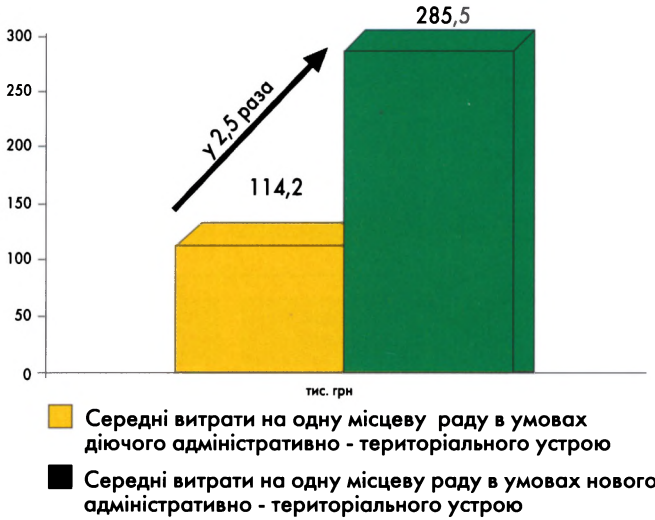
Мал. 4.17

Структура доходів загального фонду місцевих бюджетів за даними звіту за 2004 рік



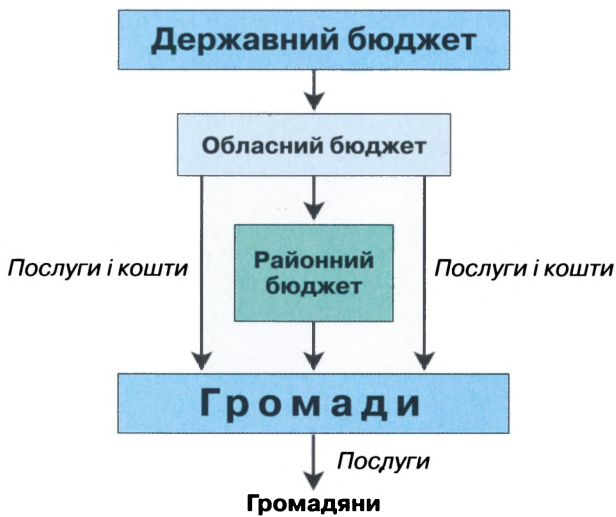
Мал. 4.18

Економічний ефект від економії витратів унаслідок зменшення кількості органів місцевої влади та впровадження самоврядування



Мал. 4.19

Зміна системи надання послуг у громадах



РОЗДІЛ 5

Концептуальні засади адміністративно- територіальної реформи в Україні

5.1. Європейська хартія місцевого самоврядування – основа реформ в Україні

Ратифікувавши у 1997 році Європейську хартію місцевого самоврядування, Україна не тільки заявила про свою прихильність до європейських цінностей і стандартів, а й взяла на себе зобов'язання дотримуватися положень цієї хартії. Тому розробка будь-якого законодавства в Україні у сфері місцевого самоврядування повинна здійснюватися з обов'язковим врахуванням цієї хартії. Звісно, що ця умова стосується і законодавчих пропозицій щодо адміністративно-територіального устрою. До переліку основних положень хартії, які необхідно враховувати, реформуючи систему органів місцевого самоврядування й територіального устрою, доцільно віднести такі:

- *По перше, необхідно виходити із самого визначення поняття, що місцеве самоврядування означає **право і спроможність** органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення – тобто воно має бути дієздатним.*

Саме це положення є важливим при створенні територіальної основи для місцевого самоврядування. Адже спроможність – це наділення органів місцевого самоврядування достатнім пакетом засобів та ресурсів для реалізації наданих їм прав, у тому числі: визначення території юрисдикції, закріплення достатнім обсягом матеріальних та фінансових ресурсів.

- *Своє право у місцевому самоврядуванні здійснюють обрані представницькі органи (ради), які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи.*

Це положення важливе при формуванні системи представницьких органів місцевого самоврядування і, особливо, їх виконавчих органів. Дане положення не зобов'язує створювати виконавчі органи при радах, а лише зазначає, що вони “можуть мати” такі органи. Тобто на кожному рівні місцевого самоврядування можуть діяти різні моделі. Наприклад, у невеликих громадах можна запроваджувати модель: рада – голова без виконавчих органів.

- *Муниципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянами.*

Це положення орієнтує на те, що функції місцевої влади найбільш ефективно можуть здійснювати органи місцевого самоврядування, оскільки вони є найближчими до громадян, формуються ними і їм підзвітні. Тому основні повноваження доцільно концентрувати на рівні громад і на рівні районів, оптимально розподіливши їх між цими двома рівнями.

- *Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними.*

• *Повноваження між органами місцевого самоврядування та між органами виконавчої влади повинні бути розмежованими.*

Безумовно, необхідно за кожним рівнем, за кожним органом місцевого самоврядування закріпити свій власний і достатній набір повноважень, який має забезпечити дієздатність (спроможність) відповідних органів місцевого самоврядування. Межі (спектр) цих повноважень не можуть накладатися на повноваження інших органів – вони повинні бути чітко розмежовані як по вертикалі, так і по горизонталі.

• *Органи місцевого самоврядування мають право на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися при виконанні своїх повноважень.*

• *Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування має відповідати їх функціям, передбаченим Конституцією або законом.*

• *Частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають право встановлювати самостійно.*

• *Надання дотацій не позбавляє місцеве самоврядування права проводити свою політику в рамках власної компетенції.*

Питання матеріального та фінансового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування є одним із визначальних при будь-яких реформах, що стосуються сфери їх компетенції. До пріоритетів відноситься питання створення умов для максимальної фінансової автономізації місцевого самоврядування. Для цього необхідно закріпити за місцевим самоврядуванням достатню кількість фінансових ресурсів, більша частина яких повинна отримати статус місцевих податків та зборів.

• *У своїх діях органи місцевого самоврядування повинні бути самостійними і не зазнавати втручання з боку інших органів – передусім, виконавчої влади.*

• *Органи місцевого самоврядування повинні бути підпорядкованими тільки закону і своїм виборцям.*

У новому законодавстві необхідно відійти від так званих делегованих повноважень, з допомогою яких виконавчі органи місцевого самоврядування, сільські, селищні, міські голови підзвітні й підконтрольні в частині їх виконання і підпорядковані виконавчій владі.

Контроль за діяльністю органів та посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватися у межах, визначених законодавством, компетентними органами і тільки на предмет відповідності їх діяльності Конституції та законам України.

• *Зміни територіальних кордонів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо, шляхом проведення референдуму.*

Дане положення є надзвичайно важливим і, звісно, що воно повинно також враховуватися поряд з іншими положеннями хартії. Ним не допускається можливості зміни меж громад, районів адміністратив-

ним шляхом. Тому необхідно передбачити систему стимулів для добровільного об'єднання громад.

• *Органи місцевого самоврядування мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.*

Це положення відкриває можливість, наприклад, у межах громад створювати інститут старост поселень, створювати інші територіальні органи управління.

Європейська хартія місцевого самоврядування

Страсбург, 15 жовтня 1985 року

(Хартію ратифіковано Законом України № 452/97-ВР від 15.07.97)

Дата підписання: 6 листопада 1996 року.

Офіційний переклад.

Преамбула

Держави – члени Ради Європи, які підписали цю Хартію, враховуючи, що метою Ради Європи є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, які є їхнім спільним надбанням,

вважаючи, що одним з методів досягнення цієї мети є укладання угод в адміністративній галузі,

враховуючи, що органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму,

враховуючи, що право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи,

переконані в тому, що це право найбільш безпосередньо може здійснюватися саме на місцевому рівні,

переконані в тому, що існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління,

усвідомлюючи, що охорона і посилення місцевого самоврядування в різних країнах Європи є важливим внеском у розбудову Європи на принципах демократії і децентралізації влади,

стверджуючи, що з цього випливає необхідність існування органів місцевого самоврядування, які мають створені на демократичній основі директивні органи і широку автономію щодо своїх функцій, шляхи і засоби здійснення цих функцій, а також ресурси, необхідні для їх виконання,

погодилися про таке:

Стаття 1

Сторони зобов'язуються вважати для себе обов'язковими, у порядку та обсязі, передбачених у статті 12 цієї Хартії, нижченаведені статті.

Частина I

Стаття 2

Конституційна та правова основа місцевого самоврядування

Принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та в міру можливості в конституції.

Стаття 3

Концепція місцевого самоврядування

1. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

2. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом.

Стаття 4

Сфера компетенції місцевого самоврядування

1. Головні повноваження і функції органів місцевого самоврядування визначаються конституцією або законом. Однак це положення не перешкоджає наділенню органів місцевого самоврядування повноваженнями і функціями для спеціальних цілей відповідно до закону.

2. Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене із сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу.

3. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

4. Повноваження, якими наділяються органи місцевого самоврядування, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачене законом.

5. Якщо повноваження делегуються органам місцевого самовряду-

вання центральним чи регіональним органом, органи місцевого самоврядування у міру можливості мають право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов.

6. У процесі планування і прийняття рішень щодо всіх питань, які безпосередньо стосуються органів місцевого самоврядування, з останніми мають проводитися консультації, у міру можливості своєчасно і належним чином.

Стаття 5

Охорона територіальних кордонів органів місцевого самоврядування

Зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом.

Стаття 6

Відповідні адміністративні структури і ресурси для виконання органами місцевого самоврядування їхніх завдань

1. Без шкоди для більш загальних законодавчих положень органи місцевого самоврядування мають можливість визначати свої власні внутрішні адміністративні структури з урахуванням місцевих потреб і необхідності забезпечення ефективного управління.

2. Умови служби співробітників органів місцевого самоврядування повинні дозволяти добір висококваліфікованого персоналу з урахуванням особистих якостей та компетентності; для цього забезпечуються належні можливості професійної підготовки, винагороди та просування по службі.

Стаття 7

Умови здійснення функцій на місцевому рівні

1. Мандат місцевих обраних представників передбачає вільне здійснення ними своїх функцій.

2. Він передбачає відповідне фінансове відшкодування витрат, здійснених під час виконання цього мандату, а також у разі необхідності відшкодування втрачених доходів або винагороди за виконану роботу і відповідний захист соціального забезпечення.

3. Будь-які функції та діяльність, несумісні з мандатом місцевого обраного представника, визначаються законом або основоположними правовими принципами.

Стаття 8

Адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування

1. Будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого са-

моврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом.

2. Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.

3. Адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється таким чином, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти.

Стаття 9

Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування

1. Органи місцевого самоврядування мають право в рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень.

2. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом.

3. Принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків та зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону.

4. Фінансові системи, які складають підгрунття ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер та повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань.

5. Захист більш слабких у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів з метою подолання наслідків нерівного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести. Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах їхньої власної компетенції.

6. Органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів.

7. У міру можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проектів. Надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах їхньої власної компетенції.

8. Для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону.

Стаття 10

Право органів місцевого самоврядування на свободу асоціації

1. Органи місцевого самоврядування мають право, здійснюючи свої повноваження, співробітничати та в межах закону створювати консорціуми з іншими органами місцевого самоврядування для виконання завдань, що становлять спільний інтерес.

2. Право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування визнається кожною державою.

3. Органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співробітничати з органами місцевого самоврядування інших держав.

Стаття 11

Правовий захист місцевого самоврядування

Органи місцевого самоврядування мають право використовувати засоби правового захисту для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і поважання принципів місцевого самоврядування, які втілені в конституції чи національному законодавстві.

Частина II

Інші положення

Стаття 12

Зобов'язання

1. Кожна Сторона зобов'язується вважати для себе обов'язковими принаймні двадцять пунктів частини I цієї Хартії, з яких принаймні десять пунктів мають належати до пунктів, які наведені нижче:

- стаття 2,
- пункти 1 і 2 статті 3,
- пункти 1, 2 і 4 статті 4,
- стаття 5,
- пункт 1 статті 7,
- пункт 2 статті 8,
- пункти 1, 2 і 3 статті 9,
- пункт 1 статті 10,
- стаття 11.

2. Кожна Договірна Держава під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або свого документа про приєднання чи затвердження повідомляє Генеральному секретарю Ради Європи, які пункти вона визначила відповідно до положень пункту 1 цієї статті.

3. Будь-яка Сторона в подальшому в будь-який час може повідомити-

ти Генерального секретаря про те, що вона вважає для себе обов'язковими будь-які пункти цієї Хартії, які вона ще не прийняла згідно з положеннями пункту 1 цієї статті. Такі взяті в подальшому зобов'язання вважаються складовою частиною ратифікації, прийняття чи затвердження Стороною, яка надсилає таке повідомлення, і набирають такої ж чинності з першого дня місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати отримання повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 13

Органи, до яких застосовується Хартія

Принципи місцевого самоврядування, що містяться в цій Хартії, застосовуються до всіх категорій органів місцевого самоврядування, існуючих в межах території відповідної Сторони. Однак кожна Сторона під час здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про приєднання чи затвердження може визначити категорії місцевих або регіональних органів самоврядування, якими вона має намір обмежити сферу застосування цієї Хартії або які вона має намір вилучити з неї. Вона може також включити в сферу застосування цієї Хартії інші категорії місцевих або регіональних органів самоврядування шляхом подання в подальшому відповідного повідомлення Генеральному секретарю Ради Європи.

Стаття 14

Надання інформації

Кожна Сторона надсилає Генеральному секретарю Ради Європи всю відповідну інформацію, що стосується законодавчих положень або інших заходів, вжитих нею з метою дотримання положень цієї Хартії.

Частина III

Стаття 15

Підписання, ратифікація та набрання чинності

1. Цю Хартію відкрито для підписання державами – членами Ради Європи. Вона підлягає ратифікації, прийняттю чи затвердженню. Ратифікаційні грамоти або документи про прийняття чи затвердження здаються на зберігання Генеральному секретарю Ради Європи.

2. Ця Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати, на яку чотири держави – члени Ради Європи висловили свою згоду на обов'язковість для них цієї Хартії відповідно до положень попереднього пункту.

3. Стосовно будь-якої держави, яка висловлюватиме свою згоду на обов'язковість для неї цієї Хартії після набрання нею чинності, Хартія

набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати здачі на зберігання ратифікаційної грамоти або документа про прийняття чи затвердження.

Стаття 16

Територіальне застосування

1. Будь-яка держава під час підписання або здачі на зберігання своєї ратифікаційної грамоти або документа про прийняття, затвердження чи приєднання може визначити територію (території), до якої застосовуватиметься ця Хартія.

2. Будь-яка держава може в подальшому в будь-який час заявою на ім'я Генерального секретаря Ради Європи поширити дію цієї Хартії на будь-яку іншу територію, визначену в цій заяві. Щодо такої території Хартія набирає чинності в перший день місяця, що настає після закінчення тримісячного періоду від дати отримання такої заяви Генеральним секретарем.

3. Будь-яка заява, зроблена відповідно до двох попередніх пунктів, може стосовно до будь-якої території, визначеної в цій заяві, бути відкликана шляхом подання відповідного повідомлення на ім'я Генерального секретаря. Відкликання набирає чинності в перший день місяця, що наступає після закінчення шестимісячного періоду від дати отримання такого повідомлення Генеральним секретарем.

Стаття 17

Денонсація

1. Будь-яка Сторона може денонсувати цю Хартію в будь-який час після закінчення п'ятирічного періоду від дати, на яку Хартія набрала для неї чинності. Відповідне повідомлення надсилається Генеральному секретарю Ради Європи за шість місяців до дати денонсації Хартії. Така денонсація не зашкоджує чинності Хартії для інших Сторін, якщо їхня кількість протягом всього часу становить не менше чотирьох Сторін.

2. Будь-яка Сторона може відповідно до положень попереднього пункту денонсувати будь-який прийнятий нею пункт частини I Хартії, якщо ця Сторона продовжує вважати для себе обов'язковими ту кількість і категорію пунктів, які визначені в пункті 1 статті 12. Будь-яка Сторона, яка після денонсації того чи іншого пункту більше не задовольняє вимогам пункту 1 статті 12, вважається такою, що денонсувала також і Хартію.

Стаття 18

Повідомлення

Генеральний секретар Ради Європи повідомляє держави – члени Ради Європи про:

- а) будь-яке підписання;
- б) здачу на зберігання будь-якої ратифікаційної грамоти або будь-якого документа про прийняття чи затвердження;
- в) будь-яку дату набрання чинності цією Хартією відповідно до статті 15;
- г) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень пунктів 2 і 3 статті 12;
- г) будь-яке повідомлення, отримане на виконання положень статті 13;
- д) будь-яку іншу дію, будь-яке повідомлення або сповіщення, які стосуються цієї Хартії.

На посвідчення чого нижчепідписані, належним чином на те уповноважені представники підписали цю Хартію.

Вчинено у Страсбурзі п'ятнадцятого дня жовтня місяця 1985 року англійською і французькою мовами, причому обидва тексти є однаково автентичними, в одному примірнику, який зберігатиметься в архіві Ради Європи. Генеральний секретар Ради Європи надсилає засвідчені копії цієї Хартії кожній державі – члену Ради Європи.

European Treaty Series/122

Збірка договорів Ради Європи
Парламентське видавництво, Київ – 2000

5.2. Мета і принципи реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування

Питання реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування нерозривно пов'язані. Ефективність вирішення одних питань неодмінно позначається на ефективності вирішення інших. Можна сказати, що нинішній адміністративно-територіальний устрій є уособленням неефективного управління.

Як свідчить досвід європейських держав, реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розведено в часі. Адміністративно-територіальна реформа найперше пов'язана з процесом децентралізації, яка є змістом реформи місцевого самоврядування для Європи.

Метою реформування (фактично встановлення) системи адміністративно-територіального устрою та реформування системи місцевого самоврядування має бути визначено:

- законодавче визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань територіального устрою;

- встановлення критеріїв утворення адміністративно-територіальних одиниць;

- спрощення системи адміністративно-територіального устрою;

- оптимізація класифікації адміністративно-територіальних одиниць;

- чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць;

- децентралізація владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні;

- удосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів;

підтримка депресивних територій та ін.

А відтак,

- формування організаційно, фінансово та матеріально спроможної виконувати як власні, так і делеговані державою функції територіальної громади;

- створення умов для поліпшення життя населення;

- забезпечення просторово-часової рівнодоступності усіх громадян (незалежно від місця їх проживання) до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи весь комплекс соціально-культурних закладів з надання різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо);

- додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання;

- ефективне використання природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу територій.

Дослідженнями, які проводились у Латвії при реформуванні адміністративно-територіального устрою, було виявлено, що:

у поселеннях з населенням до 1000 осіб місцева влада здатна забезпечувати не більше половини своїх функцій,

у поселеннях з населенням 1000-5000 осіб – близько 75 %.

І тільки на територіях з населенням понад 5000 осіб місцева влада може виконувати понад 90 % своїх завдань.

Крім того, за рекомендаціями ООН містом пропонується вважати поселення, кількість мешканців якого не менше 20 тис. осіб (Інформація НАН України).

Принципи реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Орієнтуючись на загально-визнані, передусім європейські, здобутки демократичної організації влади – Європейську хартію місцевого самоврядування, головними

принципами, на які повинно спиратися реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, мають бути:

– *децентралізація державного управління*

розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади з метою оптимізації і підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, найповнішої реалізації регіональних і місцевих інтересів;

– *субсидіарність*

розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та 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 мають володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість послуг, які надаються населенню відповідно до загальнодержавних соціальних стандартів;

– *законність*

місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України, на засадах чіткого розподілу повноважень та відповідальності між цими органами та їх посадовими особами;

– *повсюдність місцевого самоврядування*

місцеве самоврядування має здійснюватись на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад, якщо інше прямо не передбачено спеціальними законами;

– *територіальність місцевого самоврядування*

місцеве самоврядування має здійснюватися на територіях, які відмежовані одна від одної. На одній території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування;

– *правова самостійність*

повноваження, якими наділяються територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, повинні бути повними і винятковими, тобто не можуть належати іншим органам. В межах цих повноважень територіальні громади та органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно та ініціативно;

– *організаційна самостійність*

територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, виходячи з місцевих потреб та необхідності забезпечення ефективної діяльності, повинні мати можливість самостійно визначати власні внутрішні виконавчі структури, а будь-який адміністративний контроль за діяльністю зазначених суб'єктів має здійснюватись лише для забезпечення дотримання Конституції України і законів;

– *матеріально-фінансова самостійність та спроможність*

територіальна громада та відповідні органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень повинні вільно володіти, користуватися та розпоряджатися комунальною власністю та власними фінансовими ресурсами з метою задоволення власних потреб; гарантування державою фінансового забезпечення мінімального рівня послуг, надання яких населенню передбачається самоврядними повноваженнями.

Оскільки одним із головних принципів і завдань адміністративно-територіальної реформи є децентралізація управління, необхідно детальніше спинитися на перевагах та ризиках її реалізації в Україні.

Наразі відсутні чіткі орієнтири щодо ступеня (глибини) децентралізації, відповідного сучасному та перспективному стану українського суспільства. Водночас це питання є принципово важливим з точки зору як побудови ефективної системи територіальної організації влади в Україні, так і з точки зору гарантування національної безпеки держави.

Раніше децентралізацію влади розглядали переважно як властивість федеративних систем державного устрою. В останні кілька десятиріч елементи децентралізації почали активно запроваджуватися в унітарних державах для підвищення ефективності систем державного управління. Відповідно розрізняють політичну та адміністративну децентралізацію. Остання становить інтерес у контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Адміністративна децентралізація – це контрольований і впорядкований процес передачі частини повноважень центру органам влади субнаціонального рівня – регіональним та (або) місцевим. У процесі адміністративної децентралізації обсяг прав нижчих органів влади розширюється в межах, визначених завданнями підвищення ефективності та гнучкості апарату управління, вдосконалення здатності державних органів і муніципальних структур вирішувати завдання соціального й економічного регулювання. Адміністративна децентралізація вимагає компетентності й послідовності дій з перерозподілу організаційних і фінансових ресурсів між існуючими рівнями управління.

Питання децентралізації влади в Україні тісно пов'язане з розвитком місцевого самоврядування. В демократичній державі місцеве самоврядування є визначальним елементом саморегуляції та самоуправління громад. Цей інститут забезпечує наближення влади до населення: завдяки йому впроваджується гнучкий механізм управління, значно менш бюрократизований, ніж у жорстко регульованій системі. Місцеве самоврядування надає можливість усунути існуючу певну відчуженість народу від влади, є одним з механізмів суттєвого розширення прав і свобод кожного громадянина.

Особливого значення набуває вибір концепції місцевого самоврядування, яка реалізовуватиметься в державі. Конституція України

гарантує розвиток місцевого самоврядування як „права територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” (ч. 1, ст. 140).

Залежно від уявлень про відносини між органами державного управління та місцевого самоврядування світова наукова думка сформулювала декілька основних теорій самоврядування, серед яких найбільш поширеними є громадська та державна теорії. *Громадська (або громадівська) теорія* у протилежності громадських і державних інтересів вбачає основу для повної самостійності органів самоврядування, виходячи із самостійного здійснення місцевого спільнотою своїх власних суспільних інтересів, а сутність самоврядування полягає у наданні місцевому населенню права самому формувати свої суспільні інтереси та у збереженні за урядовими органами завідування самими лише державними справами.

Державна (або державницька) теорія визначає самоврядування службою місцевої спільноти державним інтересам, місцеве управління діє тільки в корпоративно-територіальних інтересах, одержує суверенну компетенцію і права тільки у сфері неполітичних відносин, у місцевих господарських і громадських справах, а органи місцевого управління у питаннях політичних, загальнодержавних діють як представники держави.

Питання про те, яку із цих концепцій покласти в основу розбудови місцевого самоврядування в Україні, дискутується вже понад десять років, проте дослідники згоди не дійшли, а діючі законодавчі норми містять аргументи на користь обох концепцій.

Аргументом за децентралізацію управління називають підвищення якості суспільних послуг та їх наближення до споживача, а також приклад розвинених децентралізованих держав. Світовий досвід регіонального управління й справді свідчить на користь децентралізованої моделі забезпечення територіального розвитку, за якої максимум повноважень у даній сфері передається органам місцевої влади, й зокрема, органам місцевого самоврядування.

Разом з тим є чимало серйозних застережень стосовно загроз, які може спричинити децентралізація управління в Україні. По-перше, шляхом запровадження елементів децентралізації управління в унітарних державах з метою підвищення його ефективності йдуть високорозвинені європейські країни, які мають давні традиції демократії, сформовану стійку систему державно-політичного устрою, дієву систему законодавчо-нормативного регулювання усіх сфер життєдіяльності суспільства. Про Україну на нинішньому етапі цього сказати не можна.

По-друге, підвищення ролі місцевого самоврядування в управлінні державою передбачає наявність його реального носія у вигляді свідомих, незалежних, заможних громадян. В Україні з її тоталітарним минулим, що впродовж багатьох десятиліть принижувало гідність

людини, і дуже низьким рівнем життя говорити про наявність такого носія місцевої демократії занадто рано.

По-третє, Україна сьогодні характеризується складною внутрішньополітичною і соціально-економічною ситуацією. Їй потрібно вирішувати надзвичайно складні соціально-економічні проблеми, зміцнювати інституційно-правове забезпечення всіх сфер життєдіяльності, консолідувати українське суспільство, підвищувати рівень інтегрованості національної економіки. Вирішення такого комплексу проблем, на нашу думку, потребує зміцнення вертикалі державної влади та підвищення відповідальності на всіх рівнях державного управління.

З огляду на вищенаведені аргументи сьогодні доцільно орієнтуватися на державницьку концепцію місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування необхідно зміцнювати на базовому адміністративно-територіальному рівні, системно розвиваючи відповідну інституційно-правову базу та створюючи сприятливі умови для його розвитку. Лише коли місцеве самоврядування навчиться ефективно управляти на рівні територіальної громади, населеного пункту, можна буде здійснювати поступові, послідовні кроки щодо децентралізації управління на субрегіональному та регіональному рівнях.

До того ж досвід унітарних децентралізованих держав свідчить про те, що переважно в низових адміністративно-територіальних утвореннях повноваження з управління належать виборним органам місцевого самоврядування, а на субрегіональному рівні можуть функціонувати як виборні органи влади, так і призначені згори посадові особи. Застосування тієї чи іншої моделі управління залежить головним чином від історичних традицій країни, в також від прийнятої в ній правової системи. Відповідно до норм романо-германської правової системи, яка формується в Україні, в субрегіональних рівнях відсутня виборність посадових осіб. Крім того, світовий досвід підтверджує, що децентралізовані структури територіального устрою ефективні в сприятливих умовах, тоді як для виживання за несприятливих обставин краще підходять структури централістські. Це пояснює, зокрема, відносну легкість розпаду різних децентралізованих політичних утворень, колоніальних імперій і федеративних держав.

Ведучи мову про реформу, слід наголосити на тому, що не потрібно звужувати мету адміністративно-територіальної реформи лише до процесу формування ефективної системи надання населенню комплексу послуг – адміністративних, соціально-побутових, соціально-культурних тощо. Адже система адміністративно-територіального устрою держави виконує набагато ширші функції: вона виступає базою формування всієї територіальної організації суспільства та його окремих систем, основою формування системи територіальної організації влади, забезпечує стійкість держави в умовах виникнення зовнішніх і внутрішніх загроз її територіальній цілісності тощо. Забезпечення цих функцій вимагає проведення реформи адміністративно-те-

риторіального устрою у тісному взаємозв'язку насамперед із реформуванням бюджетним (в частині формування місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин), податковим, муніципальним (комунальним), а також реформуванням всього комплексу галузей сфери послуг. Лише за таких умов можна очікувати підвищення ефективності управління в державі та значного зростання якості життя населення і забезпечення гідного рівня послуг кожному громадянину незалежно від місця його проживання.

Викликає серйозні застереження єдиний критерій реформування територіального устрою – критерій чисельності населення. Наприклад, навіть під час найбільш масштабної в Україні реформи адміністративно-територіального устрою 1922-1923 років, коли ієрархічну структуру “губернія – повіт – волость” було замінено на систему “губернія – округа – район”, адміністративні одиниці мали виділятися у такий спосіб, аби стати, зрештою, економічно цілісними утвореннями з необхідним потенціалом для подальшого господарського розвитку. Крім критерію чисельності населення територіальних одиниць, враховувалися інші чинники, зокрема: природно-історичні (грунти, клімат, густина населення, етнографічні особливості тощо); економічні (зосередження промисловості, сільськогосподарські особливості, тяжіння населення до торгово-розподільчих центрів тощо); адміністративні (навантаження території за чисельністю населення, зручність управління, умови зв'язку, конфігурація шляхів сполучення).

На нашу думку, сучасна система адміністративно-територіального устрою в Україні повинна виходити насамперед із особливостей сформованої та перспективної системи розселення населення; мережі населених пунктів, здатних виступати центрами адміністративно-територіальних утворень і надавати відповідний обсяг послуг. У питанні дослідження системи розселення в Україні маємо вагомий науковий доробок. Щодо кількісних критеріїв, то вони повинні бути диференційованими залежно від густоти населення та особливостей урбанізації території.

В організаційному плані реформу слід розпочинати лише тоді, коли буде створено її достатнє нормативно-правове, кадрове та фінансове забезпечення.

Узагальнивши основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні, їх можна сформулювати наступним чином:

- поєднання принципів децентралізації та деконцентрації державного управління з поступовим, але виваженим зміщенням акцентів на децентралізацію;
- комплексне врегулювання відносин між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування для забезпечення їхньої єдності у вирішенні питань місцевого значення;
- укрупнення масштабу адміністративно-територіальних одиниць з метою раціоналізації витрачання бюджетних коштів, зміцнення

кадрового потенціалу місцевих органів влади, мобілізації та більш повного використання фінансово-матеріальних ресурсів;

- принцип перспективності – врахування прогнозів розвитку і розміщення продуктивних сил з тим, щоб адміністративно-територіальні утворення мали достатній потенціал для подальшого соціально-економічного розвитку;

- врахування особливостей регіональних систем розселення та прогнозів їх розвитку;

- поетапність проведення реформи, починаючи з базової ланки і закінчуючи регіональною;

- науково-методичне опрацювання всього комплексу питань адміністративно-територіальної реформи до початку її здійснення.

Здійснення адміністративно-територіальної реформи з урахуванням визначених засад дозволить підвищити ефективність проведення єдиної державної політики на всіх територіальних рівнях, досягти гармонійного поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, сприятиме становленню та розвитку місцевого самоврядування.

5.3. Конституційно-правове регулювання питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Ризики, пов'язані з прийняттям проекту Закону „Про внесення змін до Конституції України” № 3207-1

Здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні та удосконалення системи місцевого самоврядування передбачає проведення комплексу організаційно-правових заходів, які забезпечать побудову в Україні ефективної моделі місцевого самоврядування.

Концептуальні засади проведення зазначених реформ повинні міститися в Основному Законі України.

Верховною Радою України підготовлено законопроект щодо внесення змін до Конституції України (щодо місцевого самоврядування) № 3207-1 IV скликання або № 0900 – V скликання. Вказаний проект Закону був схвалений Верховною Радою України ще у грудні 2004 року.

Згідно з висновком Конституційного Суду від 7 вересня 2005 року № 1-в/2005 проект Закону "Про внесення змін до Конституції України" визнано таким, що відповідає вимогам Конституції України.

У грудні 2005 року доопрацьований проект Закону повторно схвалено Верховною Радою та направлено до Конституційного Суду.

Наразі законопроект знаходиться на розгляді у Конституційному Суді.

Мета законопроекту:

- удосконалення механізму територіальної організації влади
- перерозподіл повноважень між місцевими органами влади
- створення належного балансу між гілками влади
- закріплення принципів Європейської хартії місцевого самоврядування.

Сутність законопроекту:

законопроектом вносяться зміни до статей 85, 118, 119, 133, 136, 140, 141, 142, 143 Конституції України.

Щоб внести ясність у мотивацію поглиблення суті законопроекту, слід підкреслити, що на момент підготовки цього законопроекту його можна було вважати ідеальним.

Проте аналітична та практична робота зі створення правових і організаційних умов для проведення адміністративно-територіальної реформи змушують ще раз уважно подивитися на окремі складові правової формули, які становлять зміст законопроекту.

Мета цього процесу одна – не допустити зараз лише „косметичного ремонту” правової бази системи місцевого самоврядування на найвищому рівні правового регулювання. Час вимагає системної „реконструкції” насамперед правового регулювання на конституційному рівні функціонування та діяльності системи місцевого самоврядування.

Тому вважаємо важливим детально розкрити ризики та недоліки існуючого законопроекту про внесення змін до Конституції щодо місцевого самоврядування.

Сутність законопроекту та його недоліки

Стаття 85

Повноваження

Верховної Ради України щодо утворення і ліквідації районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорій міст, найменування і перенайменування населених пунктів, округ і районів, утворення і ліквідація населених пунктів та округ.

Недоліки

При наданні Верховній Раді України права ліквідації та утворення адміністративно-територіальних одиниць їй не надано право встановлювати або переносити їх адміністративні центри.

Порівняння положень статті 118 законопроекту з діючою редакцією Конституції та недоліки статті

Стаття 118 Конституції

“...виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації”.

Законопроект № 3207-1

“...в областях, містах Києві та Севастополі для виконання повноважень у межах та порядку, визначених законом, утворюються місцеві державні адміністрації”.

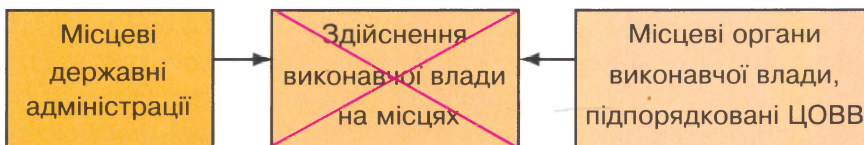
Недоліки

Законопроектом не передбачено конституційне закріплення здійснення виконавчої влади на місцях ні місцевими державними адміністраціями, ні територіальними органами центральних органів виконавчої влади.

Наслідки реалізації статей 118, 119

У разі реалізації запропонованих законопроектом статей 118, 119 Конституції України виконавчу владу в областях не будуть здійснювати ні місцеві державні адміністрації, ні місцеві органи виконавчої влади (мал. 5.1).

Мал. 5.1



Положення статті 119 законопроекту та її недоліки

Стаття 119

Положення статті

Віднесення до компетенції обласних державних адміністрацій контрольно-наглядових функцій, а саме:

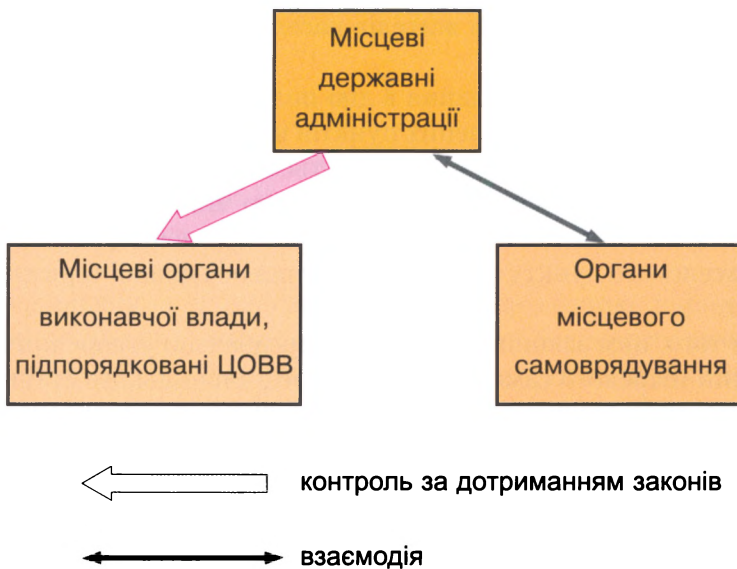
- контроль за додержанням законів місцевими органами виконавчої влади, підпорядкованими центральним органам виконавчої влади;
- взаємодію місцевих органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування;
- інші визначені законом повноваження.

Недоліки

Законопроектом обмежується компетенція місцевих державних адміністрацій до контрольно-наглядових функцій та забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування.

Нова редакція статті 119

Мал. 5.2



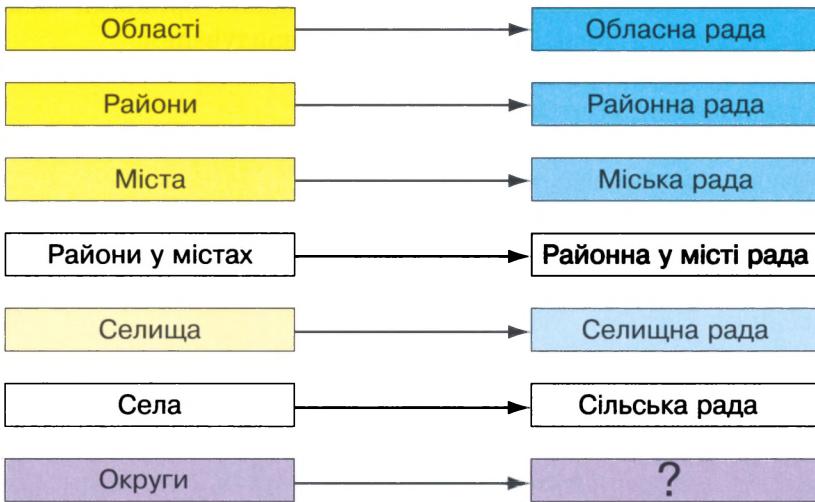
Уведення поняття округи як адміністративно-територіальної одиниці, у складі якої декілька населених пунктів, не узгоджено з існуючою системою місцевого самоврядування (мал. 5.3).

Неузгодженість положень статей 133 та 140

Мал. 5.3

Нова редакція ст.133

Нова редакція ст.140



Порядок функціонування такої системи та спосіб реалізації права на місцеве самоврядування жителів населених пунктів, які входять в округу, не визначено.

Відсутній механізм введення в дію положень законопроекту щодо об'єднання декількох населених пунктів в округи.

Передбачено, що округа утворюється на основі добровільного об'єднання. При цьому слід зауважити, що чинні сільські, селищні, міські голови не зацікавлені в ініціюванні волевиявлення жителів свого населеного пункту з метою утворення об'єднаної територіальної одиниці.

Крім того, цим законопроектом не передбачено утворення в системі органів місцевого самоврядування представницького органу округи і не визначено, який із уже існуючих буде виконувати такі функції.

Стаття 141.*Положення Конституції України**Положення законопроекту*

Частина 2

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування обирають строком на чотири роки відповідно сільського, селищного та міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування **обирають строком на п'ять років** відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях.

Частина 4

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради.

Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою з числа її депутатів і очолюють **виконавчий орган** ради.

Стаття 142.*Положення Конституції України**Положення законопроекту*

Частина 1

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у **комунальній власності територіальних громад**, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад.

Частина 3

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. **Законом визначається мінімальна частка від податків і зборів, які спрямовуються на формування доходів місцевих бюджетів.** Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Стаття 143.

Положення Конституції України

Положення законопроекту

Частина 1

Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, орга-

Територіальні громади безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування відповідно до закону управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують відповідні місцеві бюджети і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльні-

нізації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Частина 2

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети, які формуються з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проєктів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Частина 3

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

стю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Обласні та районні ради затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідних областей і районів та контролюють їх виконання; затверджують районні і обласні бюджети та контролюють їх виконання; вирішують у межах, визначених законом, питання адміністративно-територіального устрою; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.

Органам місцевого самоврядування в межах і порядку, встановлених законом, можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.

Разом з тим, пропонується виключити абзац третій пункту 8 розділу XV „Перехідні положення” діючої Конституції України, який передбачає, що „районні в містах ради та голови цих рад після набуття чинності цією Конституцією здійснюють свої повноваження відповідно до закону”.

У перехідних положеннях законопроекту зазначено таке:

1. Цей закон набирає чинності з дня обрання місцевих рад п'ятого скликання у 2006 році, крім статей 118 та 119 Конституції України (які стосуються місцевих державних адміністрацій), що вводяться в дію через 60 днів після набрання чинності Законом.

2. Ліквідація районних державних адміністрацій завершується не пізніше чотирьох місяців після набрання чинності Законом та на протязі 60 днів передаються повноваження від районних державних адміністрацій виконавчим органам районних рад.

3. Керівництво виконавчим органом рад здійснюється головою обласної та районної рад.

4. Ліквідація районних державних адміністрацій завершується не пізніше ніж за чотири місяці після обрання місцевих рад п'ятого скликання (мал. 5.4).

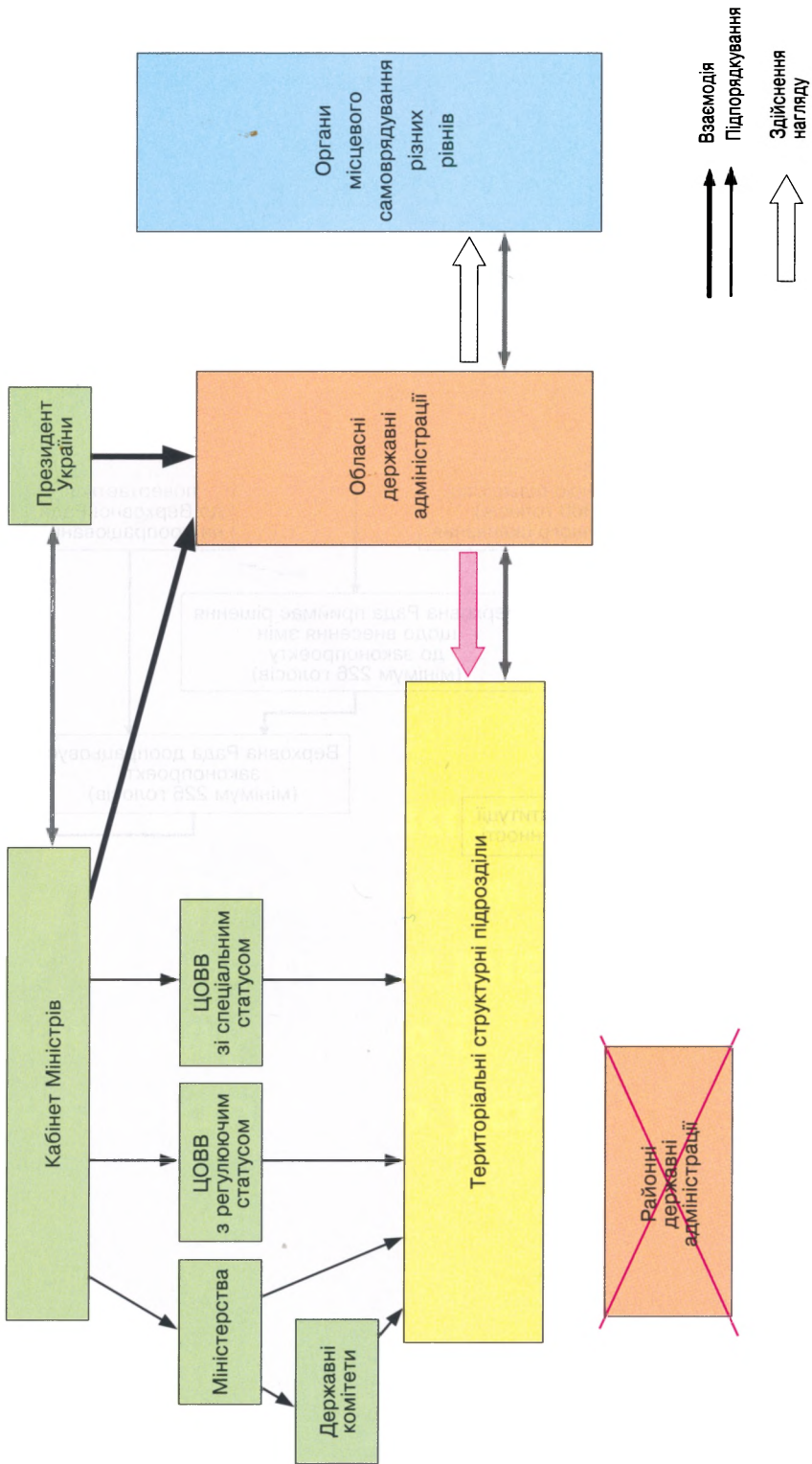
Оскільки в прикінцевих та перехідних положеннях законопроекту визначено, що він набирає чинності з дня обрання місцевих рад п'ятого скликання у 2006 році, тобто з 26 березня 2006 року, виникне необхідність внесення змін до нього в цій частині, а це в свою чергу зумовить необхідність повторного звернення Верховної Ради до Конституційного Суду для одержання відповідного висновку.

З огляду на зазначені вище недоліки законопроекту № 3207-1, він не може бути прийнятий у запропонованій редакції з урахуванням об'єктивних причин.

Цілком логічно постане необхідність внесення змін до зазначеного законопроекту або розроблення нового проекту Закону України „Про внесення змін до Конституції” (щодо удосконалення місцевого самоврядування), що потягне за собою обов'язкове чергове звернення Верховної Ради України до Конституційного Суду України (мал. 5.5).

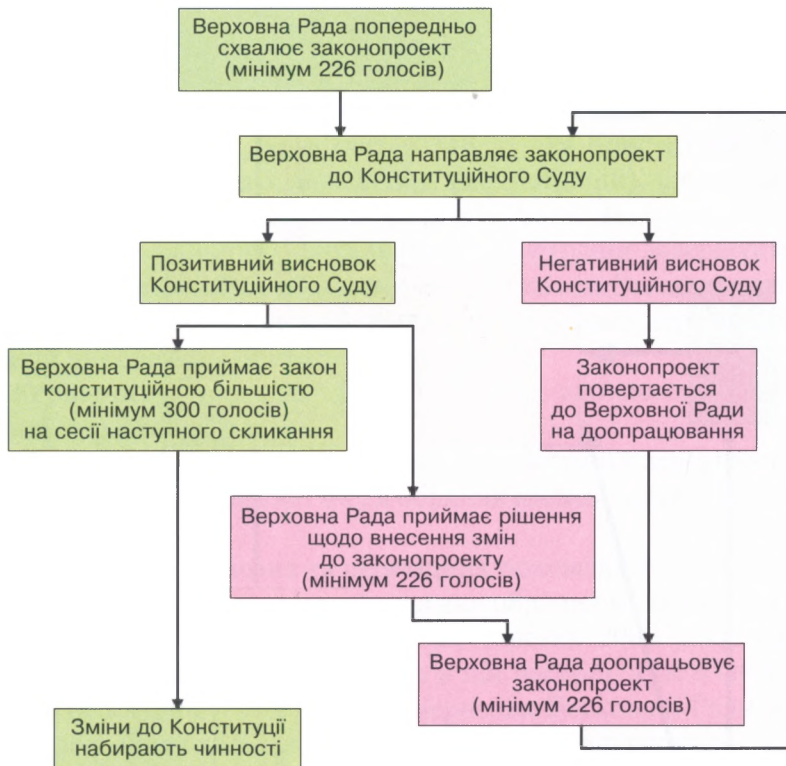
Мал. 5.4

Наслідки реалізації пункту 4 Прикінцевих та перехідних положень законопроекту



Мал. 5.5

**Порядок внесення змін до Конституції України
у разі необхідності доопрацювання
законопроекту Верховною Радою**



РОЗДІЛ 6

Можливі варіанти
проведення
реформи місцевого
самоврядування і
територіального устрою

6.1. Вступні зауваження

Наразі в Україні триває робота з формування єдиної державної політики стосовно реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

З одного боку, Україна взяла на себе зобов'язання щодо виконання вимог Європейської хартії місцевого самоврядування з урахуванням усіх задекларованих нею принципів. З іншого боку, необхідно врахувати особливості сформованої протягом десятиліть системи органів виконавчої влади, існуючого адміністративно-територіального устрою тощо.

Оскільки будь-яка реформа проводиться заради громадян і в інтересах громадян, адміністративно-територіальна реформа та реформа місцевого самоврядування неможливі без врахування думки громадянського суспільства.

Громадськість уже напрацювала декілька варіантів проведення реформи, кожен з яких має свої позитивні та негативні сторони. Окремі з цих варіантів вже опрацьовувались владними та неурядовими інституціями, є більш деталізованими та прописаними. Інші варіанти розроблено недавно, тому вони розкриті й деталізовані меншою мірою.

У цьому розділі авторський колектив пропонує увазі читача п'ять варіантів проведення реформи.

6.2. Варіант перший

(поєднання реформ базового і регіонального рівнів)

При цьому варіанті реформування зберігаються обласні та районні держадміністрації, розширюються повноваження районних та обласних рад, відбувається процес фінансової децентралізації з відповідним законодавчим забезпеченням, утворюються економічно спроможні громади як адміністративно-територіальні одиниці базового рівня (мал. 6.1).

Позитивом цього варіанту є те, що на рівні районів утворюються економічно спроможні громади як адміністративно-територіальні одиниці базового рівня.

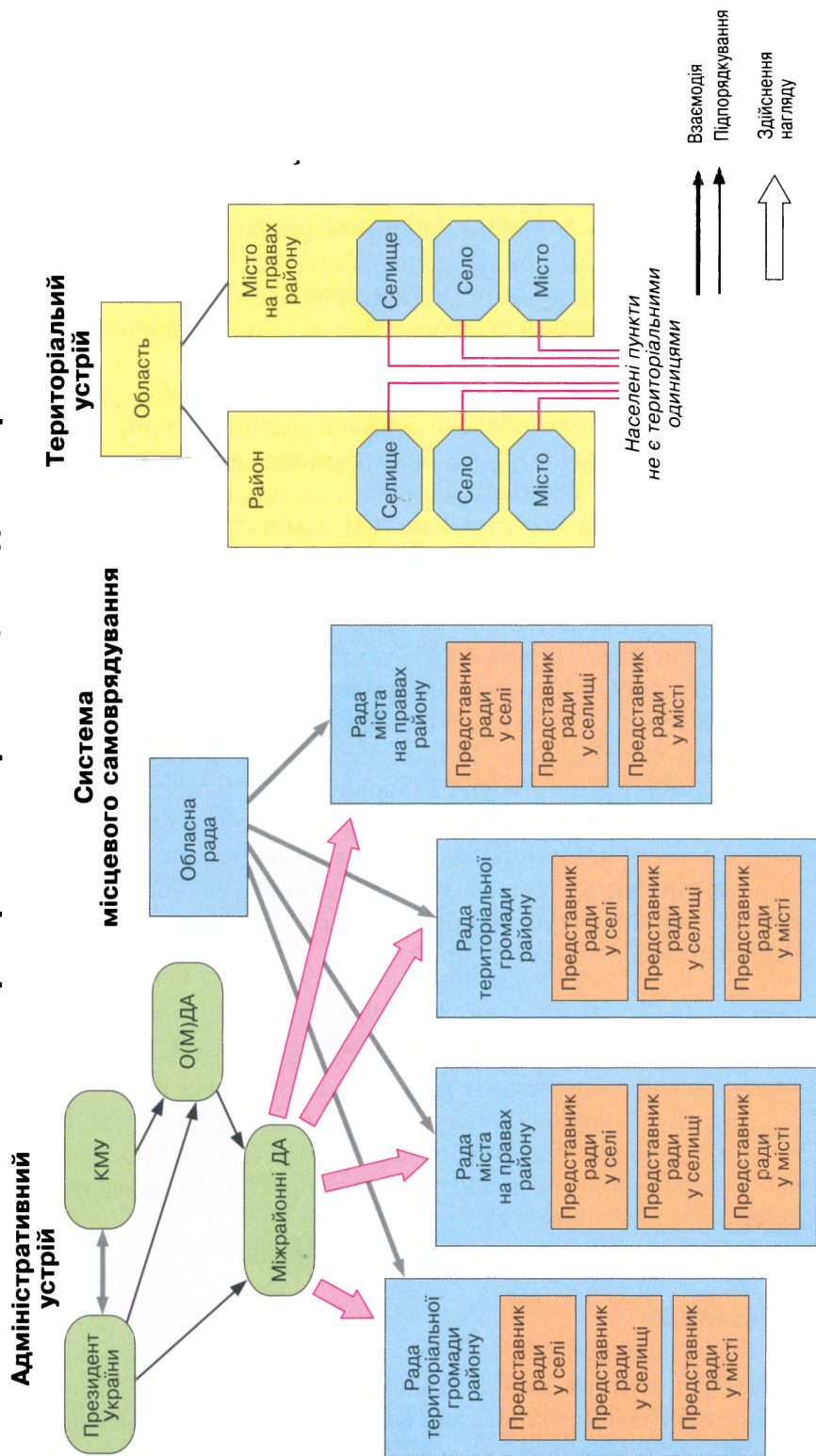
Ризиками варіанту є збереження централізованої системи державного управління на невизначений час.

Загальна характеристика

Територіальний устрій України складають області, райони, міста на правах районів (міста обласного значення) та населені пункти. Місцеве самоврядування здійснюється на базі існуючих адміністративно-територіальних одиниць.

Мал. 6.1.

Система територіальної організації влади за варіантом 1



Пропонується вивести населені пункти – села, селища і міста з системи адміністративно-територіальних одиниць.

Базовою одиницею для здійснення місцевого самоврядування є район та місто на правах району з чисельністю 25 – 30 тис. жителів.

У районі (місті на правах району) утворюється представницький орган місцевого самоврядування – рада.

В обласних та районних (міських) радах утворюються виконавчі комітети.

У населених пунктах вводиться посада представника ради в громаді, який призначається радою.

Виконавчу владу на рівні:

- області здійснює обласна державна адміністрація;
- району (міста) – міжрайонна державна адміністрація, компетенція якої охоплює декілька районів.

Міжрайонні та обласні державні адміністрації наділяються контрольно-наглядовими повноваженнями, а саме:

– забезпечення на території області виконання Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, дотримання законності та правопорядку, координація роботи територіальних органів виконавчої влади;

– здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, громадськими організаціями та громадянами;

– здійснення контролю за дотриманням виконавчими органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади на відповідній території.

Позитивні сторони:

- дотримання вимог Європейської хартії місцевого самоврядування – утворення виконкомів районних та обласних рад;
- створення фінансово спроможних територіальних громад;
- зменшення кількості місцевих бюджетів, що спростить контроль за їх виконанням та дозволить територіальним громадам напряму працювати з Мінфіном;
- збереження вертикалі виконавчої влади.

Недоліки:

- встановлення дворівневої системи місцевого самоврядування потребує внесення змін до Конституції, оскільки з системи територіального устрою необхідно виключити такі адмінтеродініці, як село, селище, місто районного значення та визнати їх населеними пунктами;

– ліквідовуються сільські, селищні ради та окремі міські ради (11 064 рад);

– порушення принципу компактності адміністративно-територіальних одиниць – надання базових послуг буде віддалене від населення на відстань не менше 30 км;

– збільшення кількості районних рад ;

– запровадження посади представника ради у кожному населеному пункті спричинить додаткові постійні витрати на їх утримання;

– кількість районів з 490-та збільшиться приблизно до 702-х (без урахування 177-ми міст обласного значення, які є нині);

– при включенні до компетенції міжрайонних державних адміністрацій

4-х районів, буде приблизно 220 міжрайонних державних адміністрацій;

5-ти районів – 175 міжрайонних державних адміністрацій;

7-ми районів – 125 міжрайонних державних адміністрацій.

6.3. Варіант другий

(“Київська модель” організації влади)

Обласні та районні ради утворюють власні виконавчі органи, функції яких покладаються на відповідні державні адміністрації;

обраний голова відповідної ради призначається Президентом головою відповідної державної адміністрації.

Позитивні сторони:

утворення виконавчих органів обласних та районних рад, що підтвердить виконання Україною взятих зобов'язань у зв'язку з ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування;

збереження обласних та районних державних адміністрацій, які будуть виконувати функції органів виконавчої влади.

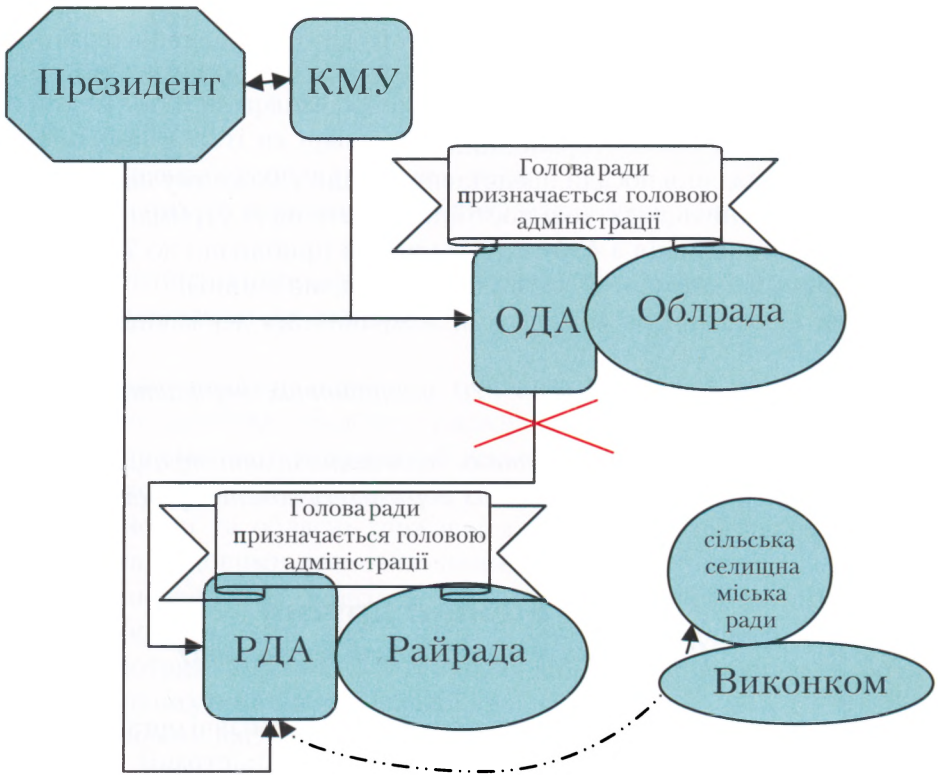
Недоліки:

Президент України та Кабінет Міністрів України втратять вплив на призначення кандидатур на посади голів місцевих державних адміністрацій, оскільки Президент вимушений буде призначати головами місцевих державних адміністрацій тих осіб, які вже обрані головами відповідних рад;

відсутній реальний вплив Президента України та Уряду на голів місцевих державних адміністрацій, оскільки застосування заходів дисциплінарної відповідальності у вигляді звільнення неможливе;

політичне забарвлення місцевих державних адміністрацій у разі збереження пропорційної системи виборів. Місцева державна адміні-

Мал. 6.2



страція стає інструментом політичної партії – переможниці на виборах;

порушується принцип незалежності ланок місцевого самоврядування (виникає їх ієрархія), оскільки нагляд за виконанням делегованих повноважень (в разі їх передачі) сільської, селищної, міської ради повинна буде здійснювати районна адміністрація, яка до того ж є районною радою (сільрада підпорядковується райраді);

відсутня підпорядкованість райдержадміністрації облдержадміністрації, оскільки відсутній попередній добір кадрів та неможливість застосування заходів дисциплінарного впливу, тому що головою райдержадміністрації є обраний голова райради;

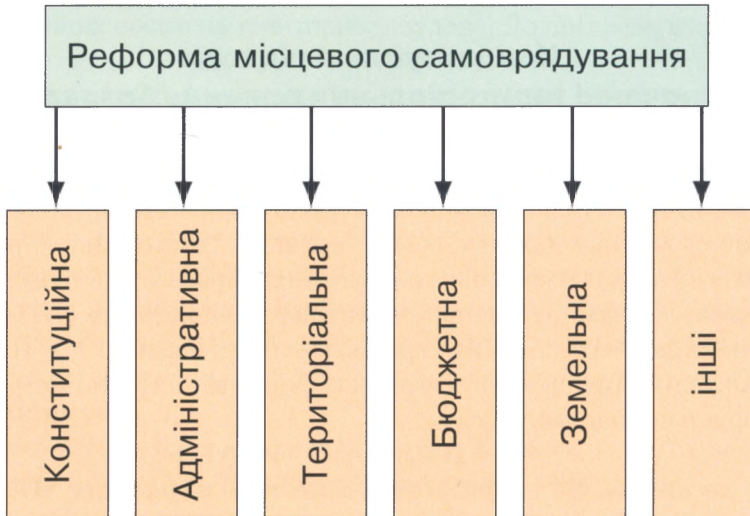
відсутній контроль за виконанням бюджету територіальної громади, оскільки відповідальність за формування і виконання бюджету та здійснення контролю за цими процесами несе фактично один і той самий орган.

6.4. Варіант третій

(запровадження регіонального, районного та базового рівнів адміністративно-територіального устрою; утворення нової адміністративно-територіальної одиниці – департаменту)

Мал. 6.3

Структура реформи у сфері місцевого самоврядування



Конституційною або **політичною реформою** передбачається внесення змін до Конституції України, зокрема законопроекту № 3207-1. Без внесення змін до Конституції буде неможливо провести зміни у сфері місцевого самоврядування на достатньому рівні.

Адміністративна реформа повинна створити нову систему органів місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Прийняття законів України “Про місцеве самоврядування громади”, “Про самоврядування району”, “Про самоврядування області”, “Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”.

Територіальна реформа повинна впорядкувати територіальний устрій України, забезпечити реалізацію принципу повсюдності місцевого самоврядування, прийняття Закону України “Про територіальний устрій України”.

Бюджетною реформою необхідно провести зміни у сфері місцевих бюджетів, міжбюджетних відносин, податків, особливо місцевих. З цією метою необхідно внести зміни до Бюджетного кодексу України та податкового законодавства.

Земельна реформа повинна забезпечити зміну відносин у сфері земельних відносин з тим, щоб органи місцевого самоврядування мали більше важелів впливу на вирішення питань землекористування. З цією метою необхідно внести зміни до Земельного кодексу України.

Висновок: Реформа АТУ є невід’ємною складовою реформи місцевого самоврядування. Як свідчить досвід європейських держав, реформування систем АТУ та місцевого самоврядування не може бути розведено в часі. АТУ тісно пов’язана з процесом децентралізації, що є змістом європейського розуміння реформи місцевого самоврядування.

Концептуальні підходи при визначенні територіальних одиниць базового рівня

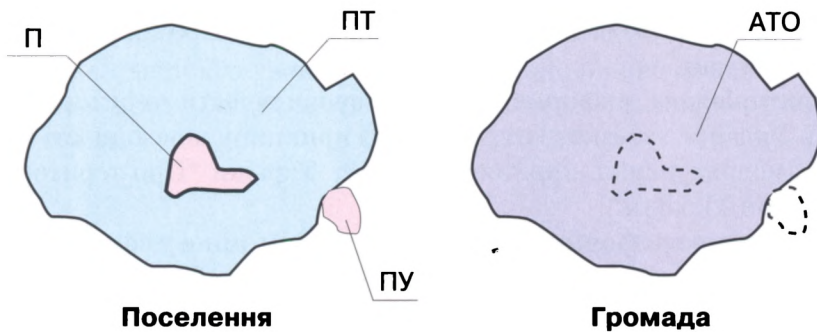
Найбільш складною проблемою територіального устрою є формування територіальних одиниць на базовому (первинному) рівні. Передусім це стосується понять “село”, “селище”, “місто”, які за нормами Конституції можуть мати два трактування: а) населений пункт (далі – поселення), б) адміністративно-територіальна одиниця (АТО). Тому на рівні закону необхідно чітко розмежувати ці два поняття. Пропонується алгоритм (формула) утворення (формування) адміністративно-територіальної одиниці, а саме:

$$\text{П} + \text{ПТ (в т.ч. ПУ)} = \text{АТО}$$

П – поселення, **ПТ** – прилегла до поселення територія, **ПУ** – поселенські утворення.

Тобто територія АТО визначається як сума території поселення і прилеглої до поселення території з врахуванням принципу повсюдності місцевого самоврядування. Цьому адміністративно-територіальному утворенню пропонується присвоїти власну назву – **громада** (мал. 6.4).

Мал. 6.4



З цієї формули випливає, що:

$$П = АТО - ПТ.$$

Таким чином, територія поселення визначається в межах його забудови.

Поселення – компактно заселене місце постійного проживання людей, що склалося внаслідок історичних умов, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву, відокремлену від інших поселень територію забудови. До поселень відносяться:

- село,
- селище (варіант – містечко),
- місто.

Крім поселень, можуть бути і поселенські утворення: хутори, військові містечка за межами поселень, метеостанції, польові стани, дачні та садові поселенські утворення, фермерські господарства тощо.

При віднесенні поселення до тієї чи іншої категорії враховуються насамперед історичні, соціально-економічні, культурні та інші особливості даного поселення. Кількість жителів поселення не може бути визначальним критерієм при віднесенні поселення до категорії села, селища чи міста.

Доцільно ліквідувати поняття “селище міського типу” і віднести частину таких поселень до категорії міст, іншу – до селищ.

Поселення та поселенські утворення є складовою частиною громади.

Громада – базовий рівень територіального устрою і як АТО утворюється на базі поселень (села, селища, міста) та прилеглих до них територій.

Громадою є адміністративно-територіальна одиниця, утворена на основі одного або декількох поселень, що має визначені в установленому законом порядку межі її території і є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування громади.

Оскільки адміністративно-територіальна одиниця (громада) утворюється на базі поселень (села, селища, міста), то громада може мати відповідний статус:

- сільська громада – громада села,
- селищна громада – громада селища,
- міська громада – громада міста.

За своєю структурою громади можуть бути прості й складні.

Проста громада – це громада, що утворена на основі одного поселення.

Складна громада – це громада, що утворена на основі декількох поселень.

У складі громади як адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших громад.

Громади (в основному міські громади) при наявності визначених законом критеріїв можуть бути віднесені до різних рівнів територіального устрою:

- громади первинного рівня – районні громади;
- громади районного рівня – обласні громади;
- громади регіонального рівня – громади, що мають спеціальний статус.

Рівні адміністративно-територіального устрою України

На першому етапі реформи запроваджуються три основних рівні адміністративно-територіального устрою: регіональний, районний, базовий. Крім цього, пропонується запровадити допоміжну адміністративно-територіальну одиницю – департамент (округ) (див. мал. 6.5).

Регіональний рівень

АР Крим, області,
міста-регіони (м. Київ, м. Севастополь, інші міські громади із спеціальним статусом).

Департамент (округ)

Районний рівень

- райони,
- міста (обласні громади), міста-райони,
- райони у містах

Базовий рівень

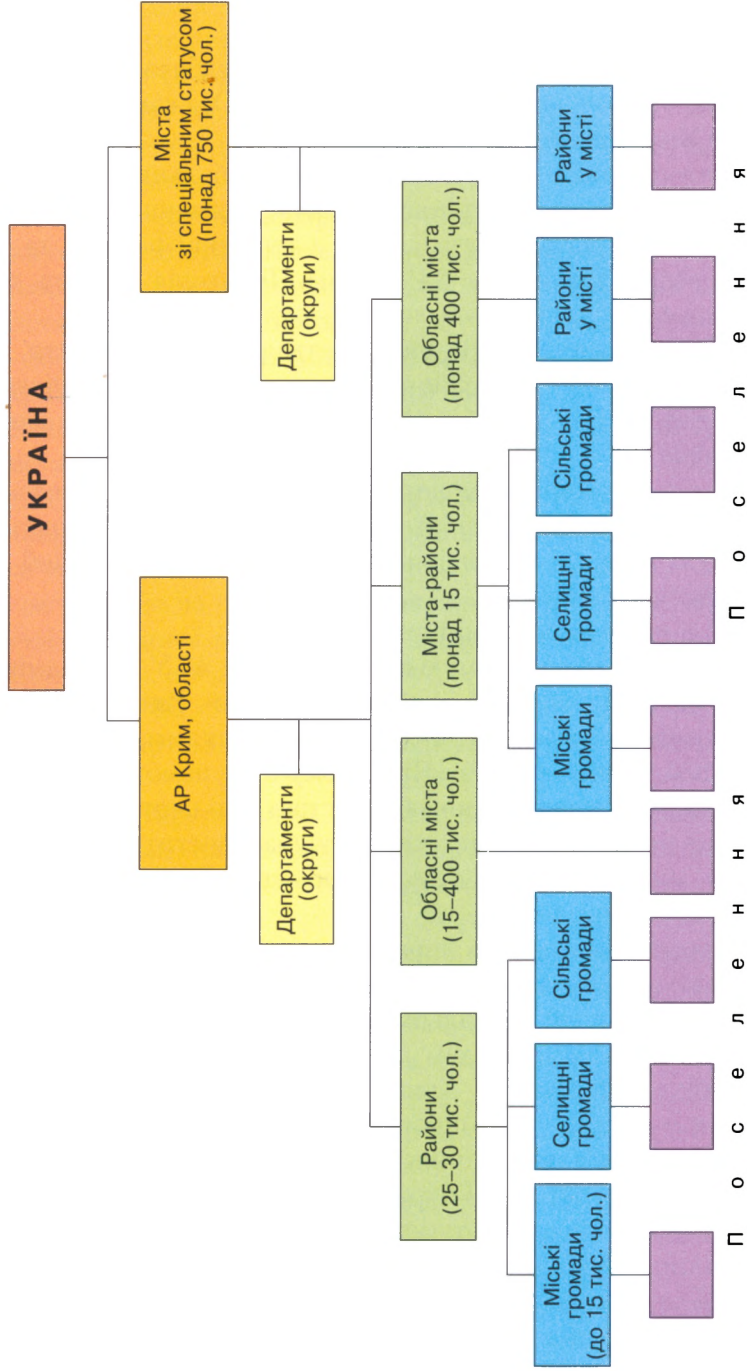
- сільські громади,
- селищні громади,
- міські громади

Поселення

- село,
- селище,
- місто

Мал. 6.5

Схема територіального устрою України



Механізми утворення адміністративно-територіальних одиниць. Позитиви та ризики

РЕГІОН. На даному рівні АТУ не передбачається значних змін – зберігаються визначені Конституцією АТО, а саме:

АР Крим, області,

міста-регіони – міські громади зі спеціальним статусом: м. Київ, м. Севастополь, міські громади з населенням понад 750 тис. жителів.

Територія регіону складається з території районів та міст (обласних, республіканських АР Крим). Територія регіону також поділяється на департаменти (округи).

Територія міста-регіону поділяється на департаменти, а за рішенням міських рад – і на райони. *(Наприклад, м. Київ поділяється зараз на 10 районів і на 12 виборчих округів, які отримують статус департаментів).*

Із запровадженням нового статусу для міст із населенням понад 750 тис. осіб необхідне уточнення (розширення) конституційного поняття “міста зі спеціальним статусом” для того, щоб розширити перелік таких міст.

Які ризики і проблемні питання?

Найбільшою проблемою на цьому рівні АТУ буде адміністративне виведення міст-регіонів зі складу областей. Виникне близько шести нових моделей взаємовідносин, аналогічних тим, що існують між Києвом і Київською областю. При цьому буде неможливо (хоч це було б доцільним) визначити нові адміністративні центри областей без міст-регіонів через те, що їх назва визначена Конституцією. Швидше всього, що міста-регіони будуть підтримувати зазначену ідею, а органи влади обласного рівня – ні.

Перегляд існуючого територіального поділу на рівні областей доцільно розглядати не раніше як з 2010 або 2015 року. Кількість регіонів (областей) можна було б зменшити.

ДЕПАРТАМЕНТ. Крім конституційних адміністративно-територіальних одиниць (АР Крим, області, райони, села, селища, міста, райони у містах) пропонується запровадити спеціальну адміністративно-територіальну одиницю – департамент (варіанти: державний округ, адміністративний округ тощо).

Ідея утворення департаментів виникла внаслідок дискусії стосовно необхідності укрупнення районів шляхом ліквідації деяких із них. Безперечно, що райони за своїми параметрами не відповідають вимогам, особливо для утворення та діяльності системи органів виконавчої, судової влади та інших державних і господарських інституцій. Однак ідея укрупнення районів та ліквідація їх значної кількості ніколи не матиме достатньої підтримки у суспільстві. Крім цього, їх укруп-

пнення до 40-70 тис. жителів не дасть бажаного ефекту.

Підставою для утворення департаментів є і те, що фактично на практиці вже існують так звані міжрайонні округи, які утворюються безсистемно різними міністерствами, відомствами, судами, державними підприємствами (наприклад, Укрпоштою). Хаотичне утворення міжрайонних округів (субрегіоналізація) породжує труднощі передусім для громадян, які користуються послугами відповідних інституцій. Тому запровадження департаментів дасть можливість упорядкувати систему міжрайонних органів.

За територіальну основу департаментів пропонується взяти 225 виборчих округів, які діють на час виборів до Верховної Ради України. Аналіз діяльності деяких органів влади, загальноукраїнських підприємств в областях свідчить, що територіальне утворення з такими параметрами є достатньо оптимальним. Департаменти утворюються в межах АР Крим, областей, а також громад з населенням понад 200 тис. жителів. Межі департаментів проходять по межі районів, громад, районів у містах.

Запровадження департаментів – альтернативна пропозиція до варіанту укрупнення районів. Із запровадженням департаментів стає недоцільним укрупнення районів.

Передбачається, що на рівні департаментів діятимуть тільки органи виконавчої та судової влад, зокрема: департаменти місцевих державних адміністрацій, представництва міністерств, відомств, податкових адміністрацій, СБУ, МВС, прокуратури, судів, ЦВК та інших органів. На рівні департаментів не утворюються органи місцевого самоврядування.

У перспективі з укрупненням областей та після впорядкування територіального устрою на базовому рівні, департаменти могли б увійти до переліку основних (конституційних) адміністративно-територіальних одиниць України.

У разі, якщо виникнуть труднощі із запровадженням департаментів шляхом прийняття відповідного закону, їх можна запровадити Указом Президента України як інструмент впорядкування діяльності органів державної влади та підприємств, які надають послуги населенню.

РАЙОН. Райони утворюються у складі АР Крим та областей. Територія району складається з громад. Райони з кількістю жителів до 20 тис. жителів залишаються без змін. Коли це доцільно, на базі районів з кількістю жителів понад 30 тис. утворюється два або більше нових районів.

До складу районів входять сільські, селищні, міські громади, кількість жителів кожної з яких не перевищує 15 тис.

При утворенні районів необхідно слідкувати за тим, щоб кількість жителів району була у два-півтора рази більшою, ніж кількість жителів однієї чи більше міських громад з чисельністю від 10 до 15 тис. осіб

кожна, які входять до складу цього району. Даною нормою передбачається, що у разі добровільного об'єднання міських громад з іншими громадами і утворення міст-районів з виходом їх зі складу району це не призведе до необхідності ліквідації району.

Отже, пропонується утворювати райони, що за своїми параметрами близькі до укрупненої громади. Фактично район стає “квазігромадою”, тільки з кількістю жителів не 5 тис. осіб, а у три-чотири рази більшою.

Завищені показники районів цілком виправдані, адже і надалі триватиме закономірний відтік сільських жителів унаслідок урбанізаційних та демографічних процесів, і через 15-20 років кількість жителів у районах зменшиться як мінімум удвічі.

Передбачається, що “подрібнення” районів не тільки не викличе опору їх населення, а навіть отримає значну підтримку.

МІСТО. Міські громади утворюються на базі одного чи декількох поселень, одне з яких є містом. За ієрархією пропонується, щоб міста (міські громади) в системі територіального устрою поділялися на три рівні:

районні міста – з кількістю жителів до 15 тис. осіб;

обласні міста – з кількістю жителів від 15 до 750 тис. осіб;

міста-регіони – з кількістю жителів понад 750 тис. осіб.

Пропонуються такі критерії утворення міських громад:

Районні міста, як громади базового рівня, утворюються на базі міських поселень, селищ міського типу, кількість жителів яких менше 15 тис. осіб. Районні міста перебувають у складі району.

Обласні міста, як громади районного рівня, утворюються на базі міських поселень, що сьогодні мають статус міст обласного та районного значення, а також на базі селищ міського типу, кількість жителів яких більше 15 тис. осіб. Обласні міста перебувають у складі областей і не входять до складу районів.

Міста-регіони, як громади регіонального рівня, утворюються на базі міських поселень, кількість жителів яких більше 750 тис. осіб. Міста-регіони мають статус міст зі спеціальним статусом і не входять до складу областей.

Неважко спрогнозувати, що утворення нових міських громад у межах запропонованих параметрів не викличе опору і матиме достатню підтримку. Особливу підтримку можна очікувати від міст, які на сьогодні мають статус міст районного значення, а згідно з новою концепцією набувають статусу обласних міст і виходять зі складу районів.

Такий підхід не може викликати заперечення з боку міст, які згідно із запропонованими нормами урядового законопроекту (міста з населенням до 70 тис. жителів) втрачають статус міст обласного значення і мають входити до складу районів.

МІСТО-РАЙОН. Місто-район (громада-район) утворюється у

складі АР Крим та областей. Територія міста-району складається з декількох громад з населенням більш як 15 тис. жителів, одна з яких – міська і становить більше половини жителів громади-району. Введення поняття “місто-район” передбачає, що дана АТО має одночасно ознаки як міської громади, так і ознаки району, до складу якого входять інші АТО – громади. Ознаки міста полягають у тому, що переважна частина жителів проживає у міському поселенні, а ознаки району в тому, що у складі такої АТО є жителі сільських громад, що характерно для сільських районів.

Запровадження такої одиниці стимулюватиме малі міста із кількістю жителів менше 15 тис. осіб, а також суміжні з містом сільські, селищні громади добровільно об’єднуються в міста-райони та їх вихід зі складу району. Така форма об’єднання гарантує кожній із громад збереження свого статусу громади базового рівня. Не передбачається існування у складі міста-району інших громад.

РАЙОН У МІСТІ. Райони у містах утворюються в міських громадах з населенням понад 400 тис. жителів. Кількість жителів у районі в місті – приблизно 200 тис. осіб. Райони у містах є територіальними одиницями для створення та діяльності органів місцевого самоврядування району в місті. Вони утворюються за рішенням відповідних рад міських громад. Крім районів, у великих містах утворюються департаменти, які є територіальною основою для організації діяльності органів виконавчої, судової влади та інших державних інституцій. Доцільно, щоб у містах з районним поділом межі (територія) департаментів і районів збігалися.

ГРОМАДА. В залежності від поселень, на базі яких вони утворюються, громади можуть бути сільські, селищні або міські.

Сільські громади утворюються на базі одного чи декількох сільських поселень.

Селищні громади утворюються на базі одного чи декількох поселень, одне з яких є селищем.

Міські громади утворюються на базі одного чи декількох поселень, одне з яких є містом.

В залежності від кількості жителів громади за своїм статусом можуть бути віднесені до одного з рівнів адміністративно-територіального устрою, зокрема:

громади з кількістю жителів до 15 тис. осіб – до базового рівня;

громади з кількістю жителів від 15 до 750 тис. осіб – до районного рівня;

громади з кількістю жителів понад 750 тис. осіб – до регіонального рівня.

Якщо до параметрів громад районного та регіонального рівнів не виникає суттєвих зауважень, то при визначенні параметрів громади базового рівня можливі декілька варіантів, зокрема:

Перший варіант: встановити, що всі територіальні громади сіл,

селищ, міст, у яких на даний час діють власні органи місцевого самоврядування, набувають статусу районної громади.

Другий варіант передбачає, що громади утворюються, якщо кількість жителів більше 500.

Третій варіант передбачає, що громади утворюються, якщо кількість жителів більше 1000.

Кожен із цих варіантів менш конфліктний на тлі варіанту, коли громада утворюється, якщо кількість жителів не менше 5 тис.

Залишення цього рівня територіального устрою майже незмінним не означає, що на цьому рівні не передбачається ніяких змін. Слід зазначити, що найбільше на цьому рівні буде сільських громад. З огляду на це необхідно суттєво оптимізувати повноваження органів місцевого самоврядування, які будуть закріплені на даному рівні, скоротивши їх до мінімуму.

Щоб стимулювати рух до добровільного об'єднання громад базового рівня, доцільно передбачити певні критерії, у разі досягнення яких громади чи їх об'єднання можуть отримати статус громади районного рівня із виходом зі складу району.

ПОСЕЛЕННЯ. Всім населеним пунктам надається статус поселення. Кількість поселень залишається незмінною – понад 29 000. Будь-яке поселення є основою або складовою частиною відповідної громади.

Порівняльна кількість АТО в залежності від чисельності населення

За чинним територіальним устроєм в Україні є: 279 міст районного значення, 177 міст обласного значення і 2 міста – Київ і Севастополь – зі спеціальним статусом (мал. 6.6).

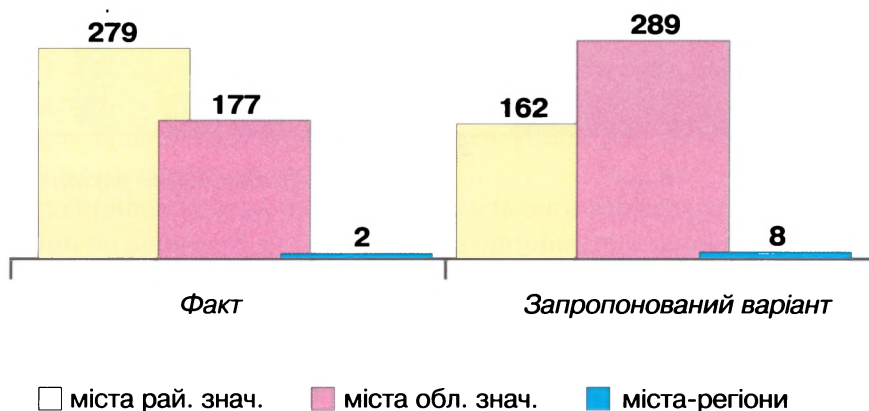
Мал. 6.6



Виходячи з пропозицій, викладених у даному варіанті, більшість міст (з кількістю жителів понад 15 тис. осіб) переходять на рівень району. Вони стають обласними, тобто містами обласного значення. Загальна кількість таких міст може бути близько 290 – на 116 міст більше, ніж тепер. Кількість міст базового рівня (районного значення), навпаки, зменшиться на 116 – до 162-х міст. Крім цього, ще близько 80-ти міст з чисельністю від 10 до 15 тис. жителів у результаті добровільного об'єднання з іншими суміжними громадами можуть набути статусу міста-району або міста районного рівня. Таким чином, кількість обласних міст із містами-районами може сягати 360-ти одиниць. Статус міст-регіонів набудуть 8 міст (мал. 6.7)

Мал. 6.7

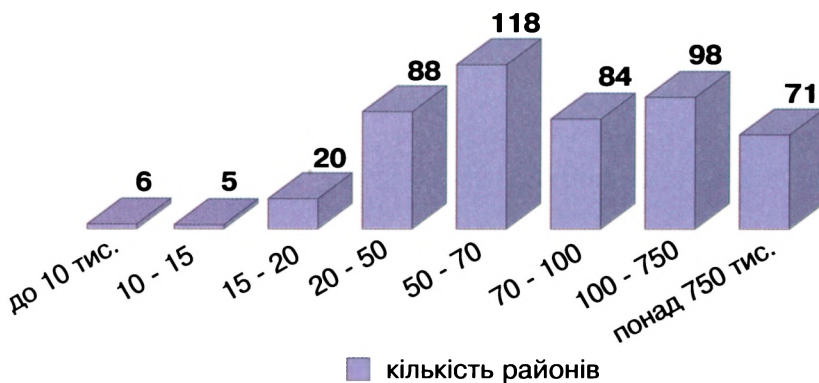
Варіанти зміни статусу міст за різними моделями реформи АТУ



Згідно з чинним адміністративно-територіальним устроєм, в Україні є 490 районів. За параметром «кількість жителів» розмір районів коливається від 10 до 180 тис. мешканців (мал. 6.8).

Мал. 6.8

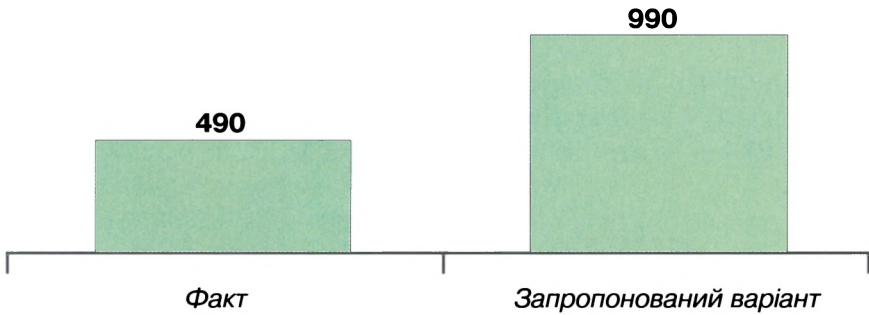
Кількість районів залежно від чисельності населення (факт)



Виходячи з пропозицій, викладених у даному варіанті, фактично всі райони з кількістю жителів близькою до 20 тис. лишаються у своїх територіальних межах. Решта районів можуть бути поділені на два чи більше – це нові райони. У результаті загальна кількість районів може зрости до 1000 одиниць. Крім цього, ще майже 80 міст із чисельністю від 10 до 15 тис. жителів завдяки добровільному об'єднанню з іншими суміжними громадами можуть набути статусу міста-району (мал. 6.9).

Мал. 6.9

Варіанти зміни кількості міст за різними моделями реформи АТУ



Компетенція органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій на відповідних рівнях адміністративно-територіального устрою

Одним із завдань адміністративно-територіальної реформи є досягнення чіткого розподілу повноважень між рівнями та органами місцевого самоврядування, а також між місцевими органами виконавчої влади. Нижче наводяться пропозиції щодо розподілу основних питань, що відносяться до відання органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій відповідних рівнів.

БАЗОВИЙ РІВЕНЬ – ГРОМАДА

До загальної компетенції громади слід віднести питання забезпечення:

- 1) соціально-економічного розвитку в межах території громади;
- 2) здійснення права комунальної власності, в тому числі і на землю;
- 3) здобування дошкільної освіти;
- 4) первинної та профілактичної медичної допомоги;

- 5) соціального догляду за особами похилого віку та інвалідами; соціальної допомоги іншим категоріям населення;
- 6) розвитку культури та спорту; створення умов для дозвілля;
- 7) вирішення питань землекористування;
- 8) вирішення питань містобудування та архітектури;
- 9) охорони довкілля;
- 10) благоустрій територій; утримання місцевих доріг, вулиць, площ, проїздів, парків, кладовищ; озеленення;
- 11) громадського транспорту в межах громади;
- 12) надання житлово-комунальних послуг, у тому числі теплотабезпечення; утримання водогонів, каналізації (комунальні стоки та відходи), освітлення; забезпечення чистоти і порядку; сміттєзвалища;
- 13) побутового й торговельного обслуговування;
- 14) санітарного контролю та профілактики;
- 15) надання нотаріальних послуг; здійснення реєстрації актів цивільного стану громадян;
- 16) громадського порядку та протипожежної охорони;
- 17) утримання закладів, споруд громадського призначення та адміністративних об'єктів, що у комунальній власності;
- 18) вирішення в межах, визначених законом, питань адміністративно-територіального устрою;
- 19) вирішення будь-яких питань місцевого характеру, які законами України не віднесені до повноважень органів державної влади.

Додатково до **загальної компетенції громади** з кількістю жителів **понад 5 тис.** належить забезпечення:

- здобуття загальної середньої освіти;
- діяльності інженера-землевпорядника;
- діяльності ветеринарного лікаря;
- створення належних умов праці для посадових осіб чи підрозділів місцевої міліції, державної інспекції з пожежного нагляду, Держказначейства, Міністерства праці та соціальної політики, Пенсійного фонду та ін.

Староста поселення

До **основних повноважень** старости поселення слід віднести:

- 1) представлення інтересів жителів поселення в органах місцевого самоврядування громади;
- 2) здійснення постійного взаємозв'язку населення з органами місцевого самоврядування громади;
- 3) доведення до відома населення, роз'яснення і контроль у межах компетенції положень законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, рішень органів місцевого самоврядування громади;

- 4) видання за дорученням виконавчих органів ради громади населенню довідок;
- 5) інформування населення та організація його участі в місцевих виборах, референдумах, переписах, медичних та санітарно-епідеміологічних заходах, ярмарках та інших заходах, що проводяться органами місцевого самоврядування громади;
- 6) контроль на підвідомчій території стану громадського порядку в тісній взаємодії з дільничними інспекторами міліції громади;
- 7) здійснення моніторингу на підвідомчій території стану роботи організацій, підприємств, а також стану доріг, колодязів, мостів, інших об'єктів комунальної власності, водного та лісового господарства та внесення пропозицій щодо його покращення на зборах громадян або раді громади;
- 8) контроль за наданням у повному обсязі пільг та субсидій мало-забезпеченим;
- 9) підготовка для розгляду радою пропозицій щодо використання природних ресурсів місцевого значення;
- 10) організація вирішення питань благоустрою поселення;
- 11) скликання зборів громадян (за власною ініціативою, за ініціативою групи громадян), головування на них;
- 12) щорічне звітування перед жителями поселення про свою діяльність.

РАЙОННИЙ РІВЕНЬ

Районна рада

До загальної компетенції районної ради слід віднести забезпечення:

- 1) здійснення інвестиційної діяльності;
- 2) здобування загальної середньої освіти;
- 3) здобування загальної середньої освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації (загальноосвітні школи-інтернати, дитячі будинки);
- 4) надання поліклінічної та стаціонарної медичної допомоги (поліклініки, лікарні широкого профілю, пологові будинки, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, заклади переливання крові), реабілітації дітей-інвалідів;
- 5) розвитку культури (школи естетичного виховання, здійснення методичної роботи, організація бібліотечного колектора);
- 6) розвитку фізичної культури і спорту (дитячо-юнацькі спортивні школи, спортивні споруди районного значення, проведення навчально-тренувальної роботи);
- 7) соціального захисту населення;

- 8) утримання підприємств житлово-комунального господарства, забезпечення надання житлово-комунальних послуг громадам району;
- 9) утримання доріг районного значення;
- 10) транспортного зв'язку;
- 11) управління питаннями містобудування та архітектури;
- 12) ведення земельного кадастру;
- 13) охорони довкілля;
- 14) реєстрації фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб;
- 15) охорони громадського порядку, утримання місцевої міліції;
- 16) протипожежної охорони;
- 17) управління спільною власністю громад району;
- 18) утримання закладів, споруд громадського призначення та адміністративних об'єктів, що у спільній комунальній власності громад району;
- 19) належних умов праці для посадових осіб та підрозділів територіальних органів виконавчої влади, зокрема:
- 20) інспекції з пожежного нагляду, Державного казначейства, Міністерства праці та соціальної політики, Пенсійного фонду, органу ветеринарної медицини тощо.

Обласне місто (місто районного рівня), місто-район

Загальна компетенції органів місцевого самоврядування обласних міст та міст-районів визначається як сума повноважень, якими наділені громади (базовий рівень) та органи місцевого самоврядування районних рад.

Департамент (округ)

До загальної компетенції департаментів – філій обласних державних адміністрацій – слід віднести:

- 1) виконання та контроль дотримання Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів, інших органів виконавчої влади;
- 2) додержання прав і свобод громадян;
- 3) контроль за недопущенням бюджетних диспропорцій;
- 4) координація діяльності територіальних представництв на рівні департаменту – філій регіональних представництв центральних органів виконавчої влади, зокрема: органів Міністерства внутрішніх справ, органу Служби безпеки України, органу прокуратури, суду, органу Міністерства з надзвичайних ситуацій, органу Міністерства охорони здоров'я, органу Міністерства освіти і науки, органу Міністерства економіки, органу Держказначейства, Міністерства юстиції, органів Міністерства праці та соціальної політики, Пенсійного фонду,

органу Контрольно-ревізійного управління, органу Податкової адміністрації, органу земельних ресурсів, органу охорони природного середовища, органу Міністерства статистики та інших.

РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ

Обласна державна адміністрація

До відання обласної державної адміністрації слід віднести забезпечення на території області:

1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;

2) законності й правопорядку, здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, громадськими організаціями та громадянами;

3) координації діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

4) здійснення контролю за виконанням виконавчими органами місцевого самоврядування області наданих їм законом окремих повноважень органів виконавчої влади.

Обласна рада

До загальної компетенції обласної ради слід віднести забезпечення:

1) організації виконання програм регіонального розвитку;

2) здобування вищої та середньої спеціальної освіти (вищі навчальні заклади I, II, III рівня акредитації, заклади професійно-технічної та післядипломної освіти);

3) здобування загальної середньої освіти для дітей, які потребують корекції фізичного або розумового розвитку, для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (спеціальні загальноосвітні заклади, школи-інтернати для таких дітей, санаторні школи-інтернати);

4) надання спеціалізованого медичного обслуговування;

5) соціального захисту населення;

6) розвитку культури та спорту (обласні бібліотеки, виставочні зали, музеї, філармонії, театри, дитячо-юнацькі спортивні школи для інвалідів, обласні центри з інвалідного спорту, спеціалізовані спортивні школи-інтернати тощо);

7) роботи транспорту;

8) утримання транспортної інфраструктури області;

- 9) вирішення питань містобудування та архітектури;
- 10) запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій;
- 11) управління спільною власністю громад області;
- 12) утримання закладів, споруд громадського призначення та адміністративних об'єктів, що у спільній комунальній власності громад району;
- 13) координації діяльності територіальних органів виконавчої влади, що мають подвійне підпорядкування;
- 14) сприяння діяльності територіальних органів виконавчої влади, суду та інших.

Місто-регіон

Загальна компетенція органів місцевого самоврядування міста-регіону визначається як сума повноважень, якими наділені:

- а) громади (базовий рівень),
- б) обласні міста (районний рівень),
- в) органи місцевого самоврядування регіонального рівня.

Система місцевого самоврядування та інших органів влади на відповідних рівнях АТУ

БАЗОВИЙ РІВЕНЬ

На базовому рівні адміністративно-територіального устрою утворюються тільки громади та їх складові – поселення. За кількістю жителів громади можуть бути різними (зараз є територіальні громади з кількістю жителів 200 осіб і навіть менші). Тому система органів та посадових осіб у громадах з різною кількістю жителів не може бути типовою. Звісно, чим більша громада, тим складнішою має бути структура її виконавчих органів. Виходячи з цього, пропонуються різні структури органів та посадових осіб у громадах.

Громада (до 2 тис. жителів)

На рівні громади з кількістю жителів до 2 тис. утворюються та здійснюють діяльність:

- територіальна громада – жителі громади,
- рада громади (секретар ради – на громадських засадах),
- голова громади.

Громада (від 2 тис. жителів)

На рівні громади з кількістю жителів від 2 тис. утворюються та здійснюють діяльність:

- територіальна громада – жителі громади,
- рада громади,

- голова громади – голова управи,
- секретар ради – заступник голови громади,
- виконавчі органи ради громади,
- органи самоорганізації населення.

Громада (від 5 тис. жителів)

На рівні громади з кількістю жителів від 5 тис. осіб утворюються та здійснюють діяльність:

- територіальна громада – жителі громади,
- рада громади,
- голова громади – голова управи,
- секретар ради – заступник голови громади,
- виконавчі органи ради громади (виконавчий комітет – колегіальний орган, управа – система виконавчих органів ради громади),
- старости поселень (у складних громадах),
- органи самоорганізації населення.

РАЙОННИЙ РІВЕНЬ

На районному рівні адміністративно-територіального устрою утворюються райони, обласні міста, міста-райони. У кожній із перерахованих адміністративно-територіальних одиниць система місцевого самоврядування та перелік органів помітно відрізняється. Це пов'язано з тим, що, наприклад, районна рада здійснює функції органу, який представляє спільні інтереси територіальних громад району. Система місцевого самоврядування та перелік органів обласного міста аналогічна громаді з кількістю жителів понад 5 тис., але має розвинутішу систему в зв'язку з тим, що міста районного рівня наділяються додатковою компетенцією, яку мають районні ради. Щодо міста-району, то система органів у ньому аналогічна району.

Район

На рівні району утворюються та здійснюють діяльність:

- районна рада,
- голова районної ради,
- виконавчі органи районної ради (виконавчий комітет – колегіальний орган, управа – система виконавчих органів районної ради),
- голова управи.

На рівні району утворюються та здійснюють діяльність посадові особи та підрозділи територіальних органів виконавчої влади, зокрема: інспекції з пожежного нагляду, Державного казначейства, Міністерства праці та соціальної політики, Пенсійного фонду, органу ветеринарної медицини тощо.

Обласне місто

На рівні громади обласного міста утворюються та здійснюють діяльність:

- територіальна громада – жителі громади,
- рада громади,
- голова громади,
- секретар ради – заступник голови громади,
- виконавчі органи ради громади (виконавчий комітет – колегіальний орган, управа – система виконавчих органів ради громади),
- голова управи,
- старости поселень (у складних громадах),
- органи самоорганізації населення.

На рівні громади обласного міста утворюються та здійснюють діяльність посадові особи та підрозділи територіальних органів виконавчої влади, зокрема: інспекції з пожежного нагляду, Державного казначейства, Міністерства праці та соціальної політики, Пенсійного фонду тощо.

Місто-район

На рівні міста-району утворюються та здійснюють діяльність:

- рада міста-району,
- голова ради міста-району,
- виконавчі органи ради міста-району (виконавчий комітет – колегіальний орган, управа – система виконавчих органів ради міста-району),
- голова управи.

На рівні міста-району утворюються та здійснюють діяльність посадові особи та підрозділи територіальних органів виконавчої влади, зокрема: інспекції з пожежного нагляду, Державного казначейства, Міністерства праці та соціальної політики, Пенсійного фонду, органу ветеринарної медицини тощо.

Департамент (округ)

На рівні департаменту утворюються та здійснюють діяльність філії регіональних представництв центральних органів виконавчої влади, зокрема:

- департаментів обласної державної адміністрації;
- органів Міністерства внутрішніх справ, органу Служби безпеки України, органу прокуратури, суду, органу Міністерства з надзвичайних ситуацій, органу Міністерства охорони здоров'я, органу Міністерства освіти і науки, органу Міністерства економіки, органу Держказначейства, Міністерства юстиції, органів Міністерства праці та соціальної політики, Пенсійного фонду, органу Контрольно-ревізійного управління, органу Податкової адміністрації, органу земельних ресурсів, органу охорони природного середовища, органу Міністерства статистики та інших.

РЕГІОНАЛЬНИЙ РІВЕНЬ

На рівні області та міст-регіонів пропонується, щоб виконавчі органи ради мали назву – уряд області, уряд міста, а колегіальний орган уряду – рада міністрів.

Область

На рівні області утворюються та здійснюють діяльність:

1. Органи місцевого самоврядування:

– обласна рада,

– голова обласної ради,

– виконавчі органи обласної ради (рада міністрів області – колегіальний орган, уряд області – система виконавчих органів обласної ради),

– голова ради міністрів області.

2. Місцеві органи й територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади:

1) Обласна державна адміністрація у складі:

– голова,

– заступники голови,

– територіальні департаменти,

– структурні підрозділи.

2) Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади:

органів Міністерства внутрішніх справ, органу Служби безпеки України, органу прокуратури, суду, органу Міністерства надзвичайних ситуацій, органу Міністерства охорони здоров'я, органу Міністерства освіти і науки, органу Міністерства економіки, органу Держказначейства, Міністерства юстиції, органів Міністерства праці та соціальної політики, Пенсійного фонду, органу Контрольно-ревізійного управління, органу Податкової адміністрації, органу земельних ресурсів, органу охорони природного середовища, органу Міністерства статистики та інших.

Місто-регіон

На рівні міста-регіону утворюються та здійснюють діяльність:

1. Органи місцевого самоврядування:

– територіальна громада – жителі громади,

– рада громади,

– голова громади,

– секретар ради – заступник голови громади,

– виконавчі органи ради громади (рада міністрів міста – колегіальний орган, уряд міста – система виконавчих органів ради громади),

– голова ради міністрів міста,

– старости поселень (для складних громад),

– органи самоорганізації населення.

2. Місцеві органи й територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади:

1) Місцева державна адміністрація (тільки місто Київ та Севастополь).

2) Територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади (перелік підрозділів такий, як і в областях).

Далі наводимо загальну схему системи органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади (мал. 6.10 – 6.19).

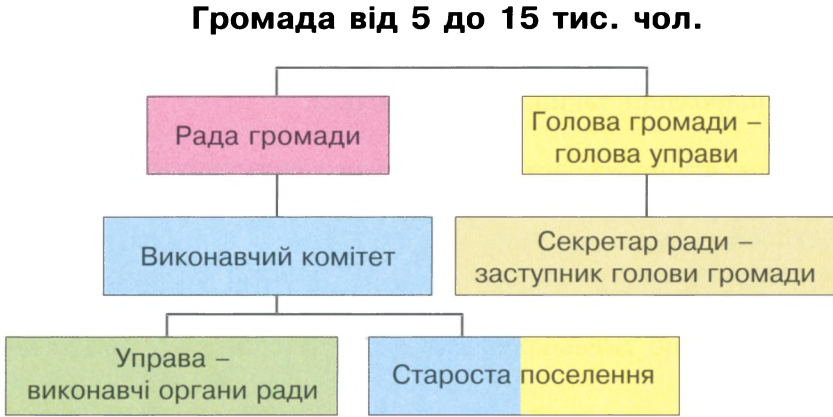
Мал. 6.10



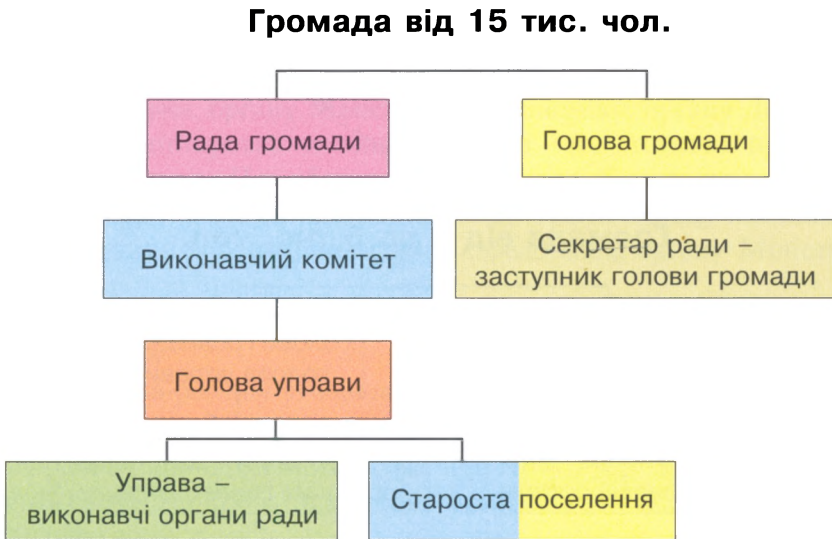
Мал. 6.11



Мал. 6.12

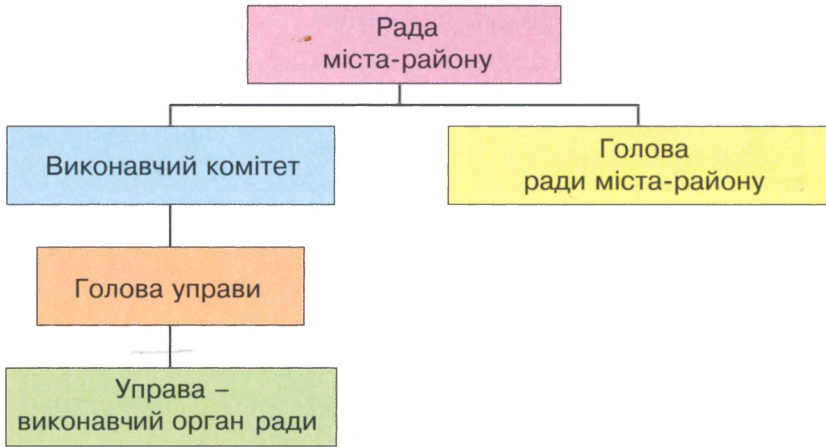


Мал. 6.13



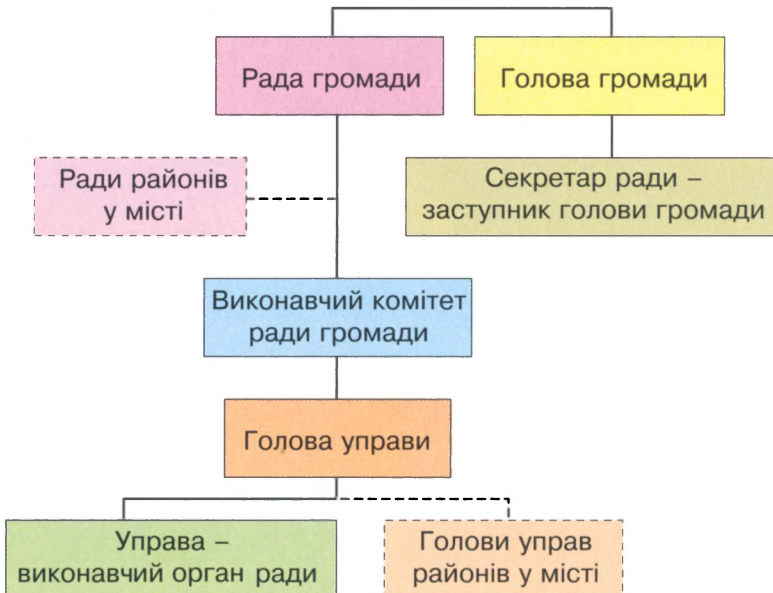
Мал. 6.14

Місто-район



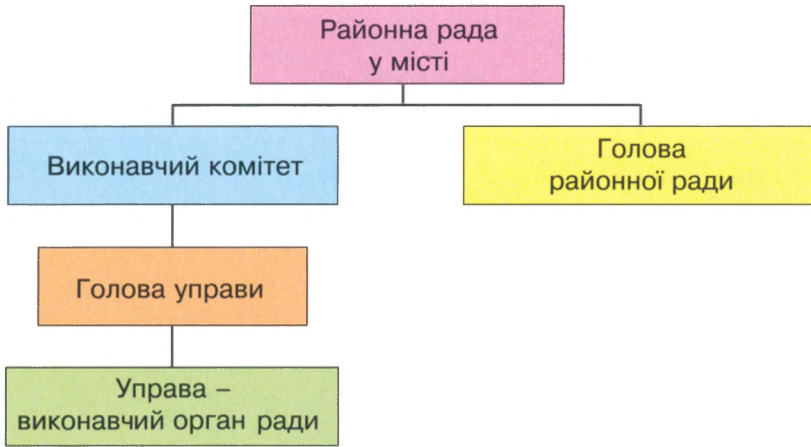
Мал. 6.15

Місто понад 400 тис. чол.



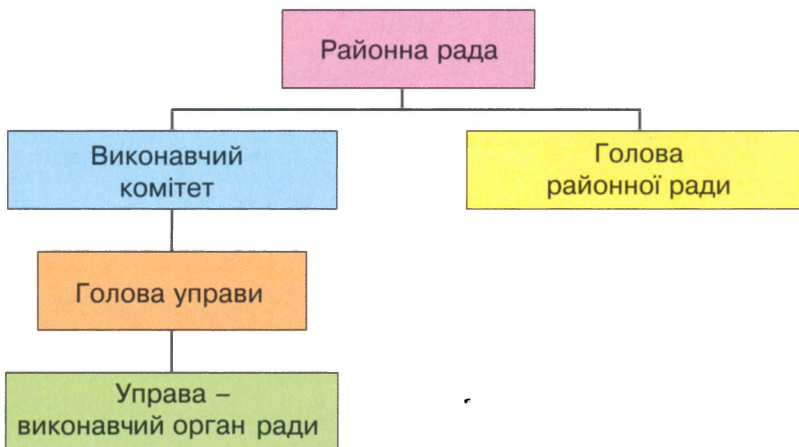
Мал. 6.16

Район у місті



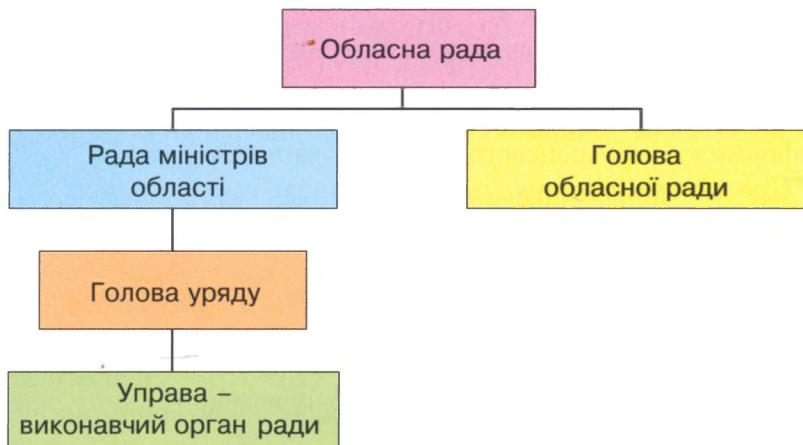
Мал. 6.17

Район



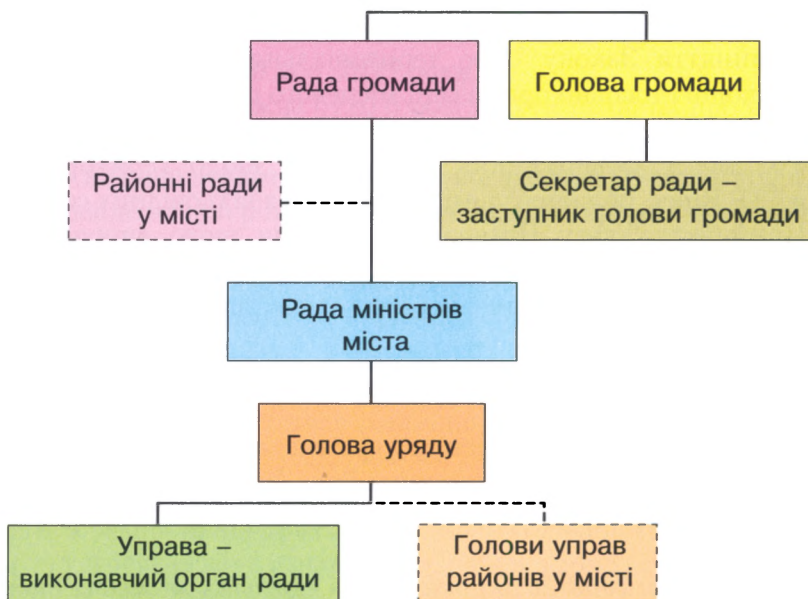
Мал. 6.18

Область



Мал. 6.19

Місто-регіон



Етапи реалізації реформи адміністративно-територіального устрою України

Підготовчий етап: 2007-2010 роки (до чергових місцевих виборів)

1. Внесення змін до Конституції України – прийняття відповідного законопроекту.
2. Підготовка пакету нормативно-правових актів для запровадження реформи у сфері місцевого самоврядування, зокрема:
 - “Про місцеве самоврядування у громаді”,
 - “Про самоврядування району”,
 - “Про самоврядування області”,
 - внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”,
 - “Про територіальний устрій України”,
 - “Про комунальне майно” (комунальну власність),
 - “Про місцеві податки і збори”,
 - внесення змін до Бюджетного кодексу України,
 - внесення змін до Земельного кодексу України,
 - внесення змін до Закону України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”,
 - інших нормативних актів з питань місцевого самоврядування.
3. Підготовка проектів моделей територіального устрою АР Крим та областей з визначенням проектних меж та адміністративних центрів громад, районів, а також департаментів.
4. Прийняття Закону “Про територіальний устрій України” та інших законів стосовно організації місцевого самоврядування та місцевих органів влади.
5. Розгляд і затвердження пропозицій щодо територіального устрою АР Крим, областей та міст-регіонів на відповідних сесіях рад.
6. Прийняття Указу Президента України щодо впорядкування системи місцевих органів виконавчої влади, судових органів на рівні департаментів. Затвердження переліку, меж, адміністративних центрів департаментів.
7. Затвердження територіального устрою АР Крим, областей та міст-регіонів.
8. Створення державного реєстру громад та поселень.
9. Прийняття постанови Верховної Ради України щодо призначення місцевих виборів на березень 2008 року.

Перший етап: 2008-2010 роки (після чергових місцевих виборів)

1. Проведення місцевих виборів у рамках нової системи адміністративно-територіального устрою України, формування представниць-

ких органів місцевого самоврядування, обрання голів громад, голів районних, обласних рад.

2. Формування виконавчих органів місцевого самоврядування на рівні громад, районів, областей та поселень.

3. Формування системи місцевих органів виконавчої влади, в тому числі представництв (департаментів) обласних державних адміністрацій, судових органів на рівні департаментів.

4. Реорганізація (ліквідація) районних державних адміністрацій та інших органів виконавчої влади, судових органів, що діяли на рівні районів.

5. Реорганізація обласних державних адміністрацій.

6. Проведення інвентаризації майна, що перебувало у комунальній чи спільній власності, а також майна, що перебувало в управлінні районних державних адміністрацій, та формування нових переліків об'єктів і майна комунальної власності новоутворених громад, районів, міст-районів.

7. Формування нової мережі об'єктів (установ, закладів, підприємств тощо) з надання громадянам послуг на рівні новоутворених та реорганізованих громад, районів.

Основне завдання, яке стоїть на першому етапі, – створення територіальної основи для місцевого самоврядування, визначення територіальних меж, запровадження дієздатного місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою, особливо на рівні громад, районів і обласних міст, зміцнення його матеріальної та фінансової основи, створення мережі об'єктів з надання громадянам послуг.

Другий етап: з 2010 або 2015 року

На даному етапі можна було б розглянути питання про впорядкування обласного поділу України. Після того як сформується дієздатні органи на рівні департаментів і значна частина функцій з обласного рівня перейде на цей рівень, функції обласних органів будуть зведені до мінімуму. Так будуть створені сприятливі умови для перегляду статусу областей і створення нових регіональних утворень. Після цього можна було б запровадити місцеве самоврядування на рівні департаментів.

Із завершенням попереднього етапу об'єднання громад більша частина з них набуде статусу районного рівня, а частина перейде на рівень поселень і стане складовою частиною інших громад.

З урахуванням зазначеного під завершення даного етапу могло б відбутися закріплення трьох нових рівнів адміністративно-територіального устрою: регіон, департамент, район; громада.

Загальні висновки

Запропонований варіант адміністративно-територіального устрою дозволяє забезпечити:

створення сучасної моделі організації місцевого самоврядування в Україні у відповідності з Європейською хартією місцевого самоврядування;

запровадження оптимальної системи адміністративно-територіального устрою України, якою створюються умови для більш повного розмежування повноважень між рівнями територіального устрою, між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом створення спеціальної одиниці – департаменту (округу);

впорядкування територіального устрою на первинному (базовому) рівні, ліквідація так званих “рад-матрьошок” і створення системи нових АТО – громад з дотриманням принципу повсюдності місцевого самоврядування та наділення їх оптимальним набором повноважень. При цьому передбачається можливість збереження системи органів місцевого самоврядування, що діє на рівні сільських територіальних громад та інших невеликих утворень;

створення дієздатного місцевого самоврядування на районному рівні – у районах і обласних містах, передача на цей рівень максимального набору повноважень;

посилення статусу органів місцевого самоврядування на обласному рівні. Створення системи виконавчих органів обласних рад – урядів областей;

ліквідацію на районному рівні системи місцевих державних адміністрацій та інших органів виконавчої влади, суду і перенесення їх функціонування на рівень департаментів (округів);

зміну статусу обласних державних адміністрацій на органи з контролюючими функціями. Утворення філій ОДА – департаментів на рівні АТО, державних департаментів (округів);

створення правових умов для ліквідації так званих “рад-матрьошок” і утворення на їх основі системи нових АТО – міст-районів або утворення самостійних громад;

створення умов для стимулювання добровільного об’єднання громад у нові адміністративно-територіальні одиниці – міста-райони із збереженням при цьому діяльності органів місцевого самоврядування у громадах, що стали складовими частинами міста-району;

створення в межах складних громад комунальних округів (департаментів), у яких діятимуть старости, які одночасно представлятимуть інтереси поселень, що у складі громади, та будуть офіційними представниками виконавчих органів громади в поселенні.

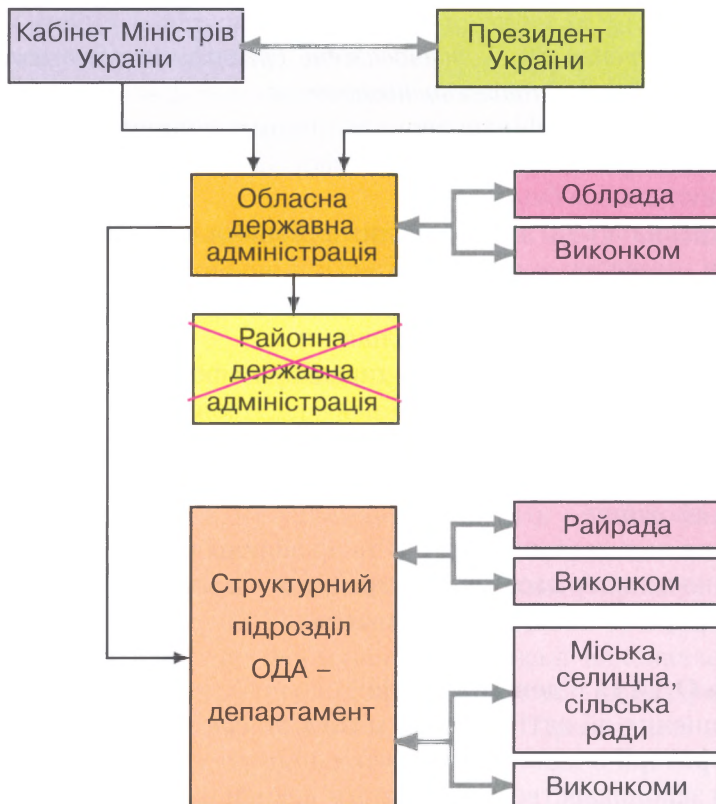
6.5. Варіант четвертий

(запровадження базового та регіонального рівнів адміністративно-територіального устрою, утворення виконавчих органів в обласних та районних радах, ліквідація райдержадміністрацій, утворення департаментів як структурних підрозділів облдержадміністрацій)

Відповідно до запропонованого варіанту (мал. 6.20):

- ліквідовуються райдержадміністрації, натомість створюються структурні підрозділи облдержадміністрацій – департаменти в кожному районі;
- утворюються виконавчі комітети обласних та районних рад;
- облдержадміністрація та підпорядковані їй департаменти наділяються відповідними контрольно-наглядовими повноваженнями;
- управління і відділи районних та обласних державних адміністрацій включаються до складу виконкомів відповідних рад;
- голів облдержадміністрацій призначає Президент України за поданням Кабінету Міністрів України;
- керівник департаменту та його заступники призначаються на посаду головою облдержадміністрацій за погодженням з Кабінетом

Мал. 6.20



Міністрів України;

- акти органів місцевого самоврядування підлягають обов'язковій державній реєстрації;
- облдержадміністрації надається право зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування.

Повноваження облдержадміністрації та її департаментів:

- Забезпечення на території області:
 - виконання Конституції, законів України, актів Президента та Кабінету Міністрів України;
 - дотримання законності та правопорядку;
 - координації роботи територіальних органів виконавчої влади.
- Здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, громадськими організаціями та громадянами.
- Здійснення нагляду за виконанням рішень щодо скасування актів органів місцевого самоврядування.

• Здійснення контролю:

- за дотриманням виконавчими органами місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади на відповідній території;

Довідково: тепер 80 % повноважень органів місцевого самоврядування складають делеговані повноваження.

- за додержанням фінансової дисципліни, порядком ведення обліку і звітності;
- за виконанням бюджету;
- за правильністю встановлення органами місцевого самоврядування цін і тарифів;
- за додержанням законодавства у галузі будівництва;
- за охороною культурної спадщини;
- за дотриманням державних гарантій у сфері праці та зайнятості населення.

Основні повноваження:

сфера оборони;

питання національної безпеки та правопорядку;

питання захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій;

сфера управління архівною справою.

Права ОДА та її департаментів:

- зупинення дії актів органів місцевого самоврядування на відповідній території з одночасним зверненням до суду, якщо ними порушуються законодавство та завдається шкоди розвитку території;

- встановлення штрафних санкцій щодо посадових осіб місцевого самоврядування, які не забезпечили виконання законодавства; порушення питання про відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування;
- ініціювання процедури припинення повноважень посадових осіб місцевого самоврядування;
- внесення на розгляд органів місцевого самоврядування питань, що мають суспільне значення для адміністративно-територіальної одиниці.

Позитивні сторони зазначеного варіанту:

- утворення виконавчих комітетів обласних та районних рад засвідчить виконання Україною взятих зобов'язань у зв'язку з ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування;
- надання районним та обласним радам реальних повноважень щодо здійснення місцевого самоврядування;
- зменшення обсягів повноважень обласних державних адміністрацій та передача значної їх частини виконавчим органам обласних рад усуне дисбаланс між обсягом самоврядних та делегованих повноважень, дасть змогу уникнути дублювання функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- можливість вирішувати проблемні питання місцевого значення на ближчому до людей рівні;
- уникнення конфліктних ситуацій між головою районної ради та головою райдержадміністрації;
- відсутня можливість оголошення недовіри голові райдержадміністрації;
- утворення департаментів посилить вплив КМУ на ситуацію в регіонах та створить повноцінну систему виконавчої влади;
- запропонований варіант потребуватиме менше затрат з державного бюджету;
- зменшення кількості державних службовців у виконавчій владі;
- урівняння чисельності державних службовців та посадовців місцевого самоврядування;
- відпадає потреба у збільшенні офісних приміщень;
- зменшення витрат на утримання апаратів органів виконавчої влади з державного бюджету;
- відпадає необхідність у внесенні змін до законопроекту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 3207-1) в статтях 118, 119 Конституції в частині формування вертикалі виконавчої влади, оскільки утворення структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій регулюється Законом України “Про місцеві державні адміністрації”.

Застереження:

- Запропонований варіант може дати привід для звинувачень Уряду:

- у позбавленні Президента України можливості впливати на ситуацію в регіонах на районному рівні;

- у підміні ліквідованих райдержадміністрацій структурними підрозділами облдержадміністрацій – департаментами.

- Виникне необхідність внесення змін до Конституції України стосовно місцевого самоврядування й територіального устрою (статті 133, 140 – 143 Конституції).

- Виникне потреба у врегулюванні питання здійснення функції нагляду (на сьогоднішній день такі функції здійснюють органи прокуратури).

Довідково: згідно з пунктом 9 Перехідних положень прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів.

6.6. Варіант п'ятий

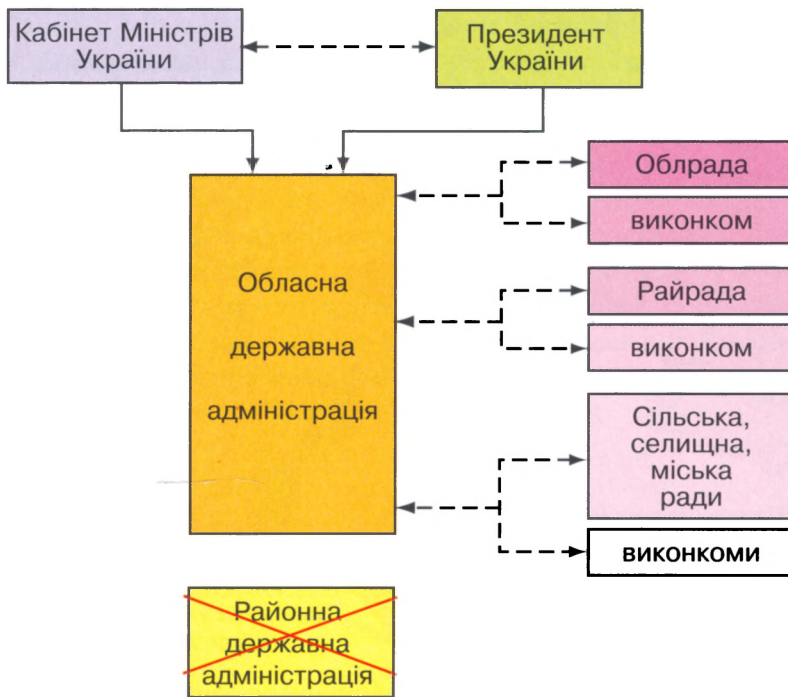
(трирівнева модель адміністративно-територіального устрою, перетворення облдержадміністрацій на органи префекторального типу, ліквідація райдержадміністрацій, утворення виконавчих органів обласних та районних рад, утворення управ)

Пропонується провести широку і глибоку децентралізацію з передачею значної частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування на місцевому та регіональному рівні: утворюються виконкоми в обласних та районних радах, ліквідовуються районні державні адміністрації, обласні державні адміністрації здійснюють лише контрольні та наглядові функції, відбувається перерозподіл повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування, утворюються управи у складі виконкому (апарат виконкому), вводиться посада представника ради у населених пунктах, що не є адміністративними центрами територіальних одиниць (мал. 6.21).

Зазначений варіант пропонує трирівневу систему адміністративно-територіального устрою (мал. 6.22).

Громада – це територія і населення в кількості 5 тис., це базовий показник. Але це не означає, що громада не може бути меншою чи більшою. Оскільки при створенні громад обов'язково будуть враховані і фактор доступності до центру громади, і фактор густоти населення, і фактор національної та релігійної належності, і фактор техногенності території та інші фактори. До створення кожної громади буде

Мал. 6.21



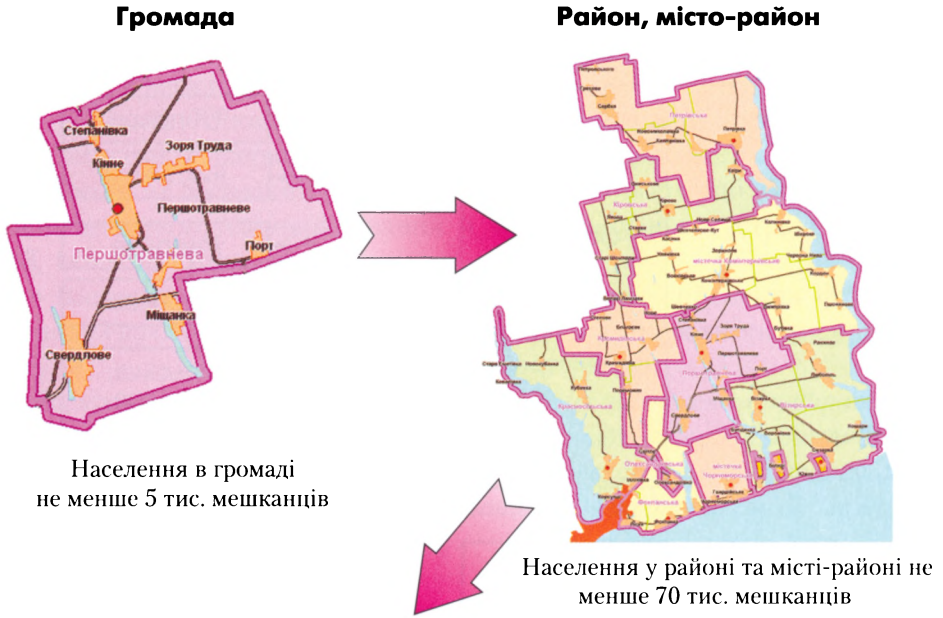
застосовано індивідуальний підхід з урахуванням усіх можливих факторів. Тобто кількість населення в громаді залежить від багатьох коефіцієнтів. Константою залишається лише комфорт громадян.

Район – не менше 70 тис. населення, оскільки це саме та кількість, що з точки зору забезпеченості ресурсами та ефективності управління є найоптимальнішою та відповідає світовій практиці для територіальних утворень такого рівня.

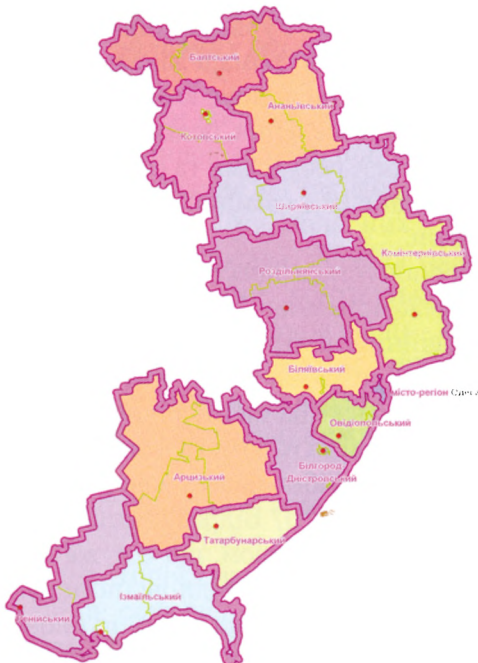
Разом з районом пропонується ввести поняття **міста-району**: це громада з населенням теж не менше 70 тис. мешканців. Сьогодні в Україні є один урбанізаційний центр – Київ, і всі потоки замкнені на ньому. Для того щоб достойно забезпечити життя в будь-якому населеному пункті, пропонується вже на цьому рівні виділити міста-райони як нові урбанізаційні центри та надати їм можливість для самостійного розвитку. Можливо, їх потрібно навіть вивести з системи району, в якому вони знаходяться. Для чого? Відразу відпаде бюджетний конфлікт між районом і районним центром, що є дуже поширеним явищем сьогодні. Разом з тим на території відповідного району буде розвиватися ще як мінімум одне поселення, тому що воно стане новим адміністративним центром району. А, може, і не одне, а декілька, тим самим створюючи більш розвинену і доступну інфраструктуру надання послуг населенню.

Мал. 6.22

Система адміністративно-територіального устрою



Регіон, АРК, місто-регіон



Населення в місті-регіоні не менше 750 тис. мешканців

Наступний рівень – регіональний. До **регіонів** можуть відноситися сьогоднішні 24 області, Автономна Республіка Крим, також пропонується додати міста-регіони з населенням не менше 750 тис., тобто Харків, Одесу, Львів, Донецьк, Дніпропетровськ, Запоріжжя, а також міста зі спеціальним статусом – Київ та Севастополь, усього 33 регіони. Так само **міста-регіони** – це нові урбанізаційні центри, які, маючи цей статус, самостійно вирішують питання власного розвитку, разом з тим надаючи можливість для розбудови нових регіональних центрів, що має на меті, знову ж таки, наближення послуг до людини. Окремого рішення потребує питання щодо статусу Кривого Рогу.

Маючи такий фундамент, тобто трирівневу модель територіального устрою, можна говорити і про розподіл повноважень. Розподіляти повноваження пропонується як між органами влади, так і між територіальними рівнями.

СИСТЕМА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ ПОВНОВАЖЕННЯ В УМОВАХ НОВОГО АТУ

Система місцевого самоврядування на рівні громади:

громада як спільнота жителів,

голова громади,

рада громади,

виконавчий орган ради громади – виконавчий комітет як колегіальний орган (голова громади, секретар ради громади, староста поселення тощо),

органи самоорганізації населення.

Представництво органів місцевого самоврядування в **поселенні**, яке не є адміністративним центром громади, має забезпечуватись старостою, якого обиратимуть жителі відповідного поселення з числа депутатів від поселення і який входить до складу виконавчого комітету ради громади.

Орієнтовні повноваження старости поселення, яке не є адміністративним центром громади:

1) представляє інтереси жителів поселення в органах місцевого самоврядування громади;

2) здійснює постійний взаємозв'язок населення з органами місцевого самоврядування громади;

3) доводить до відома населення, роз'яснює і контролює в межах компетенції положення законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України, рішення органів місцевого самоврядування громади;

4) видає за дорученням виконавчих органів ради громади населенню довідки;

5) інформує населення та організовує його участь у місцевих виборах, референдумах, переписах, медичних та санітарно-епідеміологічних заходах, ярмарках та урочистих зборах, що проводяться органами місцевого самоврядування громади;

6) скликає збори громадян (за власною ініціативою, за ініціативою групи громадян), головує на них;

7) контролює на підвідомчій території стан громадського порядку в тісній взаємодії з дільничними інспекторами міліції громади;

8) здійснює моніторинг на підвідомчій території стану роботи пошти, магазину, підрозділів служби побуту, стану доріг, колодязів, мостів, інших об'єктів комунальної власності, водного і лісового господарства та вносить пропозиції щодо його покращення на збори громадян або раду громади;

9) відслідковує надання у повному обсязі пільг та субсидій малозабезпеченим;

10) готує для розгляду радою пропозиції щодо використання природних ресурсів місцевого значення;

11) організовує вирішення питань благоустрою поселення;

12) щорічно звітує перед жителями поселення.

До загальної компетенції громади належить:

1) здійснення права комунальної власності, в тому числі й на землю (володіння, користування і розпорядження);

2) забезпечення здобуття неповнолітніми дошкільної освіти (утримання ясел, дитячих садочків, шкіл-садочків);

3) забезпечення здобуття загальної середньої освіти (утримання середньої загальноосвітньої школи, ліцею, гімназії, вечірньої школи);

4) здійснення соціального догляду за особами похилого віку та інвалідами, соціальної допомоги іншим категоріям населення;

5) охорона материнства, дитинства, сім'ї та молоді;

6) забезпечення надання первинної та профілактичної медичної допомоги (утримання амбулаторії, ФАПів);

7) вирішення питань землекористування (забезпечення діяльності інженера-землевпорядника);

8) вирішення питань містобудування та архітектури;

9) охорона довкілля, благоустрій територій, утримання доріг місцевого значення;

10) створення умов для розвитку культури та спорту (утримання палацу культури, будинку культури, клубу, бібліотеки, музею місцевого значення, спортивних споруд);

11) здійснення транспортного забезпечення в межах громади;

12) здійснення побутового забезпечення, забезпечення надання

житлово-комунальних послуг, у тому числі теплозабезпечення, енергозбереження, утримання водогонів, каналізації тощо;

13) забезпечення здійснення санітарного контролю та профілактики;

14) забезпечення діяльності ветеринарного лікаря;

15) надання нотаріальних послуг, здійснення реєстрації актів цивільного стану громадян (народження, шлюбу, смерті), реєстрації (зняття з реєстрації) громадянина за місцем проживання;

16) вирішення в межах, визначених законом, питань адміністративно-територіального устрою;

17) забезпечення робочим місцем та належними умовами праці дільничного інспектора міліції, державного інспектора з пожежного нагляду, представника Держказначейства, Міністерства праці та соціальної політики, Пенсійного фонду;

18) вирішення будь-яких інших питань, віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування громади, за виключенням повноважень органів виконавчої влади, наданих законами України виконавчому органу ради громади;

19) вирішення будь-яких питань місцевого значення, які законами України не віднесені до повноважень органів державної влади.

До загальних повноважень ради громади належать:

1. Повноваження з організації роботи ради та її органів, здійснення контролю за їх діяльністю:

1) затвердження регламенту ради та внесення змін до нього;

2) обрання за пропозицією голови громади на посаду та звільнення з посади секретаря ради;

3) утворення і ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій, затвердження положень про постійні та інші комісії ради;

4) затвердження за пропозицією голови громади структури виконавчого органу ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчого органу, витрат на їх утримання, визначення чисельності виконавчого комітету та затвердження його персонального складу, затвердження положень про відділи, управління та інші структурні підрозділи виконавчого комітету за поданням голови громади;

5) затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання;

6) заслуховування звіту голови громади про його діяльність та про діяльність виконавчого комітету ради і його структурних підрозділів;

7) заслуховування звітів постійних, тимчасових та інших комісій, посадових осіб, яких вона призначає або затверджує, оцінка їх діяльності, прийняття відповідних рішень за результатами звітів;

8) заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, вико-

нання ними доручень ради;

9) розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах;

10) прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом;

11) визначення відповідно до закону кількісного складу ради;

12) погодження створення органів самоорганізації населення;

13) прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими владними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їх здійснення;

14) прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів самоорганізації населення у випадках, передбачених законом;

15) скасування актів виконавчого комітету ради громади, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;

16) прийняття рішення про проведення місцевого референдуму;

17) затвердження договорів, укладених головою громади від імені ради з питань, віднесених до її виключної компетенції;

18) прийняття рішень про розмежування повноважень між виконавчим органом ради громади та головою громади в межах повноважень, наданих законом виконавчим органам рад громад;

19) прийняття рішення про дострокове припинення повноважень голови громади у випадках, передбачених законом;

20) заснування засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників;

21) прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, а також інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування та вихід із них;

22) прийняття рішень про затвердження статуту громади.

2. Повноваження щодо вирішення питань місцевого значення, віднесених до компетенції органів місцевого самоврядування громади:

1) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку громади, програм зайнятості, соціального захисту та соціального забезпечення дітей, молоді, жінок, сім'ї, інших категорій населення, інших цільових програм з питань місцевого значення, контроль за їх виконанням;

2) затвердження бюджету громади, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; встановлення порядку використання коштів із бюджету місцевого самоврядування;

3) визначення розмірів ставок місцевих податків і зборів у межах, визначених законом, встановлення цін та націнок на послуги, що встановлені на території юрисдикції громади;

- 4) утворення цільових (у тому числі валютних) фондів, затвердження положень про ці фонди; затвердження звітів про використання коштів із зазначених фондів;
- 5) прийняття рішень щодо здійснення місцевих позик, проведення лотерей, випуску цінних паперів;
- 6) прийняття рішень щодо отримання позик з інших місцевих бюджетів та джерел, а також щодо передачі коштів з відповідного місцевого бюджету;
- 7) прийняття рішень про надання пільг стосовно місцевих податків і зборів;
- 8) прийняття рішень про встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до бюджету місцевого самоврядування;
- 9) затвердження програм розвитку житлово-комунального господарства та благоустрою поселень; встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної громади;
- 10) внесення на затвердження відповідної громади переліку об'єктів комунальної власності, які можуть бути відчужені тільки за рішенням громади; прийняття рішень щодо відчуження інших об'єктів комунальної власності, про створення, ліквідацію, реорганізацію та перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної громади; призначення і звільнення з посади керівників цих підприємств;
- 11) прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління об'єктами комунальної власності відповідної громади, визначення меж цих повноважень та умов їх здійснення;
- 12) вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тому числі з іноземними інвестиціями;
- 13) надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність та прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності; розгляд за поданням виконавчого органу ради пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності; внесення до органів виконавчої влади відповідних пропозицій;
- 14) затвердження місцевих планів і програм охорони довкілля, з питань цивільного захисту населення, раціонального використання земель та природних ресурсів місцевого значення і мінерально-сировинної бази, охорони питної води, енергозбереження та інших програм, що є важливими для громади;
- 15) прийняття рішень відповідно до закону, статуту громади та

власних рішень про відведення земель і користування землями, що знаходяться у власності громади; прийняття рішень про викуп земель у їх власників для потреб громади;

16) прийняття рішень про відведення або надання земельних ділянок лісового фонду місцевого значення, які належать громаді, в постійне або тимчасове користування, про припинення права користування цими ділянками, про продаж таких земельних ділянок лісового фонду; прийняття рішень про викуп земельних ділянок лісового фонду у їх власників для потреб громади;

17) погодження клопотань про надання надр у користування з метою геологічного вивчення; прийняття рішень про надання надр у користування з метою розробки родовищ корисних копалин місцевого значення;

18) затвердження відповідно до закону ставок земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, що є у власності громади;

19) прийняття рішень про надання водних об'єктів місцевого значення у користування; затвердження правил користування водозабірними спорудами, затвердження проектів зон санітарної охорони господарсько-питних водозаборів; встановлення правил користування маломірними суднами на водних об'єктах, прийняття за погодженням з органами державної влади рішень з питань охорони здоров'я та охорони навколишнього природного середовища під час аварійних ситуацій, про скидання стічних вод з накопичувачів у водні об'єкти, якщо це не призведе до перевищення нормативів екологічної безпеки водокористування; вирішення відповідно до закону і статуту громади питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу;

20) внесення пропозицій до відповідних органів про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури загальнодержавного значення; прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення, про клопотання щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури місцевого значення, які охороняються законом; визначення меж територій пам'яток місцевого значення, їхніх зон охорони; встановлення режиму збереження і порядку використання пам'яток місцевого значення;

21) організація та розвиток мережі дошкільних закладів освіти та загальноосвітніх навчальних закладів: встановлення на основі визначених центральним органом виконавчої влади у сфері освіти мінімальних нормативів бюджетного фінансування зазначених закладів, створення відповідних органів управління, організація підвозу шко-

лярів до місця навчання;

22) організація надання первинної та профілактичної медичної допомоги;

23) вирішення питань фізичної культури і спорту, дозвілля та місцевого туризму;

24) затвердження з дотриманням встановленого законом порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних поселень, іншої містобудівної документації;

25) встановлення на відповідних територіях режиму забудови та іншого використання земель, передбачених для містобудівних потреб;

26) прийняття рішень про розробку та затвердження детальних планів забудови території, в тому числі щодо:

визначення земельних ділянок для розташування та будівництва об'єктів містобудування та іншого використання;

вибору, вилучення (викупу), надання у власність або користування (оренду) земельних ділянок;

визначення поверховості та інших параметрів забудови території;

встановлення меж земель загального користування поселень;

встановлення на відповідній території єдиних умов та обмежень використання земель, визначених для містобудівних потреб;

організації комплексної забудови території;

визначення технічних умов для розміщення та утримання інженерно-транспортної інфраструктури;

прийняття рішень про розробку та затвердження місцевих правил забудови, проектів забудови території, проектів розподілу території мікрорайону (кварталу);

27) затвердження правил благоустрою територій відповідних поселень, забезпечення в них чистоти і порядку, правил торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях;

28) затвердження відповідно до закону положення про зміст, опис та порядок використання символіки громади;

29) вирішення відповідно до закону питань адміністративно-територіального устрою.

3. До повноважень ради громади міста-району, крім зазначених, належать:

1) прийняття рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних (вільних) економічних зон, територій пріоритетного розвитку, змінами в статусі цих зон, територій, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення у передбаченому законом порядку таких зон;

2) організація та розвиток загальноосвітніх навчальних закладів для громадян, які потребують соціальної допомоги та соціальної реабілітації;

3) організація амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної допомоги, розвиток центрів здоров'я, забезпечення функціонування центрів ранньої реабілітації дітей-інвалідів;

4) прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність;

5) створення відповідно до закону міліції, яка утримується за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету; затвердження і звільнення керівників цієї міліції; заслуховування звітів про їх діяльність, спрямовану на забезпечення громадського порядку;

6) заслуховування повідомлень керівників органів внутрішніх справ центрального підпорядкування про їх діяльність щодо охорони громадського порядку на відповідній території, порушення перед відповідними органами питання про звільнення з посади керівників цих органів у разі визнання їх діяльності незадовільною;

7) створення комунальних банків, інших комунальних фінансово-кредитних установ.

Повноваження виконавчого комітету ради громади

Повноваження у сфері забезпечення соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку

1. До повноважень виконавчого комітету ради громади належать:

1) забезпечення збалансованого соціально-економічного і культурного розвитку громади, ефективного використання її природних, трудових і фінансових ресурсів;

2) облік громадян, які постійно або тимчасово проживають на території громади;

3) складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків;

4) підготовка, подання на розгляд відповідної ради та організація виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм безпечного проживання людей, місцевих екологічних програм, програм зайнятості населення, цільових програм з інших питань; забезпечення цих програм необхідними фінансовими, майновими, трудовими, кадровими та іншими ресурсами; підготовка та подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;

5) подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного і культурного розвитку, програм безпечного проживання людей відповідного району і області;

6) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціаль-

но-економічному і культурному розвитку громади;

7) розгляд і погодження планів та інших заходів підприємств, організацій і установ, розташованих на території громади, незалежно від форми власності з питань, які можуть викликати негативні екологічні, соціальні, демографічні та інші наслідки;

8) здійснення передбаченого законодавством контролю за станом обліку і звітності на підприємствах та в організаціях незалежно від форм власності;

9) сприяння діяльності органам державної статистики.

2. До повноважень виконавчого комітету ради громади міста-району, крім зазначених, належать:

1) підготовка та подання на розгляд ради проектів рішень про надання згоди на створення спеціальних (вільних) економічних зон територій пріоритетного розвитку;

2) здійснення контролю за додержанням законодавства про спеціальні (вільні) економічні зони, територій пріоритетного розвитку.

Повноваження у сфері бюджету і фінансів

1. До повноважень виконавчого комітету ради громади належать:

1) складання проекту бюджету громади, подання його на затвердження відповідної ради;

2) подання відповідно до районної, обласної ради необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання районного та обласного бюджету;

3) здійснення в установленому відповідною радою порядку фінансування видатків з місцевого бюджету;

4) організація виконання бюджету громади, підготовка та подання на затвердження ради звіту про його виконання, а також інформації про хід і результати виконання бюджету за кожний квартал бюджетного року;

5) залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

6) залучення на договірних засадах коштів з інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів;

7) сприяння здійсненню інвестиційної діяльності на відповідній

території;

8) здійснення відповідно до закону контролю за дотриманням зобов'язань щодо платежів до місцевого бюджету підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності;

9) здійснення відповідно до закону контролю за встановленням та дотриманням цін і тарифів на товари й послуги підприємствами, установами та організаціями державної і комунальної власності на відповідній території.

2. До повноважень виконавчого комітету ради громади міста-району, крім зазначених, належать:

1) підготовка й подання до ради проектів рішень щодо здійснення місцевих позик, випуску лотерей, інших цінних паперів, створення комунальних банків та інших комунальних фінансово-кредитних установ;

2) організація здійснення місцевих позик, випуск лотерей, інших цінних паперів, спрямування діяльності комунальних банків та інших комунальних фінансово-кредитних установ.

Повноваження щодо управління комунальною власністю та розвитку підприємництва

1. До повноважень виконавчого комітету ради громади належать:

1) управління в межах, визначених радою, об'єктами комунальної власності громади;

2) встановлення порядку й здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій комунальної власності громади;

3) призначення та звільнення керівників підприємств, установ, організацій комунальної власності громади, контроль за їх діяльністю, зокрема шляхом заслуховування звітів про їх роботу;

4) підготовка і внесення на розгляд відповідної ради проекту переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації та відчуженню; підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо визначення сфер господарської діяльності та переліку об'єктів, які можуть надаватися у концесію, подання раді письмових звітів про хід та результати відчуження комунального майна;

5) призначення своїх представників до наглядових рад господарських товариств, частка капіталу в яких належить громаді;

6) здійснення організаційних заходів щодо реєстрації фізичних осіб-підприємців та погодження реєстрації юридичних осіб, які діють на території громади.

2. До повноважень виконавчого комітету ради громади міста-району, крім зазначених, належить здійснення реєстрації фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб, які діятимуть на території громади.

Повноваження в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку

1. До повноважень виконавчого комітету ради громади належать:

1) управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у комунальній власності громади, забезпечення їх належного утримання та ефективної експлуатації, необхідного рівня та якості послуг населенню;

2) забезпечення соціально-культурних закладів, які належать до комунальної власності громади, а також населення паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями; вирішення питань водопостачання, відведення та очищення стічних вод;

3) затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту незалежно від форм власності, узгодження цих питань стосовно транзитного пасажирського транспорту у випадках, передбачених законодавством;

4) забезпечення утримання в належному стані кладовищ, інших місць поховання та їх охорони;

5) вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів, знешкодження та захоронення трупів тварин;

6) створення і управління фондом соціального комунального житла для забезпечення ним осіб, що потребують соціального захисту, надання їм комунального житла в оренду безоплатно або за доступну для них плату; облік громадян, які відповідно до законодавства потребують соціальної допомоги, надання таким особам комунального житла в оренду; здійснення контролю за використанням житлового фонду;

7) вирішення питань щодо використання нежитлових та житлових приміщень, будинків і споруд, що належать до комунальної власності;

8) облік громадян, які відповідно до законодавства потребують поліпшення житлових умов;

9) сприяння розширенню житлового будівництва, надання громадянам, які мають потребу в житлі, допомоги в будівництві житла, в отриманні кредитів, у тому числі пільгових, та субсидій для будівництва чи придбання житла; надання допомоги власникам комунальних квартир (будинків) у їх обслуговуванні та ремонті; сприяння створенню об'єднань співвласників багатоквартирних будинків та власників

одноквартирних будинків, реєстрація таких об'єднань; реєстрація молодіжних житлових комплексів і кооперативів, укладення договорів оренди чи купівлі-продажу щодо заселення житлової площі в будинках комунальної власності;

10) реєстрація житлово-будівельних і гаражних кооперативів; прийняття рішень про організацію стоянок автомобільного транспорту, здійснення контролю за їх діяльністю відповідно до закону;

11) організація благоустрою поселень, залучення на договірних засадах з цією метою коштів, трудових і матеріально-технічних ресурсів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення; здійснення контролю за станом благоустрою виробничих територій, організації озеленення, охорони зелених насаджень і водойм, створення місць відпочинку;

12) організація місцевих ринків, ярмарків, сприяння розвитку всіх форм торгівлі;

13) встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, що належать до комунальної власності громади;

14) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, що не належать до комунальної власності громади, до участі в обслуговуванні населення засобами транспорту і зв'язку;

15) надання дозволу в порядку, встановленому законом, на розміщення реклами;

16) здійснення заходів щодо розширення та вдосконалення мережі підприємств житлово-комунального господарства, торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, розвитку транспорту і зв'язку;

17) погодження з власниками зручного для населення режиму роботи розташованих на відповідній території підприємств, установ та організацій сфери обслуговування незалежно від форм власності;

18) організація та здійснення за рахунок власних коштів і на пайових засадах будівництва, реконструкції та ремонту об'єктів комунальної власності соціально-культурного призначення, жилих будинків, а також шляхів місцевого значення;

19) облік та реєстрація відповідно до закону об'єктів нерухомого майна і прав на них усіх форм власності, видача відповідних свідоцтв;

20) здійснення контролю за дотриманням законодавства щодо захисту прав споживачів;

21) здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку, за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності, за належними, безпечними і здорови-

ми умовами праці на цих підприємствах і об'єктах; прийняття рішень про скасування даного ними дозволу на експлуатацію об'єктів у разі порушення нормативно-правових актів з охорони праці, екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства;

22) здійснення контролю за дотриманням житлового законодавства на підприємствах, в установах та організаціях, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;

23) укладання від імені держави договорів оренди щодо житлової площі в будинках права державної власності.

2. До повноважень виконавчого комітету ради громади міста-району, крім зазначених, належить забезпечення належного утримання, ефективної експлуатації та надання необхідного рівня та якості послуг населенню підприємствами житлово-комунального господарства.

Повноваження у галузі будівництва і архітектури

1. До повноважень виконавчого комітету ради громади належать:

1) підготовка і подання на затвердження ради громади пропозицій щодо встановлення на відповідних територіях режиму забудови та іншого використання земель, передбачених для містобудівних потреб;

2) організація розробки і подання на затвердження ради проектів детальних планів території, планів червоних ліній, іншої містобудівної документації та проектів;

3) вирішення у встановленому законом порядку відповідно до рішень ради питань відведення територій під забудову та іншого використання, вибір, вилучення (викуп) і надання у власність або користування (оренду) земельних ділянок, надання дозволу на будівництво об'єктів містобудування;

4) координація на відповідній території діяльності суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови поселень;

5) надання відповідно до законодавства дозволу на спорудження об'єктів містобудування незалежно від форм власності;

6) видача забудовникам архітектурно-планувальних завдань і технічних умов на проектування, будівництво, реконструкцію будинків та споруд незалежно від форм власності, благоустрій територій, надання дозволу на проведення робіт з благоустрою;

7) прийняття в експлуатацію збудованих об'єктів у порядку, встановленому законом;

8) здійснення в установленому законом порядку контролю за дотриманням законодавства, затвердженої містобудівної документації при плануванні та забудові відповідних територій; зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушен-

ням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу;

9) здійснення контролю за забезпеченням надійності й безпечності будинків і споруд незалежно від форм власності на територіях, що зазнають впливу небезпечних природних і техногенних явищ та процесів;

10) організація охорони, реставрації та використання пам'яток історії і культури, архітектури та містобудування, палацово-паркових, паркових і садибних комплексів, природних заповідників, що знаходяться на території громади;

11) погодження відповідних програм та проектів містобудівних, архітектурних і ландшафтних перетворень, будівельних, меліоративних, шляхових, земляних робіт у зонах охорони пам'яток місцевого значення, на охоронних археологічних територіях, в історичних ареалах поселень, а також програм та проектів, реалізація яких може позначитися на об'єктах культурної спадщини місцевого значення; надання дозволів на проведення робіт на територіях пам'яток місцевого значення та в зонах охорони;

12) організація розробки та подання на затвердження ради місцевих правил забудови відповідних поселень та їх окремих частин;

13) вирішення відповідно до закону спорів з питань містобудування та архітектури.

2. До повноважень виконавчого комітету ради громади міста-району, крім зазначених, належать:

1) забезпечення надання замовнику вихідних даних (архітектурно-планувального завдання, завдання на проектування і технічних умов) для проектування об'єктів архітектури;

2) організація і ведення містобудівного кадастру території громади;

3) утворення органів з питань містобудування і архітектури та визначення їх компетенції;

4) забезпечення моніторингу забудови та іншого використання відповідної території.

Повноваження у сфері освіти, культури, виховання та інформації

1. До повноважень виконавчого комітету ради громади належать:

1) розробка, подання на затвердження відповідної ради та організація виконання програм у сфері освіти, культури, виховання та інформації;

2) призначення керівників дошкільних навчальних закладів та погодження призначення загальноосвітніх, у тому числі й позашкільних навчальних закладів;

3) організація обліку дітей дошкільного та шкільного віку;

- 4) створення умов для виховання дітей, молоді, розвитку їхніх здібностей, задоволення їх інтересів;
- 5) забезпечення у сільській місцевості регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому дітей дошкільного віку, учнів та педагогічних працівників;
- 6) управління і утримання молодіжних підліткових закладів за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення;
- 7) створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел;
- 8) розширення культурної інфраструктури громад, забезпечення доступу населення до культурних цінностей;
- 9) сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері культури, в їхній роботі з молоддю.

2. До повноважень виконавчого комітету ради громади міста-району, крім зазначених, належать:

- 1) призначення на посаду та звільнення з посади керівників загальноосвітніх навчальних закладів, у тому числі й для громадян, які потребують соціальної допомоги та соціальної реабілітації;
- 2) проведення методичної роботи у сфері освіти і культури;
- 3) здійснення соціального захисту працівників освіти, дітей, учнівської та студентської молоді, створення умов для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення;
- 4) здійснення опіки і піклування щодо неповнолітніх, які залишилися без батьків, захист їх прав, надання матеріальної та іншої допомоги;
- 5) затвердження міської програми розвитку культури, збереження культурних цінностей, сприяння розвитку міської мережі державних, громадських, приватних музеїв;
- 6) забезпечення виконання культурно-освітніх і театральних-видовищних програм.

Повноваження у сфері охорони здоров'я, сім'ї та молоді, фізичної культури і спорту, туризму

1. До повноважень виконавчого комітету ради громади належать:

- 1) розробка, подання на затвердження відповідної ради громади і виконання програм у сфері охорони здоров'я, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, фізичної культури і спорту, туризму;

2) управління і утримання закладів охорони здоров'я (медичні амбулаторії, фельдшерсько-акушерські пункти, фельдшерські пункти), які належать громаді;

3) управління і утримання закладів культури, фізичної культури і спорту, оздоровчих закладів, які належать громаді;

4) призначення на посаду та звільнення з посади керівників закладів охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, оздоровчих закладів, які належать громаді;

5) створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів; сприяння діяльності дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій; залучення з цією метою на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також коштів населення, інших джерел, не заборонених законодавством; контроль за використанням цих коштів;

6) організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізичної культури і спорту, оздоровчих закладах, які належать громаді;

7) створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку;

8) сприяння в роботі, в тому числі й фінансова підтримка творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я, фізичної культури і спорту;

9) погодження призначення на посади керівників державних закладів охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, оздоровчих закладів;

10) вжиття заходів щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя жителів, розробка і здійснення цільових епідеміологічних програм.

2. До повноважень виконавчого комітету ради громади міста-району, крім зазначених, належать:

1) утримання лікарень широкого профілю, пологових будинків, поліклінічних закладів, закладів надання швидкої та невідкладної медичної допомоги, закладів переливання крові й надання через них медико-санітарної допомоги;

2) утримання центрів ранньої реабілітації дітей інвалідів;

3) здійснення заходів з реалізації державної підтримки материнства і дитинства, сім'ї та молоді;

4) забезпечення медико-соціальної експертизи та надання реабілітаційної допомоги населенню;

5) контроль за дотриманням державних стандартів та місцевих

нормативів екологічної безпеки, санітарних норм і правил, норм радіаційної безпеки, протипожежних та гігієнічних нормативів;

б) утримання дитячих юнацько-спортивних шкіл.

Повноваження у сфері регулювання земельних відносин, природо- і водокористування та охорони навколишнього природного середовища

1. До повноважень виконавчого комітету ради громади належать:

1) підготовка, подання на затвердження ради та організація виконання проектів місцевих програм у сфері землекористування, природокористування, охорони довкілля, програм у сфері питної води і питного водопостачання, участь у підготовці відповідних загальнодержавних і обласних програм;

2) підготовка, відповідно до генеральних планів поселень, вихідних даних для розробки планів земельно-господарського устрою території громади та іншої землевпорядної документації;

3) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за землю, користування іншими природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності громади;

4) визначення в установленому законом порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та нанесення інших екологічних збитків; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних поселень;

5) реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують право власності й право користування землею;

6) організація проведення грошової оцінки вартості земель;

7) підготовка і внесення на розгляд відповідної ради пропозицій: про відведення або надання земельних ділянок лісового фонду, водного фонду місцевого значення, які належать громаді, у тимчасове користування; про припинення права користування цими ділянками; про продаж таких земельних ділянок лісового фонду; про викуп земельних ділянок лісового та водного фондів у їх власників для потреб громади;

8) підготовка і внесення на розгляд відповідної ради пропозицій про надання надр у користування з метою геологічного вивчення, про надання надр у користування з метою розробки родовищ корисних копалин місцевого значення;

9) справляння плати за землю;

10) здійснення необхідних заходів щодо ліквідації наслідків екологічних катастроф, стихійного лиха, епідемій, епізоотій, інших надзви-

чайних ситуацій, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення;

11) внесення до відповідної ради пропозицій про організацію територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення до відповідної ради пропозицій про порушення клопотання про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення, про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури загальнодержавного або місцевого значення;

12) визначення територій для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства;

13) погодження проектів землеустрою; здійснення контролю за їх виконанням;

14) організація роботи з винесення в натуру та влаштування прибережних захисних смуг уздовж річок, морів та навколо водойм, що знаходяться на території юрисдикції відповідної громади; підготовка і подання на розгляд відповідної ради правил загального водокористування;

15) здійснення контролю за використанням вод та відтворенням водних ресурсів, за якістю питної води, встановлення зон санітарної охорони джерел та об'єктів централізованого питного водопостачання, здійснення інших заходів щодо охорони джерел і систем питного водопостачання; запровадження обмежень або заборона використання підприємствами питної води для промислових цілей; звернення до суду з вимогою обмеження, тимчасової заборони діяльності підприємств у разі порушення ними вимог законодавства щодо питної води та питного водопостачання; надання згоди на розміщення на своїй території нових або реконструкції діючих об'єктів, діяльність яких може завдати шкоди джерелам та системам питного водопостачання; встановлення тарифів на послуги питного водопостачання, визначення рівня та якості послуг з питного водопостачання;

16) реалізація рішень відповідних рад з питань охорони довкілля, координація діяльності щодо цього підприємств, установ та організацій, розташованих на території громади, незалежно від форм власності та підпорядкування;

17) організація робіт з проведення оцінки впливу діяльності підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності на стан довкілля та визначення шляхів і засобів зменшення цього впливу;

18) підготовка, подання на затвердження ради та організація виконання місцевих екологічних програм;

19) визначення в установленому законом порядку нормативів

збору і розмірів зборів за забруднення навколишнього природного середовища та розміщення відходів;

20) затвердження за поданням територіальних органів центрального органу виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів для підприємств, установ та організацій лімітів використання природних ресурсів (за винятком ресурсів загальнодержавного значення), лімітів викидів і скидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище та лімітів на утворення і розміщення відходів;

21) організація збору, переробки, утилізації та захоронення відходів на своїй території;

22) формування і використання місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища у складі бюджетів місцевого самоврядування;

23) погодження поточних і перспективних планів роботи підприємств, установ та організацій з питань охорони навколишнього природного середовища й використання природних ресурсів;

24) забезпечення систематичного та оперативного інформування населення, підприємств, установ, організацій про стан навколишнього природного середовища, захворюваності населення;

25) організація екологічного виховання населення;

26) прийняття рішень з питань проведення екологічної та санітарно-гігієнічної експертизи проектів господарської діяльності, що можуть негативно вплинути на якість питної води та системи питного водопостачання; здійснення контролю за охороною і використанням вод та відтворенням водних ресурсів;

27) внесення до відповідної ради пропозицій про надання згоди на розміщення на відповідній території підприємств, установ і організацій;

28) затвердження з урахуванням екологічних вимог проектів планування і забудови поселень, їх генеральних планів та схем промислових вузлів;

29) звернення до суду з вимогою обмеження, зупинення чи заборони діяльності підприємств, які належать до комунальної власності та знаходяться на відповідній території, у разі порушення ними вимог законодавства стосовно питної води та питного водопостачання, охорони навколишнього середовища;

30) складання протоколів про адміністративні правопорушення посадовими особами, застосування адміністративних санкцій до посадових осіб та інших передбачених законом методів впливу на підприємства та організації у разі порушення ними законодавства у сфері земельних відносин, природо- і водокористування та охорони навколишнього середовища;

31) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом.

2. До повноважень виконавчого комітету ради громади міста-району, крім зазначених, належать:

- 1) ведення земельного кадастру;
- 2) екологічний моніторинг;
- 3) затвердження правил користування об'єктами водопостачання, встановлення обмежень або заборони використання підприємствами питної води для промислових потреб;
- 4) встановлення у разі необхідності вищих порівняно з загальнодержавними нормативів якості води;
- 5) виконання рішень ради громади з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, які передбачають адміністративну відповідальність за їх порушення.

Повноваження у сфері соціального захисту та зайнятості населення

1. До повноважень виконавчого комітету ради громади належать:

- 1) розробка, подання на затвердження ради та організація виконання програм соціального захисту населення, включаючи програми зайнятості населення, надання додаткових гарантій, встановлених законодавством щодо соціального захисту населення;
- 2) облік громадян, що потребують соціального захисту в межах коштів, передбачених на цю мету відповідним бюджетом місцевого самоврядування, надання допомоги громадянам похилого віку, інвалідам;
- 3) забезпечення соціального обслуговування самотніх і непрацевдатних громадян; вирішення відповідно до законодавства питань про надання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; відведення зазначеним особам у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва;
- 4) забезпечення працевлаштування інвалідів, сприяння здобуванню ними освіти, необхідної кваліфікації; піклування про повнолітніх недієздатних осіб, які за станом здоров'я потребують догляду;
- 5) надання в оренду, у тому числі й безоплатно або за соціально доступними цінами, комунального житла особам, які потребують соціального захисту; утримання будинків-інтернатів для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів, організація побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безплатного харчування;
- 6) вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, а також усіх категорій малозабезпечених громадян; надання допо-

моги на поховання громадян в інших випадках, передбачених законодавством;

7) організація проведення оплачуваних громадських робіт для осіб, зареєстрованих як безробітні, а також учнівської та студентської молоді у вільний від занять час на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до комунальної власності, а також за договорами – на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до інших форм власності;

8) створення і контроль за діяльністю комісій, що регулюють надання пільг, субсидій та оплати комунальних послуг, отримання в оренду чи власність безоплатного житла;

9) створення та утримання спеціалізованих архівних установ, де зберігаються документи із соціально-правових питань (трудові архіви);

10) участь у веденні колективних переговорів та укладенні територіальних тарифних угод, вирішенні колективних трудових спорів (конфліктів) щодо підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території; реєстрація колективних договорів і угод, здійснення контролю за їх виконанням;

11) підготовка і подання на затвердження ради цільових місцевих програм поліпшення стану безпеки та умов праці й виробничого середовища, місцевих програм зайнятості та заходів щодо соціальної захищеності різних груп населення від безробіття, організація їх виконання; участь у розробленні цільових регіональних програм поліпшення стану безпеки і умов праці та виробничого середовища, зайнятості населення, що затверджується відповідно районними, обласними радами.

2. До повноважень виконавчого комітету ради громади міста-району, крім зазначених, належать:

1) здійснення доплат до розмірів державної соціальної допомоги за рахунок міських бюджетів відповідно до закону;

2) виконання державних програм підтримки будівництва (реконструкції) житла;

3) бронювання в порядку, встановленому законом, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності робочих місць, призначених для працевлаштування осіб, які відповідно до закону потребують соціального захисту і неспроможні конкурувати на ринку праці, визначення нормативів таких робочих місць; прийняття рішень про створення на комунальних підприємствах, в установах та організаціях спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю, організація професійної підготовки цих осіб; погодження питань ліквідації таких робочих місць;

4) встановлення відповідно до законодавства розмірів і порядку виплати щомісячної допомоги особам, які здійснюють догляд за

самотніми громадянами, які за висновком медичних закладів потребують постійного стороннього догляду;

5) здійснення контролю за поданням (відповідно до закону) підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності відомостей про наявність вільних робочих місць (посад); організація інформування населення про потребу підприємств, установ та організацій усіх форм власності у працівниках;

6) здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності, у тому числі зайнятих на роботах зі шкідливими та небезпечними умовами праці, за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці, за наданням працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу в шкідливих умовах;

7) утворення і фінансування служб юридичної допомоги та захисту бідних, безпритульних.

Повноваження в галузі зовнішньоекономічної діяльності

До повноважень виконавчого комітету ради громади належать:

1) укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг комунальними підприємствами;

2) сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на відповідній території, незалежно від форм власності;

3) сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць;

4) створення спільних з іноземними партнерами наукових, культурних, туристичних, фізкультурно-оздоровчих центрів, інших організацій з метою забезпечення соціально-економічного розвитку громади;

5) організація та контроль прикордонної і прибережної торгівлі;

6) облік суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності на відповідній території.

Повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою

1. До повноважень виконавчого комітету ради громади належать:

1) внесення раді громади пропозицій щодо зміни меж громади, її перейменування, зміни її статусу, зміни адміністративного центру, віднесення поселень до іншої категорії, встановлення і зміни меж поселень;

2) підготовка та внесення на розгляд ради громади пропозицій щодо найменування вулиць, майданів, парків відпочинку, скверів, мостів та інших об'єктів, які є на території громади.

Повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян

1. До повноважень виконавчого комітету ради громади належать:

1) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, внутрішніх справ та адвокатури;

2) звернення до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

3) розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності;

4) вчинення нотаріальних дій, реєстрація актів громадянського стану та реєстрація (зняття з реєстрації) громадян за місцем проживання;

5) вжиття у разі надзвичайних ситуацій відповідно до закону заходів щодо забезпечення державного і громадського порядку, життєдіяльності підприємств, установ та організацій, врятування життя людей, захисту їх здоров'я, збереження матеріальних цінностей.

2. До повноважень виконавчого комітету ради громади міста-району, крім зазначених, належить підготовка і внесення на розгляд ради громади міста-району пропозицій щодо створення відповідно до закону міліції, що утримується за рахунок коштів місцевого самоврядування, вирішення питань про чисельність працівників такої міліції, про витрати на їх утримання, здійснення матеріально-технічного забезпечення їх діяльності, створення для них необхідних житлово-побутових умов; затвердження і звільнення керівників цієї міліції; заслуховування звітів про їх діяльність, спрямовану на забезпечення громадського порядку.

Повноваження щодо відзначення державними нагородами

Виконавчий комітет ради громади розглядає клопотання підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, вносить у

встановленому порядку до відповідних органів виконавчої влади подання про нагородження державними нагородами, відзнаками Президента України та про присвоєння почесних звань.

Інші питання, які можуть вирішуватись виконавчим комітетом ради громади

1. Виконавчий комітет ради громади може брати до свого розгляду будь-які інші питання місцевого значення, якщо вони не віднесені законом до виключних повноважень громади чи до виключних повноважень ради громади.

2. Виконання окремих повноважень органів виконавчої влади, які можуть передаватися виконавчому комітету ради громади, держава фінансує у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України.

Система місцевого самоврядування на рівні району

районна рада,
голова районної ради,
виконавчий орган районної ради – виконавчий комітет як колегіальний орган (голова ради, заступник голови ради та інші).

Повноваження районної ради

1. До загальної компетенції районної ради належить:

1) забезпечення надання поліклінічної та стаціонарної медичної допомоги (утримання поліклініки, лікарні широкого профілю, пологового будинку, станції швидкої та невідкладної медичної допомоги, закладів переливання крові), реабілітація дітей-інвалідів;

2) забезпечення здобуття загальної середньої освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та реабілітації (утримання загальноосвітніх шкіл-інтернатів, дитячих будинків сімейного типу), здійснення методичного забезпечення закладів загальної середньої освіти;

3) організація та утримання місцевої міліції;

4) забезпечення утримання доріг районного значення;

5) утримання підприємств житлово-комунального господарства, надання житлово-комунальних послуг громадам району;

6) охорона довкілля;

7) здійснення соціального захисту населення;

8) транспортне забезпечення;

9) створення умов для розвитку культури (утримання шкіл естетичного виховання, здійснення методичної роботи, організація роботи бібліотечного колектора);

10) створення умов для розвитку спорту (утримання дитячо-юнацьких спортивних шкіл, спортивних споруд районного значення, проведення навчально-тренувальної роботи);

11) управління спільною власністю громад району;

12) забезпечення здійснення інвестиційної діяльності;

13) забезпечення управління з питань містобудування та архітектури;

14) ведення земельного кадастру;

15) забезпечення здійснення реєстрації фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб;

16) забезпечення діяльності територіального органу МВС (охорона правопорядку, безпека дорожнього руху, технічні огляди транспортних засобів, екзамени та інші повноваження ДАІ), територіального органу МНС (пожежна безпека), територіального органу МОЗ (санітарно-епідеміологічний контроль), територіального органу Держказначейства, територіального органу юстиції, територіальних органів Мінпраці та соціальної політики, Пенсійного фонду, територіального органу Контрольно-ревізійного управління, територіального органу Податкової адміністрації, територіального органу земельних ресурсів, територіального органу охорони природного середовища, територіального органу статистики, територіального органу Міністерства економіки (контроль за цінами), територіального органу з виконання покарань, територіального органу ветеринарної медицини, територіального органу СБУ, суду, прокуратури.

Повноваження районної ради з організації роботи ради, її органів, здійснення контролю за їх діяльністю

Районна рада вирішує такі питання:

1) обрання голови ради, заступника голови ради з питань діяльності виконавчого органу, звільнення їх з посади;

2) утворення, обрання і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій;

3) затвердження за пропозицією заступника голови ради з питань діяльності виконавчого органу структури виконавчого органу ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчого органу, витрат на їх утримання, визначення чисельності виконавчого комітету та затвердження його персонального складу, затвердження положень про відділи, управління та інші структурні підрозділи виконавчого комітету за поданням заступника голови ради з питань діяльності виконавчого органу;

4) затвердження регламенту роботи ради;

5) скасування актів виконавчого комітету ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;

- 6) затвердження плану роботи ради, заслуховування звіту про його виконання;
- 7) заснування засобів масової інформації ради, призначення і звільнення їх керівників;
- 8) заслуховування звітів постійних комісій, керівників органів, які рада утворює, обирає та призначає;
- 9) розгляд запитів депутатів ради, прийняття рішень по них;
- 10) прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом;
- 11) визначення відповідно до закону загального складу ради;
- 12) прийняття за пропозицією рад громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються спільних інтересів громад району;
- 13) здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів державної влади і місцевого самоврядування;
- 14) затвердження відповідно до закону положення про зміст, опис та порядок використання символіки району;
- 15) прийняття рішень щодо об'єднання в асоціації, вступ до асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, а також про вихід із них.

Повноваження районної ради та її виконавчого комітету у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку

1. До повноважень районної ради належать:

- 1) забезпечення збалансованого соціально-економічного та культурного розвитку району, ефективного використання його природних, трудових і фінансових ресурсів;
- 2) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку району, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку, внесення змін до них, здійснення контролю за їх виконанням;
- 3) підготовка пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку області;
- 4) прийняття рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних економічних (вільних) та інших зон, територій пріоритетного розвитку, зі змінами в статусі цих зон, територій, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон у порядку, встановленому законом.

2. До повноважень виконавчого комітету районної ради належать:

1) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку району, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку, звітування про їх виконання;

2) підготовка та подання на розгляд ради проектів рішень про надання згоди на створення спеціальних (вільних) економічних зон територій пріоритетного розвитку;

3) здійснення контролю за додержанням законодавства про спеціальні (вільні) економічні зони, територій пріоритетного розвитку.

Повноваження районної ради та її виконавчого комітету у сфері бюджету і фінансів

1. До повноважень районної ради належать:

1) затвердження районного бюджету та програм, внесення змін до них, здійснення контролю за їх виконанням;

2) подання обласній раді пропозицій щодо обсягу коштів Державного бюджету України, необхідних для виконання спільних проектів громад;

3) подання громадам, що заходяться в межах району, пропозицій про обсяги коштів, які необхідно залучити на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних, культурних та інших програм району;

4) прийняття рішень щодо районних запозичень чи отримання позик з інших джерел для виконання районних програм, а також про створення районних комунальних банків та інших комунальних фінансово-кредитних установ у порядку, встановленому законом;

5) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на території району, і коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури, доріг районного значення та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;

6) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному та культурному розвитку району, координація цієї роботи.

2. До повноважень виконавчого комітету районної ради належать:

1) підготовка та виконання районних бюджетів і програм, звітування про їх виконання;

2) підготовка та подання до ради проектів рішень щодо здійснення

районних позик чи отримання позик з інших джерел для виконання районних програм, створення комунальних банків та інших комунальних фінансово-кредитних установ;

3) організація здійснення районних позик, спрямування діяльності комунальних банків та інших комунальних фінансово-кредитних установ.

Повноваження районної ради та її виконавчого комітету з питань управління спільною власністю громад і розвитку підприємництва

1. До повноважень районної ради належать:

1) вирішення у встановленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності громад району;

2) вирішення за погодженням з радами громад питань про продаж, передачу в оренду або під заставу об'єктів спільної власності, які забезпечують спільні потреби громад району, а також про придбання таких об'єктів у встановленому законом порядку;

3) затвердження за погодженням з радами громад району переліку об'єктів спільної власності, які не підлягають приватизації чи відчуженню будь-яким способом;

4) встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до спільної власності громад району, частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до районного бюджету.

2. До повноважень виконавчого комітету районної ради належать:

1) управління в межах, визначених радою, об'єктами спільної власності громад;

2) встановлення порядку і здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій спільної власності громад;

3) призначення та звільнення керівників підприємств, установ, організацій спільної власності громад, контроль за їх діяльністю, зокрема шляхом заслуховування звітів про їх роботу;

4) підготовка і внесення на розгляд відповідної ради проекту переліку об'єктів спільної власності, які не підлягають приватизації чи відчуженню будь-яким способом;

5) призначення своїх представників до наглядової ради господарських товариств, частка капіталу в яких належить до спільної власності громад району;

6) здійснення реєстрації фізичних осіб-підприємців та за погодженням з виконавчими органами громад реєстрації юридичних осіб, які діятимуть на території району.

Повноваження районної ради та її виконавчого комітету в галузі

житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку

1. До повноважень районної ради належать:

- 1) затвердження програм розвитку житлово-комунального господарства району;
- 2) встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями спільної власності громад району.

2. До повноважень виконавчого комітету районної ради належать:

- 1) управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що перебувають у спільній власності громад району;
- 2) забезпечення належного утримання, ефективної експлуатації та надання необхідного рівня та якості послуг населенню підприємствами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що належать до спільної власності громад району;
- 3) участь у розробці генеральних планів забудови поселень району;
- 4) забезпечення соціально-культурних закладів, які належать до спільної власності громад району, паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями;
- 5) здійснення контролю за якістю продукції, за якістю побутового і торговельного обслуговування підприємствами спільної власності громад району;
- 6) вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження промислових відходів;
- 7) затвердження маршрутів і графіків руху пасажирського транспорту районного значення незалежно від форм власності;
- 8) здійснення відповідно до законодавства контролю за належною експлуатацією та організацією обслуговування населення підприємствами житлово-комунального господарства, торгівлі та громадського харчування, побутового обслуговування, транспорту, зв'язку; за технічним станом, використанням та утриманням інших об'єктів нерухомого майна усіх форм власності; прийняття рішень про скасування дозволу на експлуатацію вищезгаданих об'єктів у разі встановлення судом порушення екологічних, санітарних правил, інших вимог законодавства.

Повноваження районної ради та її виконавчого комітету в галузі будівництва і архітектури

1. До повноважень районної ради належать:

- 1) прийняття рішень про розробку та затвердження схем планування території району, а також її окремих частин;
- 2) сприяння узгодженню інтересів громад району у разі виникнення розбіжностей при вирішенні питань планування розвитку території.

2. До повноважень виконавчого комітету районної ради належать:

- 1) розробка схем планування території району, а також її окремих частин;
- 2) прийняття в експлуатацію готових об'єктів у порядку, встановленому законодавством;
- 3) забезпечення надання замовнику вихідних даних (архітектурно-планувального завдання, завдання на проектування і технічних умов) для проектування об'єктів архітектури;
- 3) утворення органів з питань містобудування і архітектури та визначення їх компетенції;
- 4) організація і ведення містобудівного кадастру поселень району;
- 5) зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації і проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу;
- 6) участь у розробці проектів місцевих містобудівних програм відповідних громад, що затверджуються радами громад.

Повноваження районної ради, її виконавчого комітету у сфері освіти, культури, виховання та інформації

1. До повноважень районної ради належать:

- 1) організація і розвиток загальноосвітніх навчальних закладів для громадян, які потребують соціальної допомоги та соціальної реабілітації: фінансування закладів середньої освіти для громадян, які потребують соціальної допомоги та соціальної реабілітації, створення відповідних органів управління;
- 2) затвердження районної програми розвитку культури, збереження культурних цінностей, розвитку районної мережі державних, громадських, приватних музеїв;
- 3) затвердження культурно-освітніх і театральних-видовищних районних програм.

2. До повноважень виконавчого комітету районної ради належать:

1) призначення на посаду та звільнення з посади керівників загальноосвітніх навчальних закладів, у тому числі й для громадян, які потребують соціальної допомоги та соціальної реабілітації;

2) проведення методичної роботи у сфері освіти і культури;

3) здійснення соціального захисту працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, створення умов для їх виховання, навчання і роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення;

4) виконання районної програми розвитку культури, збереження культурних цінностей, розвитку районної мережі державних, громадських, приватних музеїв;

5) виконання культурно-освітніх і театральньо-видовищних програм.

Повноваження районної ради та її виконавчого комітету у сфері охорони здоров'я, сім'ї та молоді, фізичної культури і спорту, туризму

1. До повноважень районної ради належать:

1) затвердження районних програм щодо охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді;

2) організація поліклінічної та стаціонарної допомоги, розвиток центрів здоров'я, забезпечення функціонування центрів ранньої реабілітації дітей-інвалідів.

2. До повноважень виконавчого комітету районної ради належать:

1) утримання лікарень широкого профілю, пологових будинків, лікувально-профілактичних і поліклінічних закладів, закладів надання швидкої та невідкладної медичної допомоги, закладів переливання крові, надання через них медико-санітарної допомоги;

2) утримання центрів ранньої реабілітації дітей-інвалідів;

3) виконання районних програм з охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді;

4) здійснення заходів щодо реалізації державної підтримки материнства і дитинства, сім'ї та молоді, фізкультурно-спортивних заходів;

5) забезпечення медико-соціальної експертизи та надання реабілітаційної допомоги населенню;

6) контроль за дотриманням державних стандартів і місцевих нормативів екологічної безпеки, санітарних норм і правил, норм радіаційної безпеки, протипожежних та гігієнічних нормативів;

7) утримання спортивних споруд районного значення, дитячих юнацько-спортивних шкіл та надання фінансової підтримки організа-

ціям фізкультурно-спортивної спрямованості.

Повноваження районної ради, її виконавчого комітету у сфері землекористування, природо- і водокористування та охорони навколишнього природного середовища

1. До повноважень районної ради належать:

1) затвердження районних програм і планів охорони земель, природних ресурсів, що перебувають у спільній власності громад району, затвердження районних програм водопостачання, програм охорони довкілля;

2) встановлення розмірів плати за користування природними ресурсами, що перебувають у спільній власності громад району;

3) затвердження правил користування об'єктами водопостачання, встановлення обмежень або заборони використання підприємствами питної води для промислових потреб;

4) прийняття рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність;

5) встановлення у разі необхідності вищих, порівняно з загальнодержавними, нормативів якості води.

2. До повноважень виконавчого комітету районної ради належать:

1) координація діяльності рад громад у питаннях виконання районних програм охорони навколишнього середовища, програм водопостачання;

2) надання допомоги радам громад в утриманні територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення;

3) екологічний моніторинг на території району;

4) звернення до суду з вимогою обмеження, зупинення чи заборони діяльності підприємств, що належать до спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст району, а також підприємств інших форм власності, які розташовані на території району, у разі порушення ними вимог законодавства у сфері питної води та питного водопостачання, порушення земельного, водного законодавства чи законодавства в сфері охорони навколишнього природного середовища;

5) виконання районних програм і планів охорони земель, природних ресурсів, що перебувають у спільній власності громад району, виконання районних програм водопостачання, програм охорони довкілля;

6) забезпечення здійснення заходів щодо охорони і захисту лісів, ліквідації лісових пожеж, встановлення та дотримання режиму доступу до зон лісових пожеж;

7) ведення земельного кадастру району;

8) виконання рішень ради з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність;

9) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення.

Повноваження районної ради, її виконавчого комітету у сфері соціального захисту і зайнятості населення

1. До повноважень районної ради належить затвердження районних програм соціального захисту і зайнятості населення.

2. До повноважень виконавчого комітету районної ради належать:

1) розробка та виконання районних програм соціального захисту і зайнятості населення;

2) здійснення контролю за поданням (відповідно до закону) підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності відомостей про наявність вільних робочих місць (посад); організація інформування населення про потребу підприємств, установ та організацій усіх форм власності у працівниках;

3) бронювання в порядку, встановленому законом, на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності робочих місць, призначених для працевлаштування осіб, які відповідно до законодавства потребують соціального захисту і неспроможні конкурувати на ринку праці, прийняття рішень про створення на підприємствах, в установах та організаціях спільної власності спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю, організація професійної підготовки цих осіб; погодження питання ліквідації таких робочих місць;

4) здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту працівників підприємств, установ та організацій усіх форм власності, у тому числі зайнятих на роботах із шкідливими та небезпечними умовами праці, за якістю проведення атестації робочих місць щодо їх відповідності нормативно-правовим актам про охорону праці, за надання працівникам відповідно до законодавства пільг та компенсацій за роботу в шкідливих умовах;

5) утворення і фінансування служб юридичної допомоги та захисту бідних, безпритульних.

Повноваження районної ради та її виконавчого комітету в галузі зовнішньоекономічної діяльності

1. До повноважень районної ради належать:

- 1) затвердження програм залучення інвестицій в економіку і соціальну сферу району;
- 2) сприяння суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності району.

2. До повноважень виконавчого комітету районної ради належать:

- 1) виконання програм залучення інвестицій в економіку і соціальну сферу району;
- 2) укладення і забезпечення виконання у встановленому законодавством порядку договорів з іноземними партнерами на придбання та реалізацію продукції, виконання робіт і надання послуг підприємствами спільної власності району;
- 3) сприяння у створенні на основі законодавства спільних з іноземними партнерами підприємств виробничої і соціальної інфраструктури та інших об'єктів; залучення іноземних інвестицій для створення робочих місць;
- 4) створення спільних з іноземними партнерами наукових, культурних, туристичних, фізкультурно-оздоровчих центрів, інших організацій з метою забезпечення соціально-економічного розвитку району.

Повноваження виконавчого комітету районної ради у питаннях забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян

До повноважень виконавчого комітету районної ради належать:

- 1) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури;
- 2) звернення до суду з позовом про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування;
- 3) розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності.

Повноваження районної ради щодо відзначення державними нагородами

Районна рада розглядає клопотання підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності та вносить у встановленому порядку до відповідних органів виконавчої влади подання про нагоро-

дження державними нагородами, відзнаками Президента України та про присвоєння почесних звань.

Система місцевого самоврядування на рівні області

обласна рада,

голова обласної ради,

виконавчий орган обласної ради – виконавчий комітет як колегіальний орган (голова ради, заступник голови ради та інші).

Повноваження обласної ради

До загальної компетенції обласної ради належить:

1) забезпечення здобуття вищої та середньої спеціальної освіти (утримання вищих навчальних закладів I, II, III рівня акредитації, закладів професійно-технічної та післядипломної освіти);

2) забезпечення здобуття загальної середньої освіти для дітей, які потребують корекції фізичного або розумового розвитку (утримання спеціальних загальноосвітніх закладів для таких дітей); утримання санаторних шкіл-інтернатів;

3) забезпечення здобуття загальної середньої освіти для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (утримання спеціалізованих шкіл-інтернатів для таких дітей);

4) забезпечення надання спеціалізованого медичного обслуговування;

5) здійснення соціального захисту населення;

6) забезпечення утримання доріг регіонального значення;

7) забезпечення утримання транспортної інфраструктури області;

8) забезпечення вирішення питань містобудування та архітектури;

9) запобігання та ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій;

10) управління спільною власністю громад області та державною власністю;

11) забезпечення реалізації інвестиційної політики;

12) створення умов для розвитку культури та спорту (утримання обласних бібліотек, виставок, музеїв, філармонії, театрів, дитячо-юнацьких спортивних шкіл для інвалідів, обласних центрів з інвалідного спорту, спеціалізованих спортивних шкіл-інтернатів тощо);

13) забезпечення діяльності територіального органу МВС, територіального органу МНС (пожежна безпека, утримання аварійно-рятувальних служб), територіального органу МОЗ (санітарно-епідеміологічний контроль, ведення медичної статистики, ліцензування медичної діяльності), територіального органу Міністерства економіки, територіального органу Міністерства освіти і науки, територіального органу Держказначейства, територіального органу юстиції, територіальних органів Мінпраці та соціальної політики, Пенсійного фонду, територіального органу Державного комітету з питань житлово-кому-

нального господарства, територіального органу Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики, територіального органу Контрольно-ревізійного управління, територіального органу Податкової адміністрації, територіального органу земельних ресурсів (ведення депозитарію земель), територіального органу охорони природного середовища, територіального органу статистики, територіального органу виконання покарань, територіального органу ветеринарної медицини, територіального органу СБУ, суду, прокуратури.

Повноваження обласної ради з організації роботи ради, її органів, здійснення контролю за їх діяльністю

Обласна ради вирішує такі питання:

- 1) обрання голови ради, заступника голови ради з питань діяльності виконавчого органу, звільнення їх з посади;
- 2) утворення, обрання і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій;
- 3) затвердження за пропозицією заступника голови ради з питань діяльності виконавчого органу структури виконавчого органу ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчого органу, витрат на їх утримання, визначення чисельності виконавчого комітету та затвердження його персонального складу, затвердження положень про відділи, управління та інші структурні підрозділи виконавчого комітету;
- 4) затвердження регламенту роботи ради;
- 5) скасування актів виконавчого комітету ради, які не відповідають Конституції чи законам України, іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень;
- 6) затвердження плану роботи ради, заслуховування звіту про його виконання;
- 7) заснування засобів масової інформації ради, призначення і звільнення їх керівників;
- 8) заслуховування звітів постійних комісій, керівників органів, які рада утворює, обирає та призначає;
- 9) розгляд запитів депутатів ради, прийняття рішень по них;
- 10) прийняття рішень щодо дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом;
- 11) визначення відповідно до закону загального складу ради;
- 12) прийняття за пропозицією рад громад рішення щодо проведення консультативного опитування з питань, які стосуються спільних інтересів громад району та області;
- 13) здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів та виборів органів держав-

ної влади і місцевого самоврядування;

14) затвердження відповідно до закону положення про зміст, опис та порядок використання символіки району та області;

15) прийняття рішень щодо об'єднання в асоціації, вступ до асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, а також про вихід із них.

Повноваження обласної ради та її виконавчого комітету у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку

1. До повноважень обласної ради належать:

1) забезпечення збалансованого соціально-економічного та культурного розвитку області, ефективного використання її природних, трудових і фінансових ресурсів;

2) затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку області, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин – програм їх національно-культурного розвитку, внесення змін до них, здійснення контролю за їх виконанням;

3) прийняття рішень щодо створення спеціальних (вільних) та інших економічних зон, змін у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон у порядку, встановленому законом.

2. До повноважень виконавчого комітету обласної ради належать:

1) розробка та внесення на затвердження обласної ради необхідних для забезпечення соціально-економічного та культурного розвитку області балансів трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива;

2) підготовка і внесення на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку області, цільових програм з інших питань, а в місцях компактного проживання національних меншин – програм їх національно-культурного розвитку, змін до них, звітування про їх виконання;

3) підготовка пропозицій до державних програм соціально-економічного та культурного розвитку України, організація їх виконання на території області;

4) підготовка та подання на розгляд ради проектів рішень про надання згоди на створення спеціальних (вільних) економічних зон територій пріоритетного розвитку;

5) здійснення контролю за додержанням законодавства про спеціальні (вільні) економічні зони, територій пріоритетного розвитку.

Повноваження обласної ради та її виконавчого комітету у сфері бюджету і фінансів

1. До повноважень обласної ради належать:

1) затвердження обласного бюджету та програм, внесення змін до них, здійснення контролю за їх виконанням;

2) подання до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України пропозицій щодо обсягу коштів Державного бюджету України, необхідних для виконання спільних проектів усіх громад області;

3) подання громадам області пропозиції про обсяги коштів, які необхідно залучити на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм області;

4) прийняття рішень щодо обласних позичок чи отримання позик з інших джерел для виконання обласних програм, а також про створення обласних комунальних банків та інших комунальних фінансово-кредитних установ;

5) об'єднання на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій, розташованих на території області, її населення, а також коштів обласного бюджету на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури, шляхів обласного значення і на охорону навколишнього природного середовища;

6) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному та культурному розвитку області, координація цієї роботи.

2. До повноважень виконавчого комітету обласної ради належать:

1) підготовка проекту обласного бюджету, змін до нього, його виконання та звітування перед обласною радою;

2) отримання від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформації, передбаченої актами законодавства для складання і виконання обласного бюджету;

3) подання до Кабінету Міністрів узагальнених фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України, зокрема щодо обсягу коштів, необхідних для виконання спільних проектів усіх громад області;

4) підготовка пропозицій про обсяги коштів, які необхідно залучити на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм області;

5) підготовка та подання до ради проектів рішень щодо одержання обласних позик чи позик з інших джерел для виконання обласних

програм, створення комунальних банків та інших комунальних фінансово-кредитних установ;

6) організація отримання обласних позик, спрямування діяльності комунальних банків та інших комунальних фінансово-кредитних установ;

7) сприяння залученню інвестицій на територію області.

Повноваження обласної ради та її виконавчого комітету у сфері управління спільною власністю територіальних громад, державною власністю та розвитком підприємництва

1. До повноважень обласної ради належать:

1) вирішення у встановленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності громад області та державною власністю, переданою в її управління;

2) вирішення питань продажу, передачі в оренду або під заставу об'єктів комунальної власності, які забезпечують спільні потреби громад області, а також про придбання таких об'єктів у встановленому законом порядку;

3) затвердження переліку об'єктів, які не підлягають приватизації чи відчуженню будь-яким способом;

4) встановлення для підприємств, установ та організацій, що належать до спільної комунальної власності територіальних громад області, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до обласного бюджету.

2. До повноважень виконавчого комітету обласної ради належать:

1) управління в межах, визначених радою, об'єктами спільної власності громад та державної власності;

2) встановлення порядку та здійснення контролю за використанням прибутків підприємств, установ та організацій спільної власності громад;

3) призначення та звільнення керівників підприємств, установ, організацій спільної власності громад, контроль за їх діяльністю, зокрема шляхом заслуховування звітів про їх роботу;

4) підготовка і внесення на розгляд відповідної ради проекту переліку об'єктів спільної власності, які не підлягають приватизації чи відчуженню будь-яким способом;

5) призначення своїх представників до наглядової ради господарських товариств, частка капіталу в яких належить до спільної власності громад області;

6) подання обласній раді висновків про доцільність розміщення на території області нових підприємств та інших об'єктів державної власності;

7) забезпечення реалізації державної політики сприяння розвитку підприємництва на території області, розроблення заходів правового захисту підприємців та програм розвитку підприємництва;

8) здійснення на території області управління об'єктами державної власності, переданими органами виконавчої влади до сфери його управління, приймає рішення про створення, реорганізацію та ліквідацію таких об'єктів, веде їх облік; контролює належне збереження та раціональне використання державного майна на території області;

9) вносить пропозиції до проектів обласних програм приватизації державного майна, організовує виконання цих програм.

Повноваження обласної ради та її виконавчого комітету в галузях житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку

1. До повноважень обласної ради належать:

1) затвердження програм розвитку житлово-комунального господарства області;

2) встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями спільної власності громад області;

3) визначення пріоритетних напрямків будівництва житла, об'єктів соціально-культурного призначення, побутового, торговельного обслуговування.

2. До повноважень виконавчого комітету обласної ради належать:

1) управління об'єктами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що належать до спільної власності громад області;

2) забезпечення належного утримання, ефективної експлуатації та надання необхідного рівня та якості послуг населенню підприємствами житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, транспорту і зв'язку, що належать до спільної власності громад області;

3) забезпечення соціально-культурних закладів, які належать до спільної власності громад області, паливом, електроенергією, газом та іншими енергоносіями;

4) здійснення контролю за якістю торговельного та побутового обслуговування, дотримання правил торгівлі підприємствами, які належать до спільної власності області;

5) вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження екологічно небезпечних промислових відходів;

6) забезпечення утримання транспортної інфраструктури області, затвердження маршрутів і графіків руху пасажирського транспорту регіонального значення незалежно від форм власності;

7) будівництво та експлуатація доріг регіонального значення.

Повноваження обласної ради та її виконавчого комітету у сфері будівництва і архітектури

1. До повноважень обласної ради належать:

1) прийняття рішень з питань планування території області, у тому числі затвердження схем планування території області в цілому та її окремих частин, регулювання питань використання території; ухвалення відповідних рішень про дотримання містобудівної документації відповідно до закону;

2) гарантування сталого розвитку територій, поселень та екологічної безпеки територій, затвердження містобудівних програм області;

3) сприяння узгодженню інтересів районів, громад області у разі виникнення розбіжностей при вирішенні питань планування території області.

2. До повноважень виконавчого комітету обласної ради належать:

1) розробка схем планування території області, а також її окремих частин, розробка містобудівних програм області;

2) прийняття в експлуатацію побудованих об'єктів у порядку, встановленому законодавством;

3) утворення органів з питань містобудування і архітектури та визначення їх компетенції;

4) організація і ведення містобудівного кадастру поселень області;

5) зупинення у випадках, передбачених законом, будівництва, яке проводиться з порушенням містобудівної документації та проектів окремих об'єктів, а також може заподіяти шкоди навколишньому природному середовищу;

6) організація експертизи містобудівної документації для територій і поселень області у порядку, встановленому законом;

7) узгодження планів реставрації та використання пам'яток історії та культури, садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення, які розташовані на території області.

Повноваження обласної ради, її виконавчого комітету у сфері освіти, культури, виховання та інформації

1. До повноважень обласної ради належать:

- 1) організація та розвиток мережі вищих навчальних закладів I, II, III рівня акредитації, закладів професійно-технічної та післядипломної освіти, спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів для дітей, які потребують корекції фізичного або розумового розвитку, санаторних шкіл-інтернатів, спеціалізованих шкіл-інтернатів для дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування: фінансування зазначених закладів, створення відповідних органів управління;
- 2) затвердження обласних програм розвитку освіти і виховання населення;
- 3) затвердження обласної програми розвитку культури, збереження культурних цінностей, розвитку обласної мережі державних, громадських, приватних музеїв, театрів, філармонії;
- 4) затвердження культурно-освітніх і театральних-видовищних обласних програм;
- 5) подання пропозицій до державних культурно-освітніх програм;
- 6) затвердження обласної програми бібліотечного обслуговування;
- 7) затвердження обласних програм інформаційного забезпечення та сприяння доступу до різних видів інформації (телебачення, радіомовлення, друковані ЗМІ, аудіо-, відеопродукція, Інтернет).

2. До повноважень виконавчого комітету обласної ради належать:

- 1) виконання обласних програм розвитку освіти і виховання населення;
- 2) призначення на посаду та звільнення з посади керівників вищих навчальних закладів I, II, III рівня акредитації, закладів професійно-технічної та післядипломної освіти, спеціальних загальноосвітніх навчальних закладів для дітей, які потребують корекції фізичного або розумового розвитку, санаторних шкіл-інтернатів, спеціалізованих шкіл-інтернатів для дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування;
- 3) організація підвищення професійної кваліфікації педагогічних працівників усіх закладів освіти, їх перепідготовки та атестації;
- 4) визначення потреб, розроблення пропозицій щодо державного контракту і формування регіонального замовлення на педагогічні кадри, укладання договорів на їх підготовку;
- 5) здійснення соціального захисту працівників освіти, дітей, учнівської і студентської молоді, створення умов для їх виховання, навчання й роботи відповідно до нормативів матеріально-технічного та фінансового забезпечення;
- 6) організація роботи щодо зашобігання бездоглядності неповнолітніх;
- 7) виконання обласної програми розвитку культури, збереження культурних цінностей, розвитку обласної мережі державних, гро-

мадських, приватних музеїв;

8) виконання культурно-освітніх і театральних-видовищних обласних програм;

9) підготовка пропозицій до державних культурно-освітніх програм;

10) організація методичної роботи у сфері культури;

11) розробка і забезпечення впровадження науково обґрунтованих нормативів культурного обслуговування населення громад області;

12) організація вдосконалення професійної кваліфікації кадрів у сфері культури, їх перепідготовки, підвищення кваліфікації та атестації;

13) організація, фінансування і утримання комунальних закладів перепідготовки і підвищення кваліфікації кадрів, науково-дослідних установ у сфері культури;

14) розробка обласної програми бібліотечного обслуговування;

15) фінансування спеціальних бібліотек (наукових, публічних), обласних спеціалізованих бібліотек (для дітей, юнацтва, осіб з вадами зору тощо) за рахунок обласного бюджету та субвенцій з державного бюджету;

16) розробка обласних програм інформаційного забезпечення та сприяння доступу до різних видів інформації (телебачення, радіомовлення, друковані ЗМІ, аудіо-, відеопродукція, Інтернет).

Повноваження обласної ради, її виконавчого комітету у сфері охорони здоров'я, сім'ї та молоді, фізичної культури і спорту, туризму

1. До повноважень обласної ради належать:

1) затвердження обласних програм щодо розвитку охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді;

2) організація спеціалізованої амбулаторно-поліклінічної та стаціонарної допомоги, санаторно-курортної допомоги, забезпечення функціонування обласних лікарень та спеціалізованих лікарень;

3) затвердження цільових епідеміологічних програм.

2. До повноважень виконавчого комітету обласної ради належать:

1) утримання закладів спеціалізованої амбулаторно-поліклінічної, стаціонарної, санаторно-курортної допомоги, обласних лікарень та спеціалізованих лікарень;

2) виконання обласних програм розвитку охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді;

3) координація забезпечення лікарськими засобами установ охорони здоров'я; участь у розробці державних стандартів у сфері охорони здоров'я населення, забезпечення єдності стандартів медичного

обслуговування та їх відповідності державним стандартам;

4) участь у розробці соціальних стандартів рівня життя населення;
5) вжиття заходів щодо забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя жителів громад району, розробка і здійснення цільових епідеміологічних програм;

6) участь у реалізації державних програм у сфері охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді, розподілі субвенцій, переданих до обласного бюджету із Державного бюджету України для виконання таких програм;

7) контроль за дотриманням державних стандартів та місцевих нормативів екологічної безпеки, санітарних норм і правил, норм радіаційної безпеки, протипожежних та гігієнічних нормативів;

8) утримання та забезпечення проведення навчально-тернувальної роботи дитячо-юнацьких спортивних шкіл для інвалідів, утримання обласних центрів з інвалідного спорту та спеціалізованих спортивних шкіл-інтернатів, проведення спортивних заходів обласного значення.

Повноваження обласної ради та її виконавчого комітету у сфері земельних відносин, природо- і водокористування, охорони навколишнього природного середовища

1. До повноважень обласної ради належать:

1) затвердження обласних програм і планів охорони земель, природних ресурсів, що перебувають у спільній власності громад області, затвердження обласних програм водопостачання, програм охорони довкілля;

2) встановлення розмірів плати за користування природними ресурсами, що перебувають у спільній власності громад області;

3) затвердження правил користування об'єктами водопостачання, встановлення обмежень або заборони використання підприємствами питної води для промислових потреб;

4) прийняття рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, які передбачають за їх порушення адміністративну відповідальність;

5) встановлення у разі необхідності вищих, порівняно з загальнодержавними, нормативів якості води;

6) вилучення земель на території області, з попереднім повним відшкодуванням їх вартості власнику, у разі їх надання: для будівництва промислових підприємств, шляхів, ліній електропередачі та зв'язку, трубопроводів, осушувальних і зрошувальних каналів та інших лінійних споруд, інших несільськогосподарських потреб, крім випадків, передбачених законом;

7) встановлення у межах, передбачених законодавством, ставок відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалеж-

но від форм власності за забруднення природного навколишнього середовища та екологічні збитки на території області.

2. До повноважень виконавчого комітету обласної ради належать:

1) виконання обласних програм і планів охорони земель, природних ресурсів, що перебувають у спільній власності громад області, виконання обласних програм водопостачання, програм охорони довкілля;

2) здійснення контролю за використанням і охороною земель на території області та їх моніторинг, за додержанням земельного законодавства;

3) сприяння створенню екологічно чистого середовища і поліпшенню природних ландшафтів, охороні пам'яток історії та культури;

4) розробка програм раціонального використання земель, підвищення родючості ґрунтів, охорони земельних ресурсів;

5) звернення до суду з вимогою обмеження, зупинення чи заборони діяльності підприємств, що належать до спільної власності громад області, а також підприємств інших форм власності, які розташовані на території області, у разі порушення ними вимог законодавства у сфері використання питної води та питного водопостачання, охорони довкілля;

6) екологічний моніторинг на території області;

7) внесення пропозицій до відповідних органів державної влади про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури загальнодержавного значення, які охороняються законом;

8) надання допомоги в утриманні територій і об'єктів природно-заповідного фонду загальнодержавного значення;

9) вирішення земельних спорів у межах своєї компетенції, визначеної законом;

10) надання допомоги громадам в охороні й захисті лісів, ліквідації лісових пожеж, залучення для їх гасіння протипожежної техніки.

11) вжиття необхідних заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення.

Повноваження обласної ради та її виконавчого комітету у сфері соціального захисту і зайнятості населення

1. До повноважень обласної ради належать:

1) затвердження обласних програм соціального захисту населення та програм зайнятості населення;

2) сприяння органам місцевого самоврядування районів і міст-районів у реалізації програм соціального захисту населення та місцевих програм зайнятості населення;

3) затвердження програм боротьби з безпритульністю;

2. До повноважень виконавчого комітету обласної ради належать:

1) розробка і реалізація обласних програм соціального захисту населення та програм зайнятості населення;

2) розробка та реалізація програм боротьби з безпритульністю;

3) утримання спеціалізованих опікунських закладів для інвалідів, людей похилого віку;

4) забезпечення функціонування центрів з нарахування пенсій, інших видів соціальних виплат та допомог;

5) організація роботи з розміщення, працевлаштування, соціально-побутового та медичного обслуговування біженців, депортованих осіб, які добровільно повертаються в райони колишнього проживання.

Повноваження обласної ради та її виконавчого комітету у сфері зовнішньоекономічної діяльності

1. До повноважень обласної ради належать:

1) затвердження програм залучення інвестицій в економіку і соціальну сферу області;

2) укладення договорів з іноземними партнерами про співробітництво;

3) затвердження програм науково-технічної, науково-виробничої, навчальної кооперації з іноземними суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності.

2. До повноважень виконавчого комітету обласної ради належать:

1) розробка та реалізація програм залучення інвестицій в економіку і соціальну сферу області;

2) розробка та реалізація програм науково-технічної, науково-виробничої, навчальної кооперації з іноземними суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності;

3) забезпечення виконання зобов'язань за міжнародними договорами України на території області;

4) сприяння зовнішньоекономічним зв'язкам підприємств, установ та організацій, розташованих на території області, незалежно від їх відомчої належності та форм власності;

5) сприяння розвитку експортної бази і збільшенню виробництва продукції на експорт;

6) сприяння організації прикордонної і прибережної торгівлі;

7) внесення у встановленому порядку до відповідних органів пропозицій щодо залучення іноземних інвестицій для розвитку економічного потенціалу області.

Повноваження виконавчого комітету обласної ради щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян

До повноважень виконавчого комітету обласної ради належать:

1) сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, внутрішніх справ та адвокатури;

2) звернення з позовом до суду про визнання незаконними актів органів виконавчої влади, інших органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, які обмежують права громади, а також повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування;

3) організація обласних служб у справах неповнолітніх та утримання спеціальних установ для неповнолітніх;

4) розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності.

Повноваження обласної ради щодо відзначення державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань

Обласна рада розглядає клопотання підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, вносить в установленому порядку до відповідних органів виконавчої влади подання про нагородження державними нагородами, відзнаками Президента України та присвоєння почесних звань.

ОРГАНИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ НА РІВНІ ОБЛАСТІ

Структура обласної державної адміністрації

голова,

заступники голови,

структурні підрозділи, що забезпечують діяльність адміністрації (загальний, організаційно-кадрової роботи, прес-служба, бухгалтерського обліку),

юридичний структурний підрозділ,

структурний підрозділ, який здійснює нагляд і контроль за виконанням Конституції та законів України, актів Президента України,

Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади .

Компетенція місцевої державної адміністрації

До відання обласної державної адміністрації належить забезпечення на території області:

- 1) виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади;
- 2) законності й правопорядку, здійснення нагляду за додержанням прав і свобод людини та громадянина, за додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, громадськими організаціями та громадянами;
- 3) координації територіальних органів центральних органів виконавчої влади;
- 4) контролю за виконанням виконавчими органами місцевого самоврядування області наданих їм законом окремих повноважень органів виконавчої влади.

Повноваження обласної державної адміністрації у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку

Обласна державна адміністрація контролює та координує діяльність територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади стосовно виконання ними на своїй території загальнодержавних та обласних програм соціально-економічного і культурного розвитку, інших програм.

Повноваження обласної державної адміністрації в галузі бюджету і фінансів

Обласна державна адміністрація:

- 1) організовує контроль за додержанням фінансової дисципліни, порядком ведення обліку та звітності, виконанням державних контрактів і зобов'язань перед бюджетом, належним і своєчасним відшкодуванням збитків, заподіяних державі;
- 2) організовує державний контроль за дотриманням встановлених органами виконавчої влади цін і тарифів;
- 3) організовує розробку фінансово-економічного обґрунтування обсягів продукції, що виробляється на підприємствах області та підлягає продажу для державних потреб за рахунок державного бюджету (за державним замовленням).

Повноваження обласної державної адміністрації в галузі містобудування, торговельного обслуговування і зв'язку

Обласна державна адміністрація:

- 1) забезпечує на території області реалізацію державної політики у галузі містобудування;
- 2) організовує на території області державний контроль за додержанням законодавства в галузі будівництва;
- 3) узгоджує плани реставрації та використання пам'яток історії, культури, садово-паркового мистецтва загальнодержавного значення;
- 4) організовує на території області державний контроль за дотриманням правил охорони, реставрації та використання органами місцевого самоврядування пам'яток архітектури і містобудування, палацово-паркових, паркових та історико-культурних ландшафтів;
- 5) здійснює реєстрацію електронних ЗМІ;

Повноваження обласної державної адміністрації у сфері використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища

Обласна державна адміністрація:

- 1) подає пропозиції обласній раді щодо вилучення та викупу відповідно до закону земель для державних потреб;
- 2) здійснює контроль за дотриманням правил утилізації та захоронення промислових відходів;
- 3) інформує населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, організовує роботу з ліквідації наслідків екологічних аварій, залучає до цих робіт підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян;
- 4) інформує населення області про стан навколишнього природного середовища, а також про заходи, що вживаються до його поліпшення;
- 5) вносить в установленому законом порядку пропозиції про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону навколишнього природного середовища та санітарних правил;
- 6) здійснює державний контроль за використанням та охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного значення, дотриманням правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зони санітарної охорони джерел водопостачання, здійснює державний контроль за використанням питної води промисловими підприємствами.

Повноваження обласної державної адміністрації в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді

Обласна державна адміністрація:

1) здійснює державний контроль за дотриманням на території області законодавства у галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді;

2) бере участь у розробці й реалізації державних програм щодо розвитку науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді;

3) координує забезпечення лікарськими засобами установ охорони здоров'я; бере участь у розробці державних стандартів у сфері охорони здоров'я населення, забезпечує єдність стандартів медичного обслуговування та їх відповідності державним стандартам;

4) здійснює контроль за дотриманням вимог до професійної підготовки спеціалістів у галузі освіти, культури, науки, медичних і фармацевтичних працівників та вдосконалення їх кваліфікації через інтернатуру, магістратуру та клінічну ординатуру, утримує відповідні заклади підвищення кваліфікації працівників культури, освіти, охорони здоров'я, науки, які належать до державної форми власності;

5) забезпечує проведення державної атестації та державної акредитації закладів освіти;

6) здійснює контроль за дотриманням законодавства щодо всебічного розвитку та функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя, створення умов для розвитку та використання мов інших національностей.

Повноваження обласної державної адміністрації в галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення

Обласна державна адміністрація:

1) реалізує на території області державну політику в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян – пенсіонерів, інвалідів, одиноких непрацездатних осіб, дітей-сиріт, одиноких матерів, багатодітних сімей, інших громадян, які внаслідок недостатньої матеріальної забезпеченості потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави; сприяє діяльності відповідних товариств (товариств сліпих і глухих, інвалідів з дитинства та ін.);

2) організовує роботу з розміщення, працевлаштування, соціально-побутового та медичного обслуговування біженців, депортованих осіб, які добровільно повертаються в райони колишнього проживання.

Повноваження обласної державної адміністрації в галузі зайнятості населення та праці

Обласна державна адміністрація:

- 1) здійснює контроль за дотриманням державних гарантій у сфері праці та зайнятості;
- 2) здійснює державний контроль за гарантуванням соціального захисту працюючих, зайнятих на роботах зі шкідливими умовами праці на підприємствах, в установах та організаціях усіх форм власності, якісне проведення атестації робочих місць.

Повноваження обласної державної адміністрації в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян

Обласна державна адміністрація:

- 1) забезпечує здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю;
- 2) організовує правове інформування і виховання населення;
- 3) розглядає питання і вносить пропозиції про відзначення державними нагородами України;
- 4) забезпечує на території області своєчасний та правильний розгляд пропозицій, заяв та скарг громадян, перевіряє стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях незалежно від форм власності та відомчої належності, заслуховує звіти їх керівників;
- 5) забезпечує виконання актів законодавства з питань громадянства, пов'язаних з перебуванням на території області іноземців та осіб без громадянства, сприяє органам внутрішніх справ у додержанні правил паспортної системи;
- 6) організовує на території області розміщення, працевлаштування, соціально-побутове і медичне обслуговування біженців, а також депортованих осіб, які добровільно повертаються в регіони їх колишнього проживання; координує діяльність представників обласної державної адміністрації в районах з цих питань;
- 7) здійснює державний контроль за дотриманням законодавства щодо національних меншин і міграції, про свободу думки і слова, свободу світогляду і віросповідання;
- 8) оголошує у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій у межах області зони надзвичайної ситуації; здійснює передбачені законодавством заходи, пов'язані з підтриманням у цих зонах громадського порядку, врятуванням життя людей, захистом їх здоров'я і прав, збереженням матеріальних цінностей;

9) бере участь у вирішенні питань проведення виборів і референдумів та адміністративно-територіального устрою у межах, визначених законодавством;

10) організовує мережу архівних установ та здійснює їх загальне керівництво;

11) здійснює нагляд за додержанням законодавства про державну таємницю та інформацію;

12) зупиняє дію незаконних рішень органів місцевого самоврядування з одночасним зверненням до суду;

13) звертається з поданням до підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності про приведення у відповідність до вимог законодавства їх рішень, а у разі необхідності зупиняє їх дію з одночасним зверненням до суду про визнання їх недійсними.

Повноваження обласної державної адміністрації в галузі міжнародних та зовнішньоекономічних відносин

Обласна державна адміністрація:

1) забезпечує виконання зобов'язань за міжнародними договорами України на території області;

2) сприяє розвитку міжнародного співробітництва у сферах економіки, захисту прав людини, боротьби з тероризмом, екологічної безпеки, охорони здоров'я, науки, освіти, культури, туризму, фізкультури і спорту;

3) укладає договори з іноземними партнерами про співробітництво в межах компетенції, визначеної законодавством.

Наближення послуг до населення прямо залежить від розбудови інфраструктури, яка обслуговуватиме громадянина з пелюшок і до його останнього дня. За розумного господарювання в селах з'являться дороги і ліхтарі, тут збиратимуть сміття і облаштують цвинтарі. Саме громада стане господарем землі, саме громада прийматиме рішення, де і на скільки учнів будувати школу, де і на скільки хворих відкривати лікарню.

Але необхідно, щоб ці повноваження, які має здійснювати місцеве самоврядування, забезпечувались відповідними фінансовими ресурсами. Тобто наступний крок – перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування, а значить і людини. Звертаємо увагу читача на місце і роль обласної державної адміністрації в системі державного управління нової моделі (мал. 6.23).

За такої системи обласна державна адміністрація здійснює лише моніторинг діяльності органів місцевого самоврядування, координує регіональні та місцеві представництва органів державної виконавчої влади, а також саме вона має здійснювати нагляд за додержанням прав

Мал. 6.23

Обласна державна адміністрація в системі державного управління на рівні області



і свобод громадян.

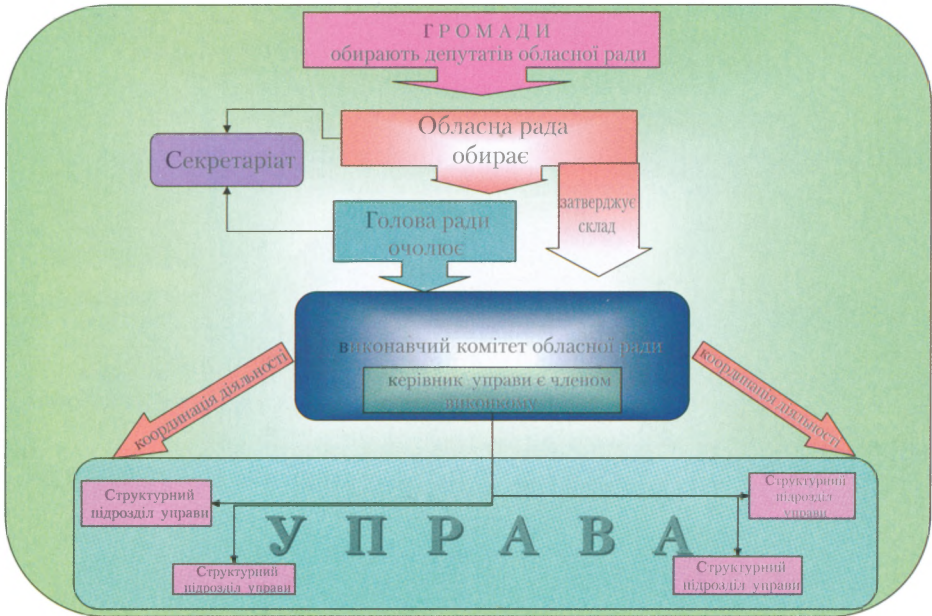
Про організацію місцевого самоврядування на рівні області дає уявлення (мал. 6.24).

Обласне місцеве самоврядування – це коли громадяни обирають раду, рада зі свого складу обирає голову, який головує на її засіданнях та очолює виконавчий комітет. Виконавчий комітет – колегіальний орган, що знаходить механізми на реалізацію рішень ради для задоволення потреб громадян. До складу виконкому входять особи, яких затверджує рада. Управа – це виконавчий орган, який здійснює поточну діяльність, тобто безпосередньо втілює рішення в життя. Він складається зі структурних підрозділів, кількість яких визначається радою. В управі працюють професіонали різних галузей, яких приймають на роботу органи місцевого самоврядування. Вони є найманими працівниками-фахівцями і відповідають кожен за свою ділянку роботи.

Таким чином, виконавчий комітет – це місцевий уряд, а управа – його апарат, який фактично реалізує його рішення. Оскільки управа – це команда професіоналів, то немає необхідності змінювати, наприклад, начальника управління комунальних послуг, коли змінюється склад ради, тому що він відповідає за важливу ділянку і є найбільш досвідченим фахівцем цієї справи. А ми звикли до чого – зміна голови майже завжди означає заміну всіх від начальника до прибиральниці.

Мал. 6.24

Організація здійснення місцевого самоврядування на рівні області



Як організовується місцеве самоврядування і влада на районному рівні? Вони організовуються за аналогічним принципом, що й робота на обласному рівні (мал. 6.25).

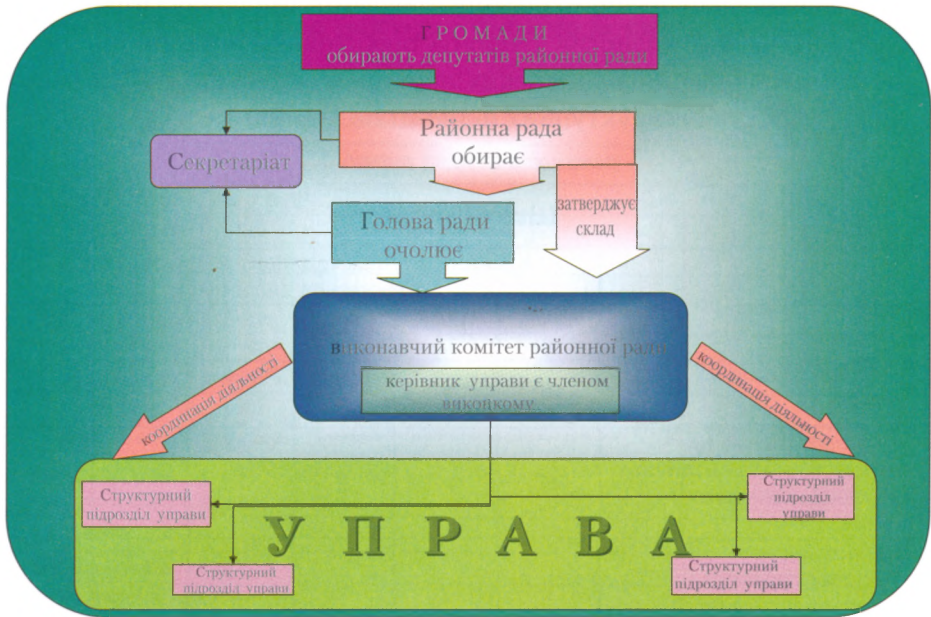
Районна рада обирає голову ради, він очолює виконком, головує на засіданнях ради, виконком затверджує районна рада і тут є відповідні служби, які діють постійно.

Як організоване місцеве самоврядування і влада в цілому на рівні громад видно з мал. 6.26.

Тут ситуація, з одного боку, складніша, з іншого – вона простіша. Громада обирає голову – міського (мер міста) або сільського, вона ж обирає і депутатів ради. Голова громади очолює виконавчий комітет, а рада за його пропозицією затверджує персональний склад виконкому. Так само до нього входять обрані в поселеннях, які не є адміністративним центром громади, тобто в селах чи містечках, старости або виборні, або війти. Як вони називатимуться, залежить від терміна в законі чи від місцевої традиції. Ці особи обираються в поселеннях на загальних зборах. Діяльність старости спрямована передусім на обмін інформацією, зв'язок між органами місцевого самоврядування та жителями поселення. Староста поселення проводить роз'яснювальну роботу щодо рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування серед жителів поселення, а також здійснює нагляд за їхнім виконанням та інформує про його результати жителів поселення й органи міс-

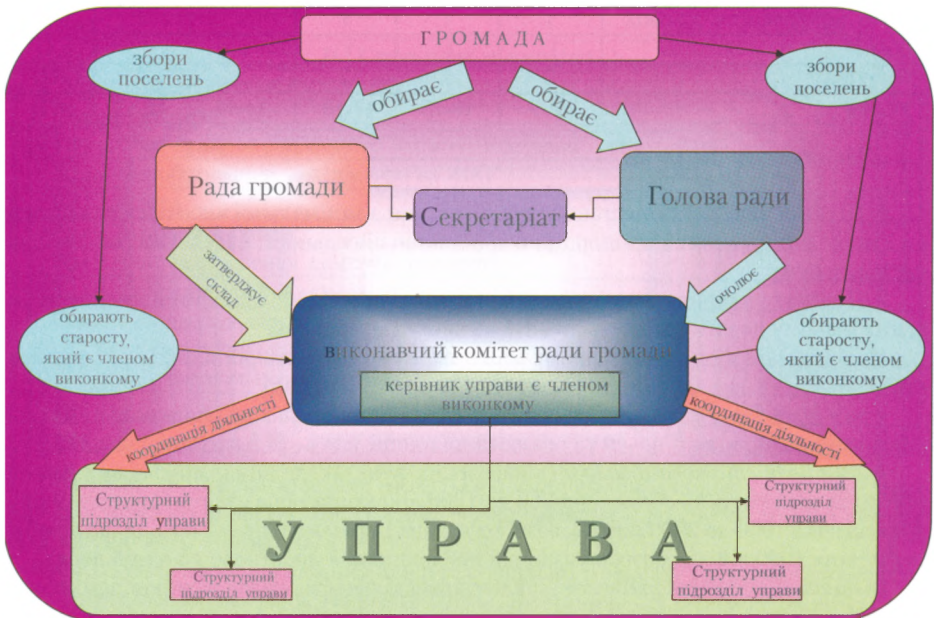
Мал. 6.25

Організація здійснення місцевого самоврядування на рівні району



Мал. 6.26

Організація здійснення місцевого самоврядування на рівні громади



цевого самоврядування громади. Також староста поселення може в межах, визначених статутом громади, надавати певні адміністративні послуги, наприклад, видавати довідки з окремих питань.

Враховуючи вищезазначений розділ повноважень і функцій органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів, авторський колектив пропонує орієнтовні штати органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, а також перелік можливих структурних підрозділів.

Таблиця 6.1

Штати громади

Найменування посади	Кількість штатних одиниць при чисельності населення, тис. осіб					
	понад 30	понад 15	від 10 до 15	від 7,5 до 10	від 5 до 7,5	до 5
Сільський, селищний голова	1	1	1	1	1	1
Заступник сільського, селищного голови з питань діяльності виконавчого органу	2-3	1-2	1	1	-	-
Секретар ради, керуючий справами (секретар) виконавчого комітету	2	2	2	1	1	1
Спеціалісти	6-8	4-6	3-4	2-3	1-2	1
Юрист	1	1	1	1	1	1
Касир	1	1	1	1	1	1
Бухгалтер	4-5	3-4	3	2-3	1-2	1
Економіст-фінансист	2	1-2	1	1	1	1
Секретар-друкарка, діловод	1	1	1	1	1	1
Водій	1	1	1	1	1	1
Сторож	2	2	2	2	2	2
Усього	23-27	18-23	17-18	14-17	12-13	11

Примітки:

1. Штатна чисельність установлена, виходячи з мінімальної чисельності населення і може уточнюватися пропорційно зростанню чисельності населення, але не більше максимуму.

2. До штату виконавчого комітету сільських і селищних рад, крім посад, передбачених у цьому додатку, можуть додатково вводитися посади:

прибиральниць службових приміщень – залежно від розмірів площі, що прибирається: до 400 кв. м – 0,5 посади; на кожні 400 кв. м – 1 посада;

у разі потреби – *опалювачів* у сільських і селищних радах на опалювальний сезон – залежно від кількості печей та опалюваної площі, але не більше однієї посади;

працівників військового обліку (в населених пунктах, де немає військових комісаріатів) за наявності на обліку: від 500 до 1000 військовозобов'язаних і призовників – 1 посада; від 1000 до 2000 військовозобов'язаних і призовників – 2 посади; на кожних наступних 1000 військовозобов'язаних і призовників – додатково по одній посаді;

спеціалістів-землевпорядників – залежно від кількості землевласників, землекористувачів:

до 1500 осіб – 0,5 посади; на кожних наступних 1500 осіб – 0,5 посади. У разі, коли площа земель перевищує 5000 гектарів, для розрахунку кількості посад спеціалістів-землевпорядників вводиться коефіцієнт 0,2 на кожні 1000 гектарів понад 5000 гектарів.

Таблиця 6.2

Штати районних рад (міст-районів) та їх виконавчих органів

Структурні підрозділи	Кількість штатних одиниць, чол.
I. Апарат ради та виконкому	
1. Керівництво	
- Голова ради	1
- Заступник голови	3 - 4
- Секретар ради	1
- Керуючий справами	1
Всього:	6 - 7
2. Загальноорганізаційний відділ	
- Начальник відділу	1
- Заступник начальника відділу	1
- Спеціалісти (у т. ч. з питань звернень громадян, контролю та з кадрових питань)	6
Всього:	8
3. Юридичний відділ	
- Начальник відділу	1
- Юрист	2 - 3
Всього:	3 - 4
4. Фінансово - господарський відділ	
- Начальник відділу – головний бухгалтер	1
- Спеціалісти	3
- Водії	2 - 3
Всього:	6 - 7
Разом:	23 - 26
II. Структурні підрозділи	
1. Управління економіки (у т. ч. АПК)	15 - 20
2. Фінансове управління	14 - 15
3. Управління праці та соціального захисту населення	55 *
4. Відділ містобудування, архітектури та ЖКГ	3 - 5
5. Відділ освіти	3 - 4
6. Відділ охорони здоров'я	3
7. Відділ з питань фізичної культури та спорту	3 - 4
8. Відділ у справах сім'ї та молоді	2
9. Відділ у справах захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та надзвичайних ситуацій	4 - 6
10. Служба у справах неповнолітніх	3 - 5
Всього:	105 - 119
Разом:	128 - 145

Примітки: додатково до штату вводяться посади прибиральниць службових приміщень в залежності від розмірів площі, що прибирається: до 400 кв. м – 0,5 посади; на кожні 400 кв. м – 1 посада.

* – Кількість посад управління праці та соціального захисту населення розраховано на 70 тис. населення ради. На кожні 10 тис. зростання – додатково 2 одиниці.

Таблиця 6.3

Штати обласних рад (міст-регіонів) та їх виконавчих комітетів

Структурні підрозділи	Кількість штатних одиниць, чол.
I. Апарат ради та виконкому	
1. Керівництво	
- Голова ради	1
- Заступник голови	4
- Секретар ради	1
- Керуючий справами	1
Всього:	7
2. Служба забезпечення діяльності керівництва	
- Помічник голови	1
- Секретар керівника	5
- Прес-секретар	1
Всього:	7
3. Загальний відділ	
- Начальник відділу	1
- Заступник начальника відділу	1
- Спеціалісти	13
Всього:	15
4. Відділ організаційної та кадрової роботи	
- Начальник відділу	1
- Заступник начальника відділу	1
- Спеціалісти	9
Всього:	11
5. Юридичний відділ	
- Начальник відділу	1
- Юрист	5
Всього:	6
6. Фінансово - господарський відділ	
- Начальник відділу — головний бухгалтер	1
- Спеціалісти	5
- Відповідальний черговий	3
- Водії	3
Всього:	12
7. Сектор у справах релігій і зв'язків з громадськістю та ЗМІ	
- Завідуючий сектором	1
- Спеціалісти	3
Всього:	4
8. Сектор з питань режимно -секретної роботи	
- Завідуючий сектором	1
- Спеціалісти	1
Всього:	2
9. Відділ інформаційно -комп'ютерного забезпечення	
- Начальник відділу	1
- Спеціалісти	4
Всього:	5
Разом:	69

Продовження табл. 6.3

Структурні підрозділи	Кількість штатних одиниць, чол.
II. Структурні підрозділи	
1. Головне управління АПК (у т. ч. інспекції)	100
2. Головне управління економіки	75
3. Головне фінансове управління	71
4. Головне управління праці та соціального захисту населення	59
5. Управління промисловості, енергетики, транспорту та зв'язку	10
6. Управління ЖКГ	28
7. Управління містобудування та архітектури	11
8. Управління у справах захисту населення від наслідків аварії на ЧАЕС та надзвичайних ситуацій	70
9. Управління освіти	24
10. Управління охорони здоров'я	19
11. Управління культури та фізичної культури і спорту	20
12. Управління у справах сім'ї та молоді	10
13. Служба у справах неповнолітніх	5
Всього:	502
Разом:	571

Примітка: додатково до штату вводяться посади прибиральниць службових приміщень в залежності від розмірів площі, що прибирається: до 400 кв. м – 0,5 посади; на кожні 400 кв. м – 1 посада.

Таблиця 6.4

**Переліки структурних підрозділів
облдержадміністрації**

Посада	Кількість штатних одиниць, чол.
1. Керівництво:	
- Голова	1
- Заступник голови	2
Всього:	3
2. Служба забезпечення діяльності керівництва ОДА	
- Прес-секретар	1
- Секретар керівника	2
Всього:	3
3. Загальний відділ (у т. ч. з питань організаційно-кадрової роботи)	
- Начальник відділу	1
- Спеціалісти	5
Всього:	6
4. Юридичний відділ	
- Начальник відділу	1
- Юристи	5
Всього:	6
5. Фінансово-господарський відділ	
- Начальник відділу – головний бухгалтер	1
- Касир	1

Продовження табл. 6.4

Посада	Кількість штатних одиниць, чол.
- Водій	2
Всього:	4
6. Відділ контролю за додержанням прав і свобод громадян	
- Начальник відділу	1
- Заступник начальника відділу	1
- Завідуючий сектором	4
- Спеціалісти	21
Всього:	27
Разом:	49

Примітка: Додатково до штату вводяться посади прибиральниць службових приміщень в залежності від розмірів площі, що прибирається: до 400 кв. м – 0,5 посади; на кожні 400 кв. м – 1 посада.

Позитивні сторони п'ятого варіанту:

- Перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та між різними рівнями місцевого самоврядування.
- Наближення послуг до людей.
- Забезпечення органів місцевого самоврядування відповідними ресурсами та повноваженнями.
- Забезпечення прозорості процесу державного управління.
- Зазначений варіант реформування максимально відповідатиме засадам місцевого самоврядування, покладеним в основу Європейської хартії місцевого самоврядування.
- Підготовлено базові нормативно-правові акти, необхідні для реалізації реформи.
- Реалізація принципу повсюдності місцевого самоврядування.
- Чітке визначення повноважень місцевих державних адміністрацій.

Недоліки варіанту:

- Потребує додаткових видатків, пов'язаних з розвитком інфраструктури новоутворених громад.
- За наявності функції ОДА здійснювати контроль та нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування відсутні механізми впливу на них та притягнення до відповідальності їх посадових осіб.
- Неготовність громад (органів місцевого самоврядування) “прийняти” таку кількість повноважень (фінансова неспроможність).
- Неузгодженість підходів щодо вирішення проблеми управління районними та обласними радами об'єктами спільної власності територіальних громад.

- Руйнування вертикалі виконавчої влади.
- Невирішено питання щодо утворення окремого виконавчого органу Київської міської ради.

Варіант потребує:

- Внесення змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування.
- Проведення одночасно реформи місцевого самоврядування і територіального устрою.
- Проведення бюджетної та податкової реформ (внесення відповідних змін до бюджетного і податкового законодавства).

Для реалізації зазначеного варіанту проведення реформи та з метою удосконалення територіальної організації влади напрацьовано ряд законопроектів, а саме:

- *“Про територіальний устрій України”*
- *“Про місцеве самоврядування громади”*
- *“Про місцеве самоврядування району”*
- *“Про місцеве самоврядування області”*
- *“Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”*
- *“Про місто-регіон Севастополь”.*

Зазначені законопроекти утворюють єдину систему, спрямовану на реформу місцевого самоврядування й територіального устрою в Україні.

Зазначені законопроекти взаємоузгоджені та взаємозалежні. Неприйняття одного із них спричинює необхідність внесення змін до інших.

Усі ці законопроекти пройшли експертизу у Конгресі місцевих та регіональних влад Ради Європи, де отримали схвальний відгук.

Висновки

Проведення реформи адміністративно-територіального устрою України за будь-яким із варіантів супроводжуватиметься утворенням і ліквідацією тих чи інших територіальних одиниць.

Але при цьому важливо не тільки досягнення оптимальних параметрів територіальних одиниць – основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів державної влади, а й досягнення достатнього суспільного розуміння та належної підтримки ідей реформи з боку громадян.

При наявності декількох концепцій, які забезпечують досягнення стратегічних цілей, найбільш прийнятна та, яка викличе найменший суспільно-політичний спротив. Виходячи з цього, доцільно проаналі-

зувати плюси і мінуси кожного з варіантів і зважити при цьому на можливі ризики.

Запропоновані авторським колективом варіанти проведення реформування у чистому вигляді зазвичай не використовуються.

Досвід країн, де вже відбулася адміністративно-територіальна реформа та реформа місцевого самоврядування, свідчить про те, що відбувається поєднання добровільного укрупнення громад із укрупненням за рішенням уряду (тобто у примусовому порядку).

Для тих громад, які проявляють ініціативу, такий підхід дозволяє самостійно вирішувати питання майбутнього. Зазначений етап, як правило, триває декілька років. При цьому держава передбачає фінансові та інші стимули. Разом з тим обов'язково необхідно передбачити примусове завершення реформи. Передусім це стосується тих громад, які не проявляють жодної ініціативи або ж не в змозі вирішити питання без втручання уряду.

Ще одним питанням, навколо якого точаться суперечки, є мінімальний розмір громади. З метою пошуку оптимального варіанта укрупнення необхідно враховувати не лише кількість жителів громади як фактор економічної невиправданості, а й такі показники, як доступність послуг для людини, демографічні, національні, природні фактори тощо. Збалансування економічного та соціального чинників дасть можливість визначити оптимальний розмір громади.

З одного боку, наразі ні у кого вже нема сумнівів щодо потреби України у реформах. З іншого, – усвідомлення громадянами необхідності проведення реформи є запорукою її успіху.

Однією з причин гальмування процесу реформ є відсутність широкомасштабної інформаційно-роз'яснювальної роботи і, як наслідок, існування міфів щодо адміністративно-територіальної реформи.

Зокрема, вважають, що **внаслідок реформування будуть ліквідовані неперспективні села.**

На жаль, сьогодні вимирають малі села і навіть селища не через реформу. Хоча назви сіл ще зберігаються, проте жителів у них стає дедалі менше. Монографія містить перелік населених пунктів, у яких немає жителів, але які не зняті з обліку.

Разом з тим, адміністративно-територіальна реформа не передбачає ліквідацію жодного населеного пункту. Зміняться лише адміністративні кордони та кількість і повноваження органів влади.

Стосовно думки, що **за довідкою треба буде їхати до районного центру чи ще далі**, то тут можна категорично заперечити.

Сьогодні жителю села у будь-якій справі необхідно їхати до районного центру. Основним завданням реформи є якраз наближення послуг до громадян. Тобто громаді можна буде передати ті послуги, які зараз надаються районною владою. Таким чином, за багатьма дозволами чи довідками потрібно буде їхати не до районного центру, а у гіршому разі – до сусіднього села. Крім того, як передбачає реформа,

у невеликих населених пунктах функціонуватимуть органи самоорганізації населення, яким теж будуть делеговані окремі повноваження.

Черговим міфом є те, що **об'єднання бідного з бідним призведе до появи вдвічі біднішого**.

Неправильність цієї думки може засвідчити той факт, що внаслідок реформи з'явиться той суб'єкт, який буде спроможним виконувати завдання, покладені на нього, та при цьому ефективно витратити кошти. Адже держава передаватиме самоврядуванню не лише повноваження, а й фінансові ресурси. Саме об'єднана громада матиме можливість обирати власних управлінців.

Зміна функцій та повноважень, розподіл фінансів, необхідних для їх реалізації, окреслення сфер відповідальності – у цьому полягає реформа.

Наступний міф – **без стовідсоткової громадської підтримки реформу неможливо провести**.

Незважаючи на важливість усвідомлення громадянами необхідності проведення реформи, розраховувати на цілковиту суспільну підтримку процесів реформування, особливо на її початку, не варто. Жодна країна світу при проведенні таких реформ не мала стовідсоткової громадської підтримки і на початку, і особливо – у процесі реалізації.

Разом з тим проведення широкомасштабної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед мешканців сіл, селищ, міст, державних службовців, місцевих політиків є надзвичайно важливим.

Наприклад, декілька років триває розмова щодо ліквідації районних державних адміністрацій. Державні службовці неоднозначно сприймають це насамперед через те, що їм не роз'яснено, що у даному випадку йде мова не про ліквідацію робочих місць, а про зміну виду служби – з державної на службу в органах місцевого самоврядування. З утворенням виконавчих органів рад управління і відділи райдержадміністрацій стануть виконавчим комітетом районної ради.

Підсумовуючи сказане, можна стверджувати, що основними противниками реформи є місцеві еліти, особливо посадовці, які одноособово контролюють діяльність окремої громади. Враховуючи те, що кількість виборних посад зменшиться, проведення реформи для багатьох з них означатиме появу конкуренції та, як можливий наслідок, втрату влади.

Усунення на сучасному етапі основного гальма на шляху реалізації реформи – небажання місцевої політико-адміністративної еліти йти шляхом децентралізації влади, дозволить зрушити з місця цей наріжний камінь.

РОЗДІЛ 7

Геоінформаційне
моделювання реформи
адміністративно-
територіального устрою
України

7.1. Наслідки неререформування адміністративно-територіального устрою України

У проведенні реформи адміністративно-територіального устрою (АТУ) держави, 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**. Ніхто й ніщо не залишиться осторонь від цієї реформи. З урахуванням цього потрібно узгоджувати різні інтереси суспільства та об'єктивні тенденції в освоєнні територій. Крім наших особистих інтересів і бачення проблем є ще багато такого, що ми повинні сприймати як належне. Звичайно, легко та просто не буде. Другий аспект пов'язаний з **непроведенням реформи**, тобто з тим, що буде, коли зміни АТУ держави не станеться. І в такій ситуації ніхто й ніщо не залишиться осторонь, адже непроведення реформи також потрібно узгодити з інтересами людей та з об'єктивними тенденціями в освоєнні територій. Бездіяльність в умовах, коли потрібно діяти, – також дія. Відсутність реформи є обміркованим кроком державного значення, який не може не дати певних наслідків. Це настільки ж реальний крок, як і проведення реформи. Вся суть у масштабі наслідків першого й другого аспекту. А що вони будуть, у цьому немає сумніву.

У свідомості більшості українського народу дана дилема реформи АТУ чітко не проявляється. Передбачається, що проведення реформи – це дія, а її непроведення є відхиленням від необхідності робити конструктивний крок уперед. На експертному рівні потрібно розуміти, що постановка питання про реформу АТУ України – це вже та «ріка», з якої не вийти в незмінному стані за жодних умов. Буде реформа чи її не буде – наслідки будуть однозначно.

У проведенні чи непроведенні реформи АТУ є передумови і наслідки. Немає підстав уважати, що якщо ми нічого не будемо змінювати або вирішимо, що можна провести реформу в будь-який момент та у невизначеному майбутньому, нічого не станеться сьогодні. Є об'єктивні тенденції в освоєнні територій, у зміні міжнародної та внутрішньої ситуації в державі. Немає підстав повертатися до ідей марксизму, які пропагували думку про існування жорстких детермінованих «природничо-історичних законів» розвитку суспільства, але й немає підстав уважати, що суспільства й держави розвиваються тільки в силу «ініціативи зверху».

Важливо розуміти, що виникнення проблеми реформування АТУ країни не можна пов'язувати з окремими людьми та їх ініціативами. Після того як розпався СРСР, ментально виникло питання, в якому напрямку буде змінюватися АТУ пострадянських держав. Цього питання не можна було обійти ніяк. Реформи АТУ практично у всіх

країнах світу завжди доганяють швидкоплинне життя. Ці реформи завжди спізнюються, але ж вони визначають стандарти освоєння територій на тривалий час уперед. Реформи АТУ спрямовані на запровадження нових стандартів територіального устрою держави, а отже, і на нові стандарти управління її територією. Це робиться для того, щоб згладити протиріччя, які нагромадилися, й визначити стратегію розвитку на чверть століття і далі. Нова реформа АТУ – це завжди усунення протиріч у стандарті організації території, запроваджених десятки років тому, і нових реалій держави та життєдіяльності людей. Визначальну роль у реформуванні АТУ завжди відіграє не «ініціатива зверху», а реальність, яка змінилася. «Ініціатива зверху» – тільки запізніла реакція на те, що вже трапилося й потребує корегування¹.

Те, що має місце у сучасній Україні та пов'язане з багаторічним обговоренням проблеми АТУ, – справа цілком нормальна. Інше питання – як довго триває ця «нормальна справа» і чим вона завершується. Незалежно від того, чи буде проведена реформа АТУ, чи ні, але зміни (у вигляді наслідків) будуть.

Припустимо, що реформа АТУ в Україні не проводиться. Після багаторічного обговорення питання більшістю голосів вирішено: не варто змінювати той стандарт АТУ, що дістався Україні від держави, яка зникла понад п'ятнадцять років тому. Все лишається так, як було в радянські часи, чи обмежилися чисто косметичними змінами, в тому числі змінами термінологічного характеру. Наприклад, назвали сільські райони громадами.

Як можна інтерпретувати таке **непроведення** адміністративно-територіальної реформи в Україні? Чи будуть наслідки? Спробуємо відповісти на ці запитання.

Не факт, що проведення реформи АТУ буде виключно успішним, але факт, що негативні наслідки від її непроведення будуть численні й важкі. Самі ці наслідки потребують систематизації через їх різноплановість. Означимо й коротко охарактеризуємо групи неминучих наслідків **непроведення реформи**:

- повсякденні поведінкові наслідки;
- соціально-психологічні наслідки;
- міжнародні політичні наслідки;
- міжнародні економічні наслідки;
- внутрішні політичні та економічні наслідки.

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 епідемічних процесів) та багато іншого. Все це має безпосереднє

¹Николаенко Д.В. Пространственно-временная динамика процессов социокультурного освоения территорий: – Дисс. ... д-ра геогр. наук – С.Пб.ГУ. – Санкт-Петербург, 1999. – 350 с.

відношення до АТУ України. Серед наслідків складно виділити більш чи менш важливі. Не будемо робити якогось ранжування наслідків **нереформування** АТУ. Всі вони тісно пов'язані, виступають у комплексі та, залежно від багатьох факторів, можуть проявлятися найнесподіванішим чином.

Повсякденні поведінкові наслідки нереформування АТУ України

Наяву протиріччя між повсякденною просторово-часовою поведінкою людей, що проживають в Україні, та існуючою системою АТУ. Ці протиріччя абсолютно природні. Оскільки змінюються просторово-часова поведінка людей, комунікації, транспортні засоби і транспортна доступність до населених пунктів, а також багато чого іншого, відбуваються й зміни у поведінці людей у просторі. Наслідком нагромадження такого роду протиріч є виникнення різного роду незручностей для населення та неефективність функціонування системи керування. Такі проблеми були характерні й для СРСР. Це та загальновідома дискомфортність життя, якою вирізнялася та держава і яка так характерна і для пострадянських держав.

З огляду на євроінтеграційні тенденції України і, як підказує просто здоровий глузд стосовно необхідності поліпшення якості життя людей, варто організувати систему масового обслуговування саме так, щоб вона повною мірою відповідала інтересам людей і реальній масовій їх поведінці.

Для оптимізації АТУ країни потрібно провести поведінкові дослідження¹. У нас такі дослідження пов'язані передусім з девіантною поведінкою (споживачі ін'єкційних наркотиків, злочинна діяльність тощо), але основним об'єктом досліджень повинні стати, швидше, пов'язані саме зі звичайними, що нічим не відрізняються з погляду права й правопорушень, стандартами поведінки людей. Буденна поведінка – це особливий предмет дослідження, що принципово не може бути зведений до політичних декларацій, електоральних заяв та багато чого іншого. АТУ орієнтований за своєю суттю саме на масовість. Починати реформи АТУ потрібно з найдетальнішого дослідження повсякденного життя й приведення АТУ відповідно до нього, але не навпаки, як це робиться в сучасній Україні. Щоб життя в країні стало комфортним, потрібно привести АТУ у відповідність до нових вимог та особливостей масової поведінки людей. Це особливо стосується організації АТУ на низових рівнях.

¹*Downs R.M.* Maps in mind. – New York: Harper & Row, 1977; *Hagerstrand T.* Innovation diffusion as a spatial process. – Chicago: University of Chicago Press, 1968; *Haggett P.* Locational analysis in human geography. – London: Edward Arnold, 1965; *Pred A.* Behaviour and location: foundations for a geographic and dynamic location theory. Part I. – Lund: C.W.K. Gleerup, 1967; *Pred A.* Behaviour and location: foundations for a geographic and dynamic location theory. Part II. – Lund: C.W.K. Gleerup, 1969.

Соціально-психологічні наслідки неререформування АТУ

За період 1991 - 2007 років було зроблено багато такого, що явно компрометує українську владу в очах українського суспільства. Багато обіцянок і мало справ. Важко назвати успішних політиків і державних діячів, які б мали масову й стабільну народну популярність. Політична активність для великої частини населення перетворилася в імітаційну активність, пов'язану з, швидше за все, заповненням вільного часу. Це як різновид телевізійної програми, яку можна тільки дивитися і не більше.

Ймовірно, більшість людей не замислюється над АТУ держави, в якій вони живуть. Це сприймається як щось вічне. Це звична точка зору, що ґрунтується на здоровому глузді. Ті межі адміністративно-територіального поділу держави, які ми застаємо в період свого життя, як правило, були «завжди». Сама постановка питання про їх недосконалість носить трохи парадоксальний характер для рядової людини. Свої біди вона, звичайно, пов'язує з конкретними людьми, які представляють владу, а не з АТУ в цілому. Населення потрібно переконати в тому, що саме АТУ має певне й чимале відношення до особливостей його життєдіяльності. Розбіжність сподівань народу і життєвих реалій пов'язана і з особливостями АТУ. Здається, що багатьох уже переконали й вони повірили, що АТУ має відношення до них, а також у тому, що він недосконалий. Було зроблено багато заяв щодо необхідності реформування АТУ. Маса людей у змозі згадати інформацію саме стосовно недосконалості існуючої системи АТУ своєї держави. Критична інформація, яка б вона не була конкретна, не запам'ятовується, але вона формує образ. Він стабільний і є підставою для прийняття рішень і висновків. Існує стійкий образ недосконалості сучасного АТУ України. І раптом він не змінюється...

Існуюча система АТУ України неодноразово критикувалася. Відзначалося безліч недоліків і не раз говорилося про необхідність її реформування. Всі звикли до того, що в цій системі є недоліки, й стали їх розрізняти, хоча раніше ніхто їх просто не помічав або не пов'язував існуючі пороки саме з АТУ. А час іде. І ось зненацька виявляється, що нічого змінювати не треба. Нехай **все** погано і **все** не так, але ... нічого не змінюємо. Як це може зрозуміти населення?..

Можна стверджувати напевно, що такого роду рішення буде зрозуміле для більшості однозначно – це явне свідчення нездатності держави та людей, які її очолюють, незалежно від їх партійної та іншої специфіки, коректно ставити й вирішувати стратегічні завдання. Якби мова йшла про проблеми України, що мають якісь зовнішні обмеження, то неможливість оперативного або нехай навіть і довгострокового, але стратегічно гарантованого рішення проблеми, можна було б зрозуміти й пояснити.

Хто ж заважає провести реформу АТУ в своїй власній державі, якщо є насущна потреба в такій реформі? Це справа суто внутрішньо-

державна, всього українського суспільства, яке, втім, відчуває себе відчуженим від держави й реформування АТУ. Які об'єктивні обставини ми маємо у випадку відмови від реформи АТУ або нескінченного невиразного зволікання з її реалізацією? Жодної причини такого роду назвати не можна – їх просто не-ма-є.

Якщо реформа все ж не проводиться, то складно знайти ще щось в українській владі, що найбільше розчаровує людей. Вона сама надто добре попрацювала для того, щоб переконати велику кількість людей у необхідності реформування існуючого АТУ, і ось таке маєш...

Народної революції через причини такого роду не діє не буде. Але недія – також дія. З'являється новий та дуже серйозний аргумент на користь слабкості влади, її професійної неспроможності. Вважаємо, що недія буде зрозуміла, скоріше, як свого роду поділ сфер впливу вищого керівництва й небажання щось змінювати саме на користь держави. Зайвий аргумент на користь втраченого «золотого радянського часу» і новий аргумент на користь сучасного відчуження народу та влади. Реакція населення на слабкість влади, її зацикленість лише на своїх інтересах, на відмову й/або нездатність вирішувати стратегічні інтереси держави може бути різною. Революція – не єдина реакція.

Міжнародні політичні наслідки нерепформування АТУ

Реформа АТУ в Україні – не лише справа України. Це не тільки внутрішнє завдання, яке нікого не стосується. Україна – держава з чітко вираженою євроінтеграційною стратегією. Про це також говорилося безліч разів. Зрозуміло, що на шляху до Європи є чимало проблем. Значна їх частина пов'язана із самою Україною, і тут справа не тільки у конкретній владі. Цей стан природний і довготривалий. Протягом десятків років Україна була частиною СРСР, а перед цим Російської імперії. Освоєння української території, що зачіпало економічні, соціальні, міграційні та багато інших аспектів, проходило за певними стандартами. Донедавна ні про яку євроінтеграцію не могло бути й мови. Стратегія освоєння українських територій була зовсім протилежною. Робилося все, щоб пов'язати українські землі з іншими територіями Російської імперії та СРСР. Таким був і вектор інтеграційних процесів. Треба сказати, що багато чого було зроблено в реалізації цієї політики. Як би ми зараз не оцінювали Російську імперію та СРСР, це були дуже успішні держави. Вони вирішували свої завдання.

Потрібен прогрес у вирішенні такого фундаментального поняття, як реформа АТУ. Його потрібно привести у строгу відповідність до особливостей освоєння власних територій та вимог ЄС. Ці вимоги не носять певного характеру з погляду реалізації якоїсь конкретної версії реформи АТУ. ЄС ніколи жорстко не визначала конкретні стандарти адміністративно-територіального устрою, якої б то не було держави, але є загальна вимога коректності, ефективності АТУ. Стандарти АТУ держав ЄС можуть бути різними, але всі ці стандарти повинні

бути ефективними, а не відображувати якусь анахронічну картину минулого історичного періоду. Тим більш важливо, що до цього минулого історичного періоду в ЄС нема симпатії.

У Західній Європі маємо безліч прикладів розбіжностей у визначенні кількості одиниць адміністративно-територіального поділу. Проте важливо, що **між цими розбіжностями немає протиріч**. Немає тут і конфлікту. Всі системи адміністративно-територіального поділу західних європейських держав відображують **сучасні реалії** своїх територій і адаптовані до вимог **сучасної Європи**.

Історія Західної Європи переповнена протиріччями та війнами. Але те, що було в минулому, не заважає сучасному розумному адміністративно-територіальному устрою європейських держав. Проводиться ретельний аналіз специфіки територій. Якщо в цьому є гостра необхідність, робиться спеціальна корекція. Немає необхідності приводити всіх до якоїсь однієї універсальної форми АТУ, яка може породити тих, хто явно програв. І це не може не дати позитивних наслідків.

Спеціальні випадки характерні і для радянського АТУ. Він змінювався досить часто, і в ньому було багато суперечливих нюансів. Зміна АТУ Російської імперії та СРСР була процесом повільним, але все-таки відбувалася. То ж немає підстав уважати, що процес реформування і в сучасній Україні повинен зупинитися.

Важливо те, що радянські протиріччя АТУ дісталися у спадщину сучасній Україні. Зараз АТУ країни дехто сприймає як щось статичне, але це зовсім не так. Остання за часом радянська система АТУ законсервувалася в теперішній Україні й абсолютно не відповідає ні її сучасним реаліям, ні євроінтеграційним тенденціям.

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. АТУ повинна робити території, якими б вони не були специфічними, привабливими для інвесторів. Нова система АТУ має відійти від анонімності радянського стандарту, коли все – від реформ і до інвестицій – приходило зі сторони. Це стандарти минулого часу. Їх немає і не буде в сучасній Україні!

Реформування АТУ – вимога не тільки до новачків і кандидатів до ЄС. У більшості західноєвропейських держав, які становлять основу ЄС, також бувають періодичні реформи АТУ. Приклад – ФРН. Ця країна характеризується тим, що протягом історично короткого часу (за одне століття) вона мала драматично різні форми державного устрою.

Тобто Україна зі своїми протиріччями АТУ не є новим унікальним явищем, показником неспроможності Української держави або ще чогось аналогічного. Періодична реформа АТУ – завдання звичайне. З нею мають справу різні держави, у тому числі й ті, які входять до ЄС. Важливо, щоб АТУ країн, які прагнуть вступити до ЄС, узгоджу-

вався з особливостями освоєння територій саме цих держав та з вимогою ЄС. Ця вимога надзвичайно жорстка.

Чи є хоча б одна нова держава ЄС, яка увійшла до нього після 1990 року та в якій не були б проведені радикальні реформи АТУ?¹

Польща у 1998 році приймає рішення про децентралізацію економіки та проведення територіальної реформи. І її було здійснено. Процес від обговорення і реалізації реформи АТУ зайняв майже десять років.

Угорщина у 1990-ті роки теж активно обговорювала питання реформування АТУ. Було розуміння того, що він недосконалий і не відповідає новим реаліям Угорщини. Закон про зміни було прийнято у 1996 році. Реформа триває. Процес обговорення реформи та її реалізації зайняв більш ніж десять років.

Чехія на початку 1990-х років зрозуміла, що АТУ не відповідає новим її умовам. У 1997 році було прийнято закон про новий територіальний устрій. Процес обговорення та прийняття нового стандарту АТУ зайняв дещо менше часу, ніж у Польщі та Угорщині.

Аналогічні перетворення відбулися і в багатьох інших державах, які вже давно або нещодавно увійшли до ЄС. Немає жодної держави ЄС, в якій не були б проведені реформи АТУ.

Важливо, що у випадку розширення ЄС специфіка саме національної організації території зберігається. Її немає необхідності приводити до якогось єдиного зразка. Все залежить від специфіки території. Прикладом можуть бути системи АТУ 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 АТУ, відмова від реформи, незважаючи на багаторазові заяви про необхідність її проведення та явну очевидність проблеми, – безперечний показник серйозних проблем у державі. Гадаємо, немає підстав уважати, що Україна стане першою державою, яку буде прийнято до ЄС без реформування власного АТУ, який дістався їй у спадщину від історичного минулого. Його недосконалість очевидна, і відмова від реформування буде однозначно сприйнята як нездатність України адаптуватися до нових умов та вимог ЄС.

Міжнародні економічні наслідки нерепформування АТУ

Економіка Російської імперії та СРСР мала закритий характер. Звичайно, вони мали широкі міжнародні економічні зносини, але створювалася самодостатня економіка. Це була данина часу. Все робилося дуже правильно. Закритість імперій (Російської, Британської, Французької та деяких інших) була звичайною формою існування держав свого часу в певних історичних умовах. Ішло захоплення

¹Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення. – К., 2003. – 321 с.

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 (Хаммер), які будували олівцеві фабрики, але це скоріше була справа політична, ніж економічна.

При інтерпретації феномена закритості економіки СРСР не суть важливо, 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 економікою явно домінувала політика. У цього минулого були свої підстави.

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. Тривалість спадщини СРСР саме в галузі економіки проявляється особливо яскраво. П'ятнадцять років криз і незадовільного економічного розвитку дають свої природні наслідки. Від радянської спадщини, пов'язаної з залежністю України від Російської Федерації, залишається все менше, але ... що робити далі?

Україні наразі потрібен новий економічний стандарт. З багатьох причин найбільш бажаним 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 рутинною справою на всіх рівнях влади та грошей. 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 привнести до ЄС радянський стандарт економіки п'ятнадцяти-двадцятирічної давнини.

Формування нового стандарту економіки України та реформування АТУ – тісно пов'язані явища. Це стратегічні завдання. Можна сказати однозначно: якщо не провести реформу АТУ й не привести адмі-

ністративно-територіальний поділ держави у строгу відповідність з новими реаліями та вимогами ЄС, нам не вдасться зробити державу привабливою з інвестиційної точки зору.

У формуванні привабливого інвестиційного клімату України 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. Короля грає почет. Інвестиційний клімат у країні створює звичайнісінька територія і найзвичайнісінька система бухгалтерського обліку та оподаткування. Не природні ресурси світового рівня, а саме звичайні території.

АТУ відіграє винятково важливу роль у формуванні такого роду інвестиційного клімату. Європейський стандарт АТУ має на увазі зацікавлене ставлення усіх без винятку людей до своєї території. Його може не бути лише в осіб, що вживають ін'єкційні наркотики. Не повинно бути протиріччя між владою та населенням, яке представляє якусь адміністративно-територіальну одиницю. Якщо немає розумного ставлення людей до території свого постійного проживання та немає розумної системи управління цією територією, а вона може бути тільки на основі відповідної системи АТУ, не може бути і сприятливого інвестиційного клімату в державі. Не повинно бути відчуження нормальних людей від своєї території і тих інвестиційних проектів, які спрямовуються саме на освоєння цієї території. Це стосується і реалізації інвестиційних проектів. Зацікавлене обговорення таких проектів з боку населення включає масу аспектів, у тому числі 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. Могли затопити величезні й густо заселені території. Люди переселялися, але ніякого осуду проектів не було. Це минуле, та від нього залишилася існуюча в Україні система адміністративно-територіального поділу й ієрархічного територіального управління. Цілком очевидно, що реформа АТУ – лише частина проблеми створення сприятливого інвестиційного клімату. Потрібно реформувати систему бухгалтерського обліку та оподаткування. Слід провести й інші реформи, але, що б ми не робили, без реформування АТУ, орієнтованої на формування розумного, виваженого ставлення людей до території проживання не може бути й економічного процвітання.

Внутрішні політичні та економічні наслідки неререформування АТУ

Досить пагубні внутрішні політичні наслідки гіпотетичної відмови від реформування АТУ України. Виділимо кілька аспектів. Головний із них пов'язаний з тим, що в сучасній Україні істотно змінилися функції держави порівняно з СРСР, від якого нам дісталася система АТУ.

В СРСР система адміністративного територіального поділу також склалася не відразу. Реформування АТУ в СРСР, що б не говорили про цю колишню державу, було дуже ефективним і вирішувало свої завдання. Інша справа, як із сучасних позицій ми їх оцінюємо. Важливо, що вся система АТУ СРСР була вибудована з урахуванням жорсткої системи вертикального політичного й господарського управління країною. Отож, вона була гармонійною. Держава була наділена численними функціями, які вона послідовно й жорстко реалізовувала. Набір функцій, який був у СРСР, і методи їх реалізації можна визначити як етатизм, тобто держава повністю домінувала над суспільством і особистістю.

На щастя, все це лишилося в минулому. Більш ніж п'ятнадцять років уже немає цієї держави, але збереглася її система АТУ, яка орієнтована на державу саме з певним і гіпертрофованим набором функцій. Сучасна Українська держава відтворює неповний набір функцій держави радянського типу. Це абсолютно природно, і це не якийсь регрес. Складно відшукати приклади настільки жорсткого вертикального управління територіями та суспільством, як це було в СРСР. Хіба що КНДР та деякі інші країни, але такі приклади носять скоріше курйозний характер. Виникає парадокс – у держави драматично змінилися функції, але залишилася система АТУ, орієнтована на жорстке та дріб'язкове домінування на всій освоєній території. Наслідок – неефективність управління територіями та відчуження суспільства і держави, що й характерно для сучасної України. При цьому виникає безліч проблем.

Інше питання. Цілком очевидно, що в Україні є драматичні регіональні відмінності. Звичайно, їх можна пояснити електоральною поведінкою. Ні для кого не є секретом, що в кожному районі України домінує певна політична сила. Ці сили можуть періодично мінятися, хоча ці зміни чисто косметичні. Регіональні відмінності залишаються, і немає найменших підстав уважати, що за останні п'ятнадцять років щодо цього було зроблено крок у бік уніфікації. На кожних виборах Україна дає вражаючий приклад розколу суспільства за регіональною ознакою. Це не зовсім характерно для сучасного світу. Наслідки такого розколу проявляються й у протистоянні **різних політичних сил**, які займають **різні рівні державної влади**. Як наслідок, неефективність функціонування державного апарату. Якщо, звичайно, не оцінювати його як щось самодостатнє.

Електоральна поведінка під час політичних виборів – це лише

видима частина айсберга регіональних відмінностей в Україні. Формально Україна – унітарна держава, але навіть формальне визначення унітарної держави не означає ізотропності, тобто повної тотожності освоєних територій. Навіть в СРСР, державі сильній та жорсткій, не вдалося домогтися такої ізотропності. Моментально після розпаду СРСР проявилися величезні регіональні відмінності колись «єдиної радянської території». Якщо в Україні йти шляхом формування унітарної держави у радянському дусі, 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 рівнів розвитку», яким упродовж десятків років займалися в СРСР, було фактично формуванням унітарного економічного та політичного простору¹. Все це можна робити тільки при певній ідеологічній системі та гігантських ресурсах держави, яка вирішує довгострокові стратегічні завдання. В Україні такої ідеології, на щастя, немає. Це європейська держава. Проте, але це вже, на жаль, немає і таких ресурсів, які були в СРСР. Схоже, що немає і чіткого бачення стратегічних завдань та шляхів їх вирішення.

Зрозуміло, що регіональні відмінності, які мають місце в сучасній Україні та які стали спадщиною тривалого радянського періоду її історії, – факт реальності. З цим складно щось зробити. Реформа АТУ повинна дати сильний імпульс для рішучого стратегічного кроку в бік коректного виявлення регіональних економічних, соціальних, суспільних, гуманітарних проблем та особливостей України і вирішення цих проблем. Однак їх розв'язання не означає усунення регіональних відмінностей. Вони занадто великі, мають конфліктний характер. І проблема саме в цьому. Можна навести численні приклади полярного розвитку низових одиниць адміністративно-територіального поділу України – Західна Україна, Східна Україна, Крим. Відмінності помітні. Й це одна держава! Чи потрібно згладжувати ці відмінності? Відповідь залежить від того, на якому рівні та як це робити. Реформування АТУ є кроком у формуванні єдиного державного простору. Є і були регіональні відмінності, але потрібно гасити конфлікти, що виникають як наслідок наявності цих відмінностей. Якщо цього не робити, то центральна державна влада в Україні завжди буде представлена лише одним регіональним політико-економічним угрупованням. І якою б вона не була стійкою чи навіть продуктивною, цілком ефективною в реалізації державних інтересів, більша частина території України опиняється в опозиції до центральної влади. Це стратегія будівництва висотної споруди на піску.

¹Бугаєв В.К. Исследование территориальной структуры общественного производства для целей совершенствования административно-территориального деления страны: Автореф. дис. ... д-ра геогр. наук /ЛТУ. – Л., 1991. – 32 с.

Найоптимальніший варіант АТУ пов'язаний зі специфікою наявного різноманіття проблем регіонального характеру та з делікатним визначенням рівнів прояву регіональних відмінностей. Біда сучасної системи АТУ й організації політичної активності в тому, що немає чіткого визначення ієрархічних рівнів прояву реально існуючої регіональної специфіки. Все проектується на рівень столиці й починається з диктату того чи іншого регіону всій державі. В СРСР не було таких проблем. Саме тому радянська система АТУ і не адаптована до такої ситуації. Але хто змушує такий тривалий час зберігати цю систему? Є принципова різниця між колишнім СРСР і сучасною Україною з точки зору формування та згладжування регіональних відмінностей на українській території.

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 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 території України. Після війни частина районів України була «чистою дошкою», на якій писалися «радянські ієрогліфи». І як наслідок, регіональні відмінності набули особливо різких рис.

Наразі економічна уніфікація території України дуже утруднена. Цей процес потребуватиме десятків років і стане реальним лише у тому випадку, якщо держава візьме на себе всі зобов'язання радянського періоду. Але це означає і масштаб фінансування тих часів, а також запровадження жорсткої ідеології, що супроводжується періодичним масовим насиллям. Але ж ми все це відкинули!

Трудність проведення реформи АТУ в Україні в тому, що її територія складається з різних територій з неоднаковою історією адміністративно-територіальних перетворень. Звичайно говориться про культурну специфіку районів України, але є й інша специфіка. Вона пов'язана з різною періодичністю та асинхронністю реформ АТУ. Ці реформи були в різні часи й залишили після себе різної глибини слід, що відображений у сучасній АТУ України.

Складність сучасної АТУ України і гостра необхідність її реформування полягає саме в тому, що на її території є велика кількість дуже різних районів з погляду їх освоєння. З минулим нічого не поробиш. Його потрібно тільки глибоко вивчати. Але проблема в тому, що суперечливість освоєння території України в минулому призводить до численних протиріч і конфліктності на нинішньому етапі. І це вже завдання для розгляду та вирішення. Нова система АТУ повинна давати суспільству й людині можливість зробити внесок у розвиток території, на якій вона живе, у тому числі й внесок економічний.

Є безліч прикладів АТУ, в якому існує чітка ієрархія рівнів влади та

де є давні традиції зацікавленого ставлення до території, на якій проживає людина. Це результат цілеспрямованого розвитку. АТУ – органічна частина такої державної території.

Стара система адміністративно-територіального поділу та управління державою, яка була орієнтована на командні методи створення робочих місць, зникла у 1991 році. Виникла звична для періоду радикальних змін економічна й соціальна криза. Як наслідок, мають місце і масові міграційні процеси. Україна відома в усьому світі як держава, що дає масові трудові міграційні потоки. Таке явище ніколи не було показником благополуччя держави й суспільства. Проблема не тільки в тому, що є певний градієнт у заробітних платах, він завжди був і завжди буде. Справа у тому, що масові трудові міграції виникають лише за певних умов. Це реакція на соціальне неблагополуччя, а не на градієнт заробітних плат. Мільйони українських людей ідуть свідомо на такий крок не лише заради грошей. "Голосування ногами" є найжорстокішим видом голосування, це втеча від безнадійності тієї території, на якій вони проживають. Це виключно важливий аспект стійкості трудових міграційних потоків. Як явище короточасне, воно характерне для багатьох країн. Як явище стійке, воно є бідою тільки деяких держав. При сучасному АТУ людина в Україні відчужена від своєї території. Безнадійність та відчуженість пов'язана зі старою радянською системою влади. Саме вона є причиною стійких масових міграційних потоків.

Можна стверджувати однозначно: якщо не провести реформу АТУ, в Україні не буде можливості призупинити стійкий трудовий міграційний відтік трудових ресурсів. Зрозуміло, що у цьому можна бачити і певні плюси, але на один плюс тут припадає десяток мінусів.

Можна спробувати вирішити це питання адміністративним шляхом. Приклад уже маємо: заборона в Україні подвійного громадянства. Можна спробувати запровадити якусь нову версію кріпосного права. Все це вкрай неефективно. Про те, що все це не по-європейськи, і говорити не доводиться. Справа не в закріпленні населення на території, а в тому, що сучасні трудові міграційні процеси – свідчення нездоров'я держави. Це втеча від держави й суспільства. Новий АТУ має вирішити стратегічні завдання, у тому числі й проблему трудових міграцій.

Питання реформування АТУ знято?

Як підсумок, можна відзначити: реформування АТУ України не є чимось надзвичайним і його потрібно здійснити лише в силу того, що не залишилося інших проблем. Приведення АТУ в чітку відповідність як з реаліями своєї держави, так і зі стратегічною лінією його розвитку є нагайною вимогою часу. Реформі немає альтернативи. АТУ є основою всієї вертикалі державної влади, основою співвідносин держави, суспільства й особистості. Анахронізм сучасного АТУ України

створює підґрунтя для усіляких негараздів.

Не слід сподіватися, що реформа буде вічно ефективною. Через складність процесу реформування такої великої та суперечливої території, якою є Україна, до впровадження нового АТУ потрібно підходити обережно й продумано. Але ніхто не перешкоджає це робити.

Реформуванню АТУ мають передувати дослідження цього процесу, практичні експерименти з реалізації найкращих версій 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 АТУ. В останньому випадку ми повністю залежимо від інформації. Загалом реформа АТУ – завдання на 90 % інформаційне. Вона проводиться на основі інформації та для того, щоб привести інформаційні потоки й пов'язані з ними управлінські дії до оптимального стану.

Все залежить від нас. Є добре відпрацьовані й використані багатьма країнами світу технології обробки даних в 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 АТУ. 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, *по-перше*, якщо в Україні не проводити реформу АТУ, будуть незліченні та надзвичайно негативні наслідки. Бездіяльність не означає, що нічого не відбудеться. Відбудеться, і дуже багато чого. *По-друге*, реформу АТУ в Україні можна й потрібно провести тонко й коректно. Є великий міжнародний досвід наукового обґрунтування такого роду реформування і поетапного практичного вирішення питання. Є можливість використати цей досвід і в Україні.

Ураховуючи зазначене, на нашу думку, адміністративно-територіальний устрій України потребує реформування.

7.2. Особливості адміністративно-територіального устрою в окремих областях

Особливості АТУ Вінницької, Івано-Франківської, Луганської, Одеської притаманні всім іншим областям України.

Вінницька область. АТУ, порівняно з іншими областями, відносно впорядкований. Міста обласного значення достатньо компактні. В цілому АТУ області має чітку трирівневу систему. В області найбільша в Україні кількість районів і сільських рад.

Івано-Франківська область. АТУ області має свої особливості, що випливають з характеру рельєфу території. Майже всі райони області є великими за кількістю жителів. Разом з тим на рівні районного поділу є такі АТО, як Яремчанська та Болехівська міські ради.

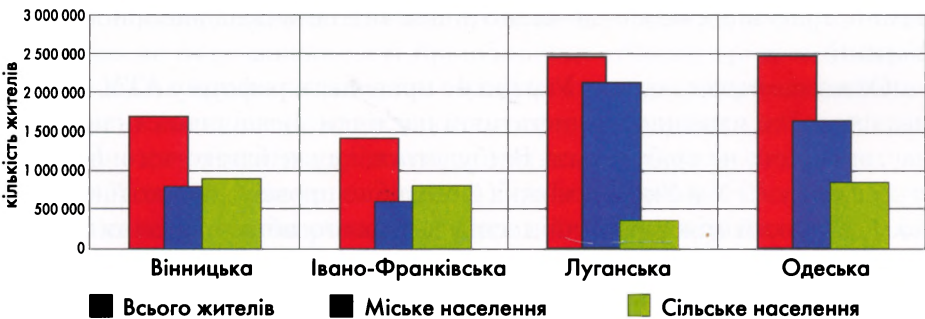
Луганська область. АТУ має дуже складну багаторівневу структуру. Особливою складністю і хаотичністю характеризуються міста-«матрьошки» рад. Як наслідок – одні й ті ж території одночасно перебувають під юрисдикцією двох-трьох-чотирьох рад базового рівня.

Одеська область. Особливість АТУ в тому, що область має складну геометричну конфігурацію, у центрі якої місто Одеса, що претендує на отримання статусу міста-регіону.

З діаграми (мал. 7.1) видно, що у Вінницькій та Івано-Франківській областях більшість жителів – це сільське населення. Тому в цих областях реформа АТУ в основному стосуватиметься сільських громад. В Одеській, і особливо в Луганській, областях більшість жителів – міське населення.

Мал. 7.1

Кількість жителів у цих областях



Добре також помітно, що кількість сільських жителів у Вінницькій, Івано-Франківській та Одеській областях приблизно однакова.

Незважаючи на те, що у Вінницькій, Івано-Франківській та Одеській областях кількість сільського населення приблизно однакова, з діаграми видно, що найбільша кількість районів у Вінницькій та Одеській областях – удвічі більше, ніж в Івано-Франківській області. А виходячи з рельєфу території та доступності, на Івано-Франківщині кількість районів мала б бути не меншою, ніж в інших областях.

Мал. 7.2



Мал. 7.3



Кількість місцевих рад:

Вінницька область

- Міст обласного значення – 6
- Міст районного значення – 12
- Селищних рад – 28 (із 30 смт)
- Сільських рад – 662 (із 1466 сіл)

Івано-Франківська область

- Міст обласного значення – 5
- Міст районного значення – 10
- Селищних рад – 23 (із 24 смт)
- Сільських рад – 476 (із 765 сіл)

Луганська область

- Міст обласного значення – 14
- Міст районного значення – 23
- Селищних рад – 89 (із 109 смт)
- Сільських рад – 203 (із 792 сіл)

Одеська область

Міст обласного значення — 7 (із 1138 сіл)

Міст районного значення — 12

Селищних рад — 33

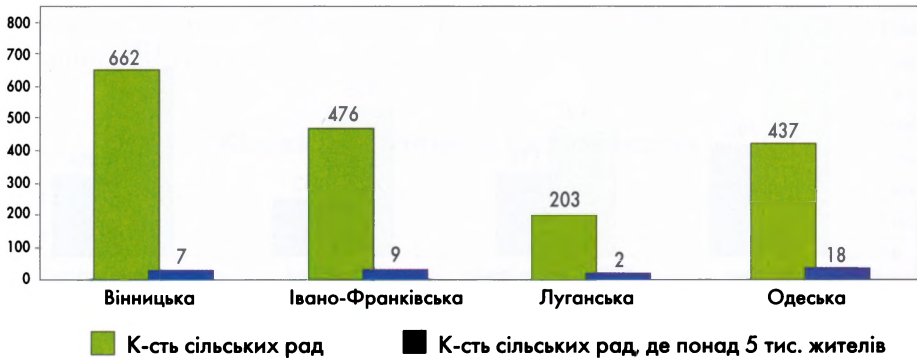
Сільських рад — 437

Сільські ради, що є прототипами громад:

В системі АТУ України вже сьогодні існують територіальні громади, які повністю відповідають параметрам проекту Закону "Про територіальний устрій України", в тому числі й за кількістю жителів. За своєю внутрішньою структурою вони складаються з декількох населених пунктів, мають спільні органи місцевого самоврядування (раду, сільського голову, виконавчий комітет). Фактично вони є прототипами майбутніх громад і підтвердженням того, що така модель цілком реальна.

Мал. 7.4

Сільські територіальні громади



Вінницька область

Уланівська — 5 АТО — 5403 чол.

Якушинецька — 3 АТО — 6701 чол.

Іванівська — 2 АТО — 5403 чол.

Івано-Франківська область

Ясенська — 6 АТО — 4116 чол.

Пнівська — 3 АТО — 6414 чол.

Пасічнянська — 4 АТО — 5945 чол.

Вербовецька — 2 АТО — 5162 чол.

Луганська область

Валуйська — 5 АТО — 9697 чол.

Одеська область

Августівська — 5 АТО — 4502 чол.

Вигодянська — 4 АТО — 5127 чол.

Нерубайська — 3 АТО — 11417 чол.

Шабівська — 3 АТО — 10114 чол.

Першотравнева — 7 АТО — 4892 чол.

Різниця між найбільшою і найменшою сільською радами

Вінницька область

24 рази

Найбільші:

Кинашівська — 7 254 чол.

Якушинська — 6 580 чол.

Найменші:

Богданівська — 300 чол.

Скрицька — 315 чол.

Івано-Франківська область

31 раз

Найбільші:

Пнівська — 6 414 чол.

Космацька — 6 238 чол.

Найменші:

Добровлянська — 208 чол.

Курівська — 294 чол.

Луганська область

22 рази

Найбільші:

Валуйська — 8 697 чол.

Розкішненська — 5 800 чол.

Найменші:

Микитівська — 400 чол.

Шуліківська — 417 чол.

Одеська область

92 рази

Найбільші:

Нерубайська — 11 417 чол.

Шабівська — 10 414 чол.

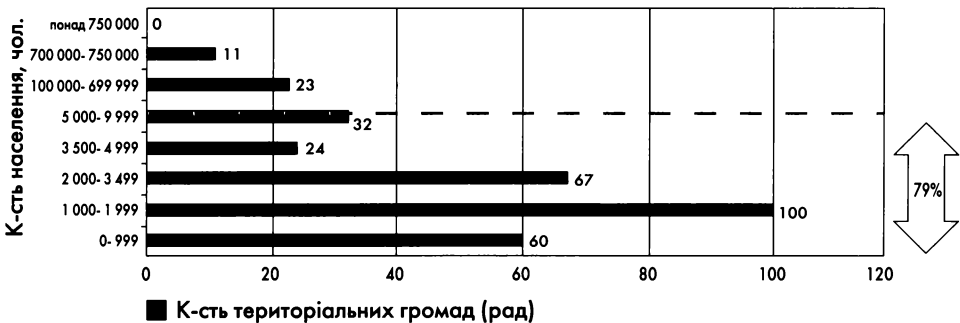
Найменші:

Юрківська — 124 чол.

Гербинська — 557 чол.

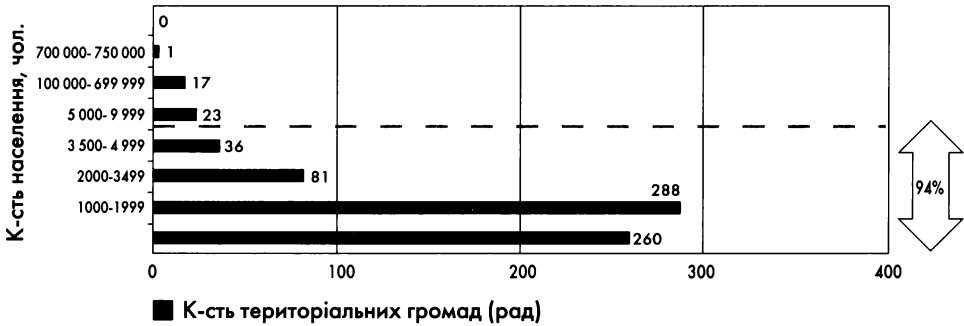
Мал. 7.5

Кількість сільських, селищних, міських рад (територіальних громад) в Луганській області



Мал. 7.6

**Кількість сільських, селищних, міських рад
(територіальних громад) у Вінницькій області**



Мал. 7.7

**Кількість гмін у Польщі залежно від чисельності населення
(станом на 31.12.1999 р.)**

Всього гмін – 2489

Кількість жителів	Кількість гмін / %
до 2 500	29 / 1,1
2 500 – 4 999	551 / 22
5 000 – 7 499	668 / 27
7 500 – 9 999	397 / 16
10 000 – 14 999	353 / 14
15 000 – 19 999	153 / 6
20 000 – 39 999	199 / 8
40 000 – 99 999	94 / 3
понад 100 000	45 / 1,8

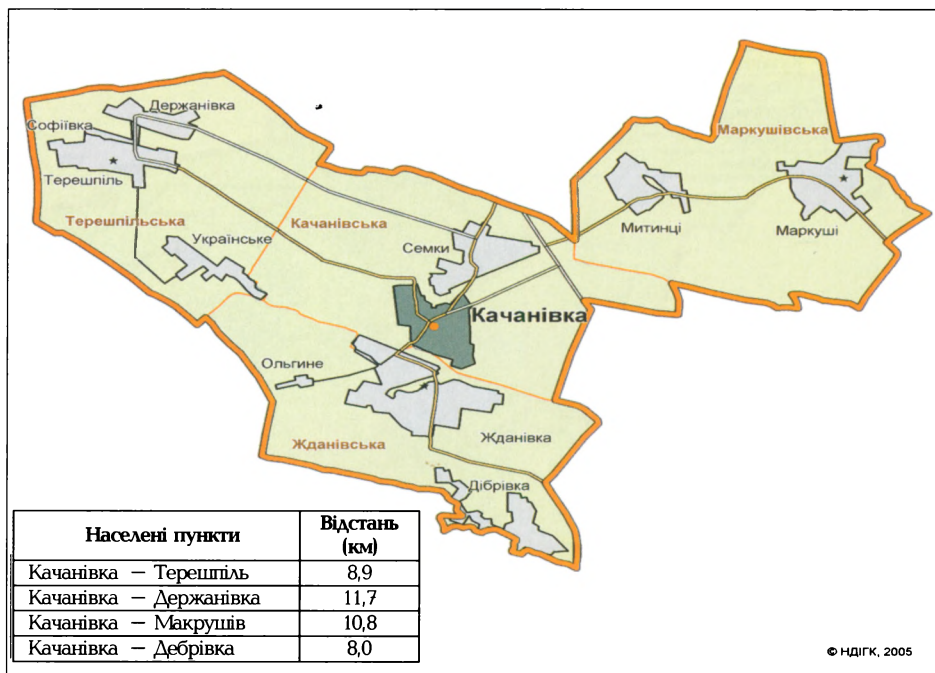
23,1%

Громада. Критерії утворення

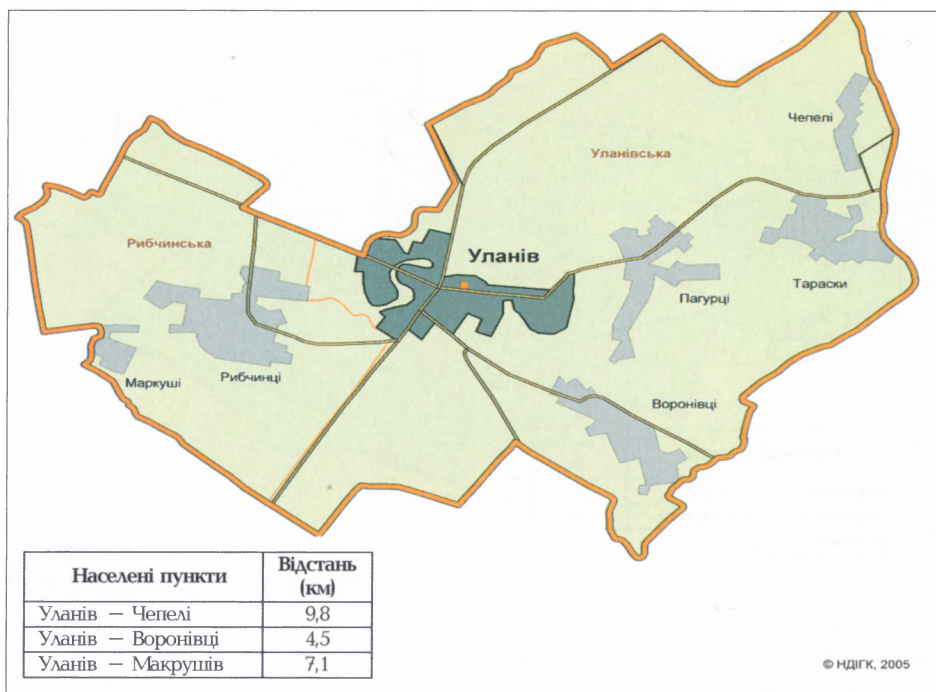
- просторово-часова доступність (віддаленість) до центру;
- економічні межі громади (власність, земля);
- наявність соціально та економічно розвинутого поселення – центру громади;
- відсутність конфесійних, національних протиріч;
- історична обумовленість;
- територіальна обумовленість;
- чисельність населення, як правило, 1500-5000 чол.
- густота населення;
- наявність інфраструктури для діяльності органів місцевого самоврядування;
- інше.

Мал. 7.8

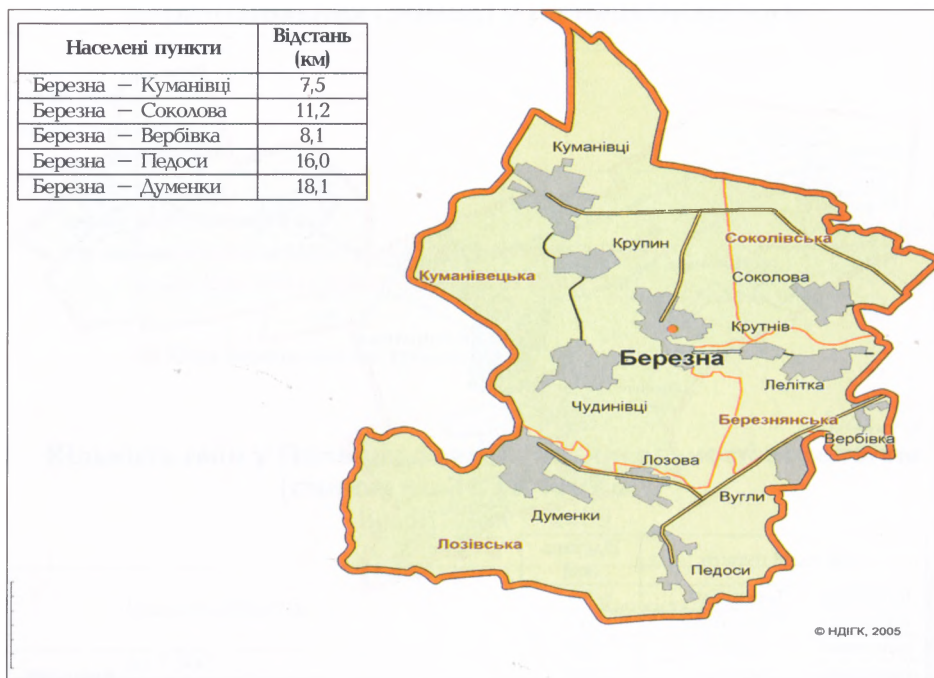
Сільські громади в Україні (проект)



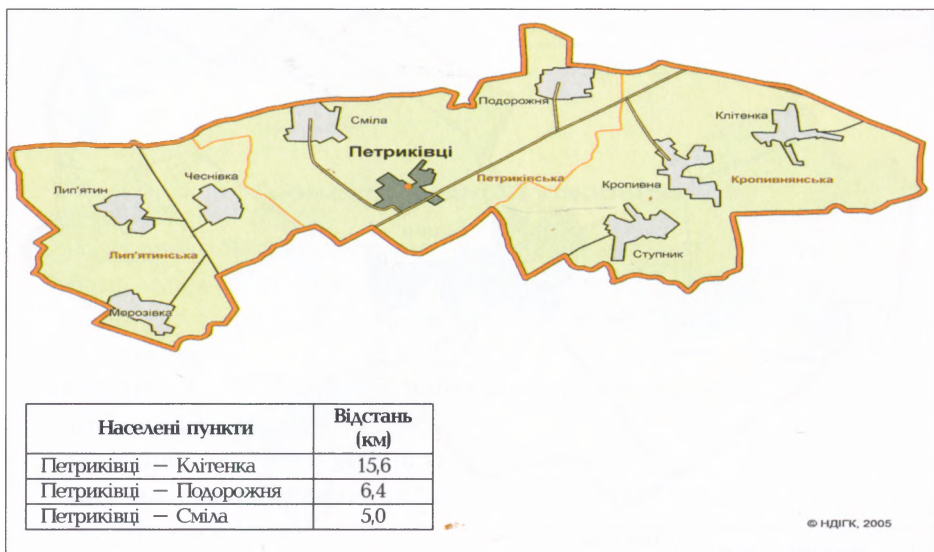
Мал. 7.9



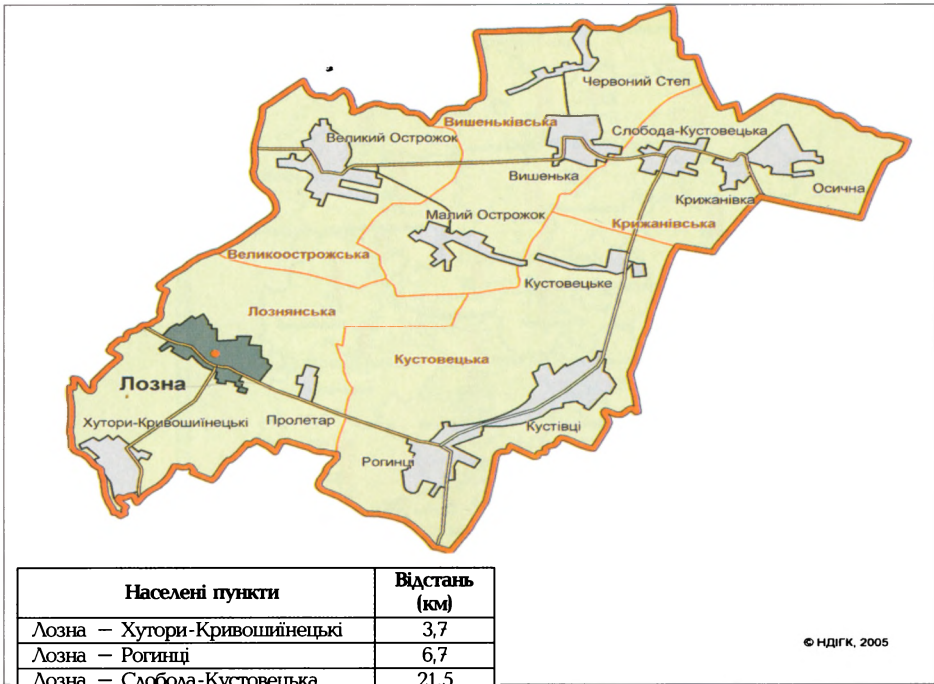
Мал. 7.10



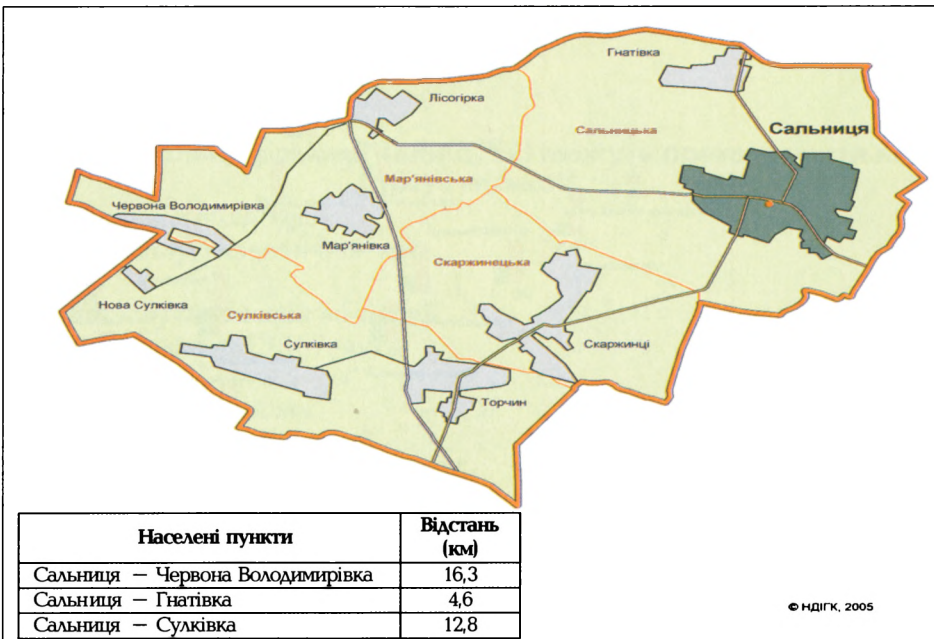
Мал. 7.11



Мал. 7.12

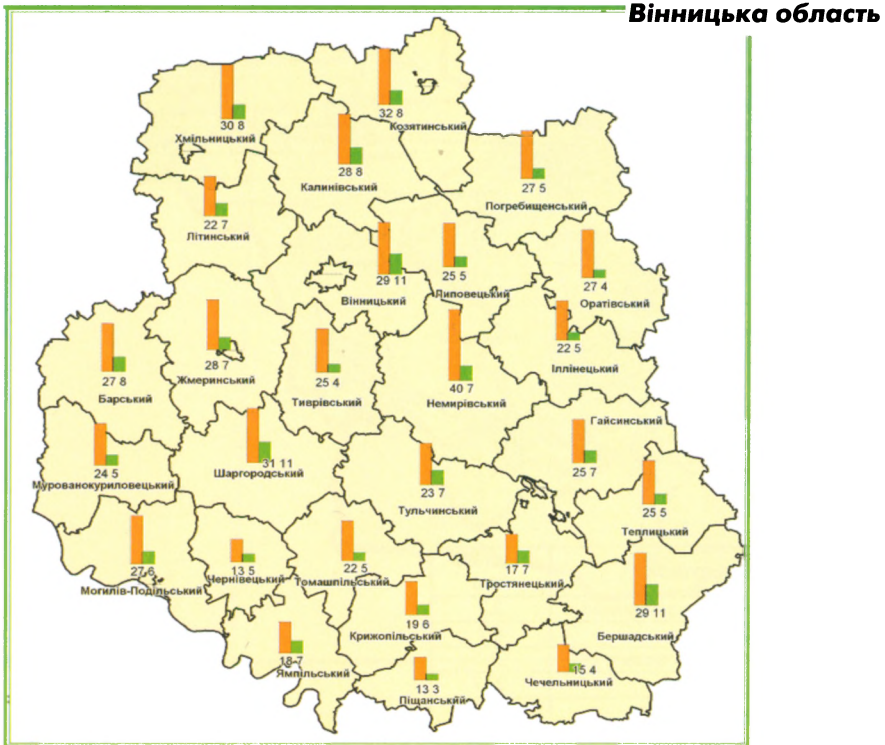


Мал. 7.13

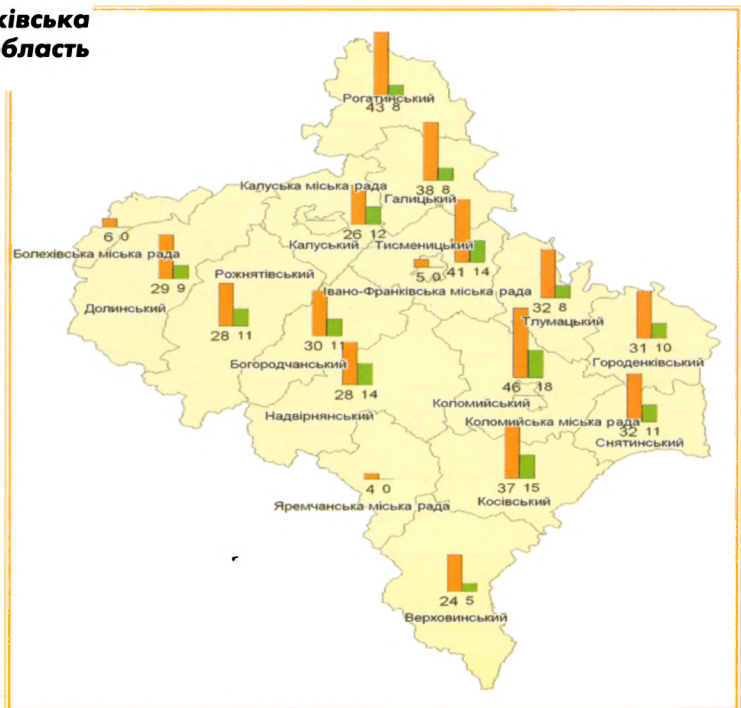


Мал. 7.14

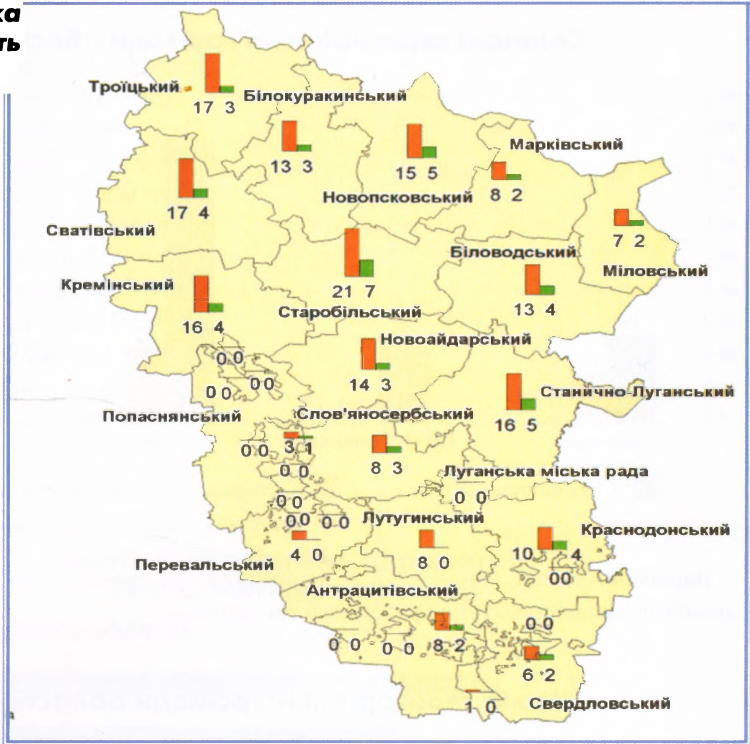
Громади сіл (факт-проект)*



Івано-Франківська область



* Факт – червоний колір, проект – зелений.

Луганська область**Висновок:**

понад 90 % територіальних громад сіл не вписуються у параметри законопроекту за критерієм 5 тис. жителів

Територіальні громади селищ, які можуть претендувати на статус міської:**Вінницька область**

Крижопільська – 10 000 чол.

Івано-Франківська область

Перегінська – 13 157 чол.

Луганська область

Ювілейна – 17 400 чол.

Слов'яносербська – 10 000 чол.

Станично-Луганська – 14 800 чол.

Успенська – 10 800 чол.

Ясенівська – 10 100 чол.

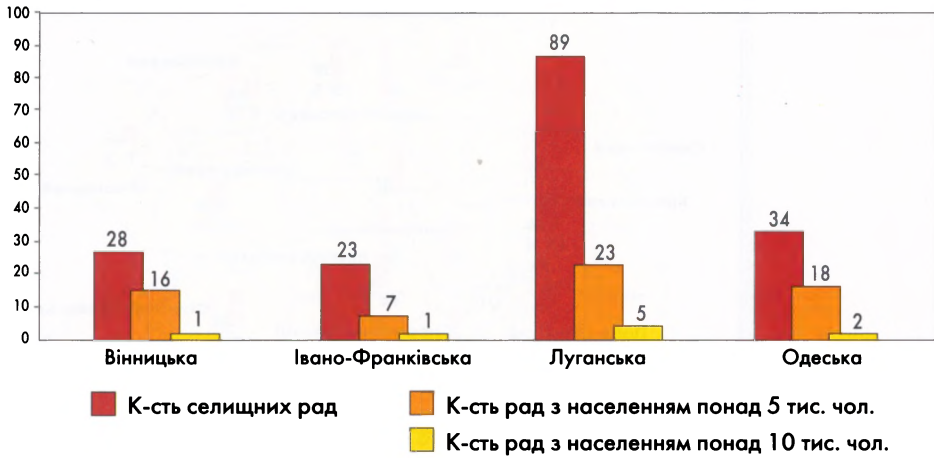
Одеська область

Овідіопольська – 11 794 чол.

Великодолинська – 11 599 чол.

Мал. 7.15

Селищні територіальні громади областей



Висновок: тільки близько 37 % територіальних громад селищ вписуються у параметри законопроекту за критерієм 5 тис. жителів.

Мал. 7.16

Міські територіальні громади областей



Територіальні громади міст (ради) з кількістю жителів менше 10 тис. чол.

Вінницька область

Шаргородська — 7 700 чол.

Івано-Франківська область

Галицька — 6 500 чол.

Городенківська — 9 800 чол.

Косівська — 8 200 чол.

Рогатинська — 8 500 чол.

Тисменицька — 9 800 чол.

Тлумацька — 8 200 чол.

Луганська область

Алмязнянська — 5 700 чол.

Артемівська — 8 800 чол.

Зоринська — 9 000 чол.

Міусинська — 6 100 чол.

Новодружівська — 9 100 чол.

Привільська — 9 200 чол.

Одеська область

Ананьївська — 8 504 чол.

Березівська — 9 484 чол.

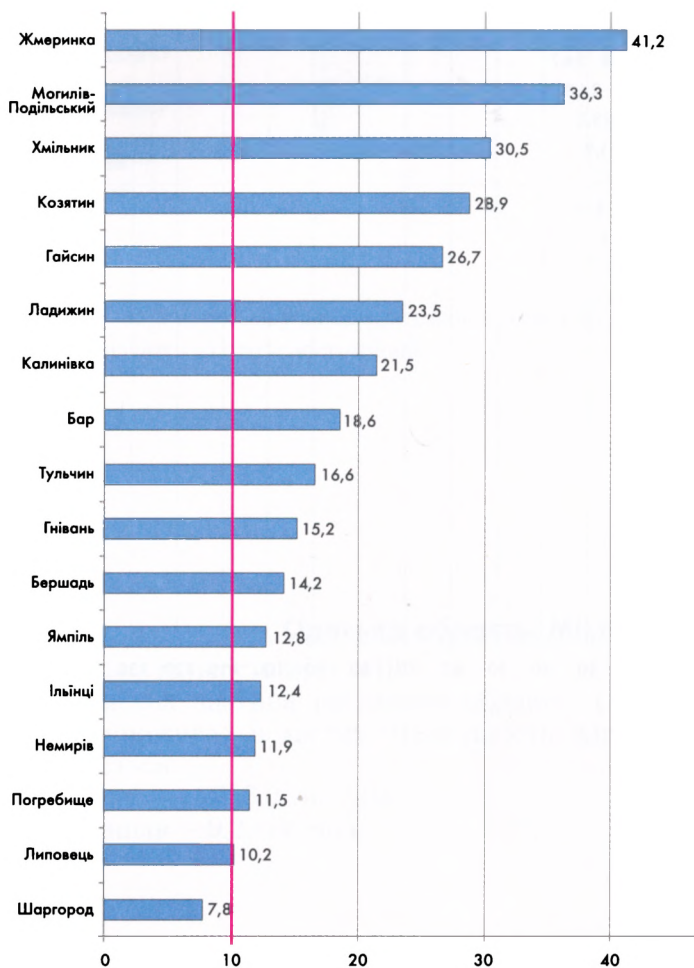
Кодимська — 9 084 чол.

Вилківська — 9 425 чол.

Мал. 7.17

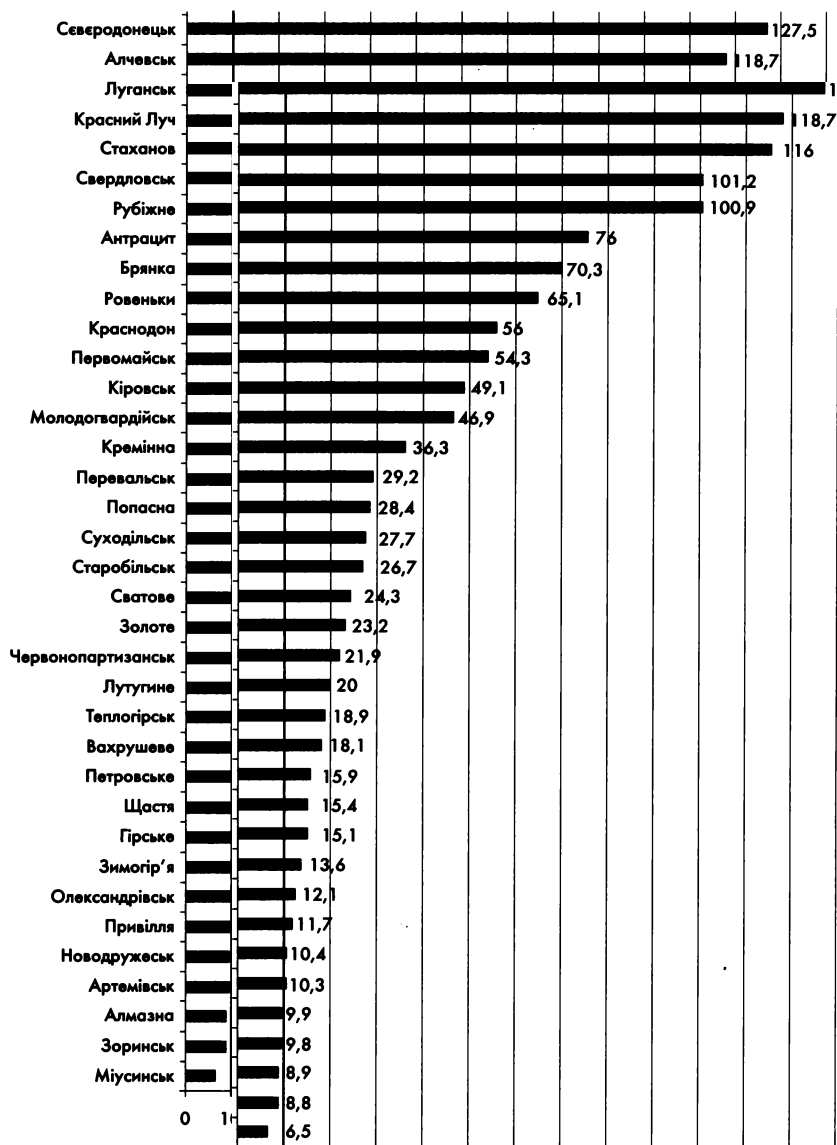
Міста. Відповідність параметру 10 тис. жителів у громаді

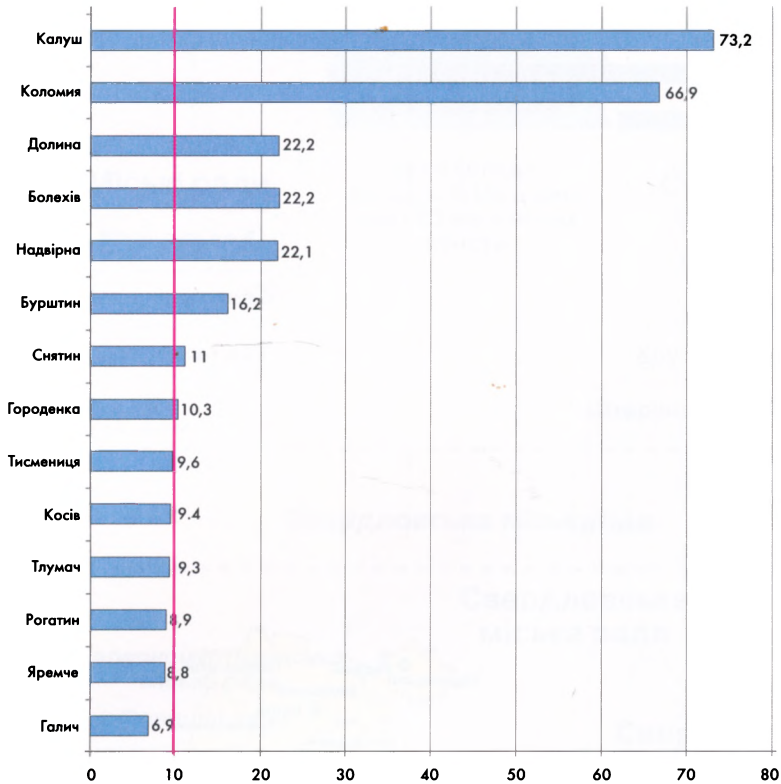
Вінницька область



Мал. 7.18

Луганська область



Івано-Франківська область**Висновок:**

Більшість міст вписуються у параметри законопроекту 10 тис. жителів, а 13-15 міст можуть претендувати на статус міст-районів.

Одеська область. Міста

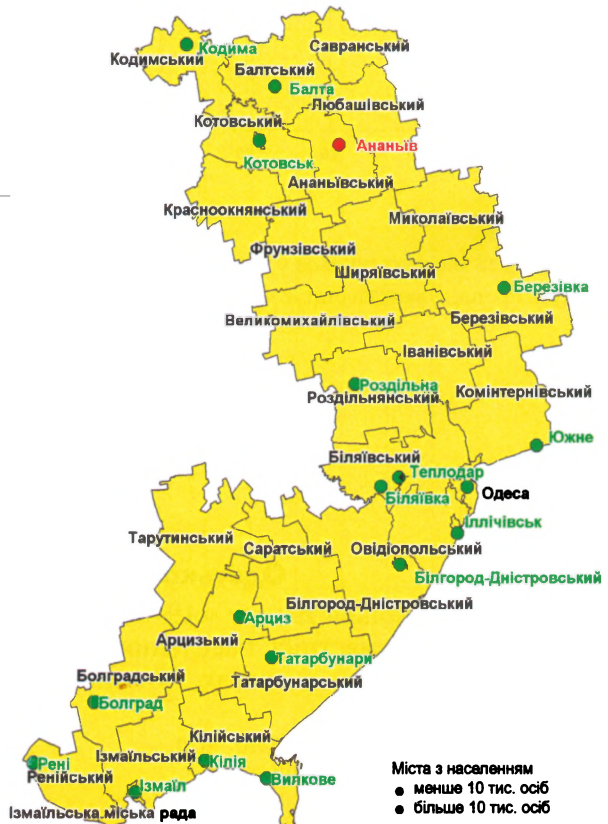
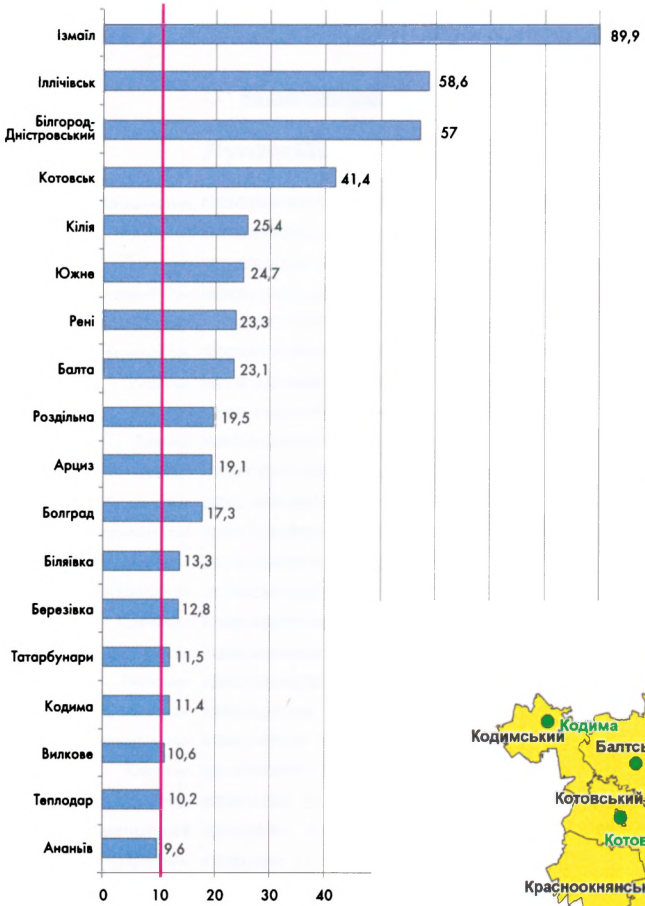
Загальна кількість міст – 19

Переважна частина населення області (1 602,0 тис. чол., або 65,9 %) проживає в містах. Чисельність жителів у містах значно відрізняється:

м. Одеса – 1 013,0 тис. чол.

м. Ананьїв – 9,2 тис. чол.

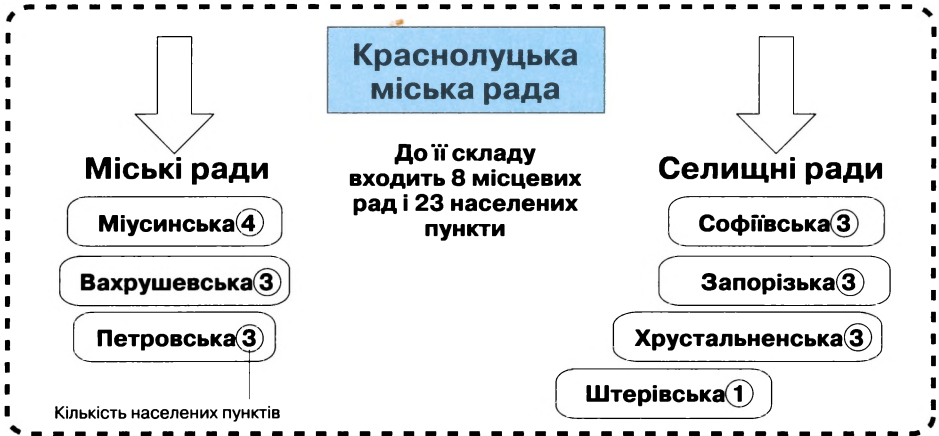
Мал. 7.20



Висновок:

Практично всі міста Одеської області відповідають параметру щільності населення, визначеному в проекті Закону (10 тис. чол.).

Мал. 7.21

Краснолуцька міська рада**Свердловська міська рада****Міста - агломерації (структура АТО)**

- Краснолуцька - 23 АТО
- Ровеньківська - 25 АТО
- Луганська - 10 АТО
- Антрацитівська - 14 АТО
- Краснодонська - 15 АТО
- Свердловська - 15 АТО
- Івано-Франківська - 4 АТО
- Болехівська - 6 АТО
- Яремчанська - 4 АТО

Висновок:

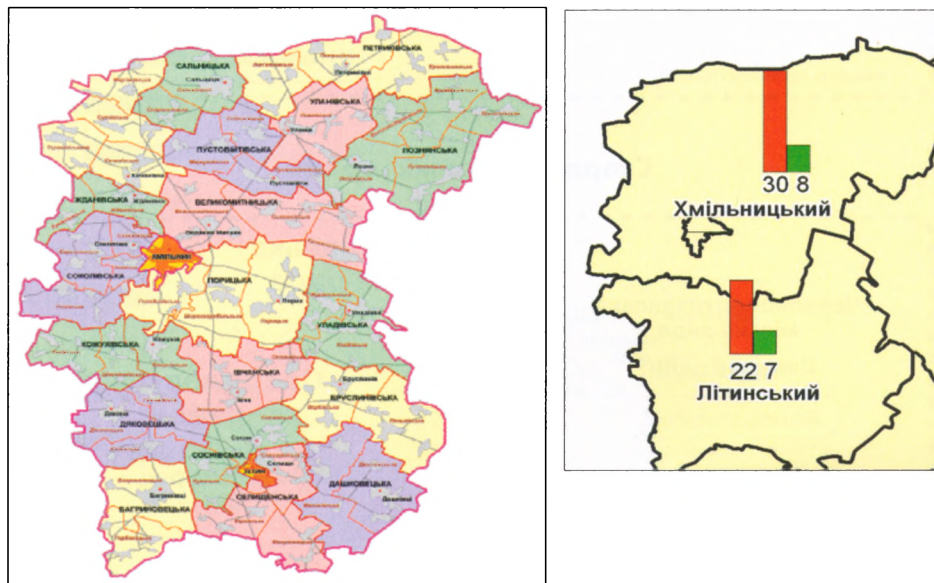
Внутрішній устрій перерахованих міських рад нічим не відрізняється від устрою району, а у складі деяких з них рад більше, ніж в окремих районах.

Варіанти рішень:

1. Ліквідація внутрішніх рад.
2. Виведення внутрішніх рад (громад) зі складу основної ради.
3. Утворення міст-районів.

Мал. 7.22

Утворення громад (проектні пропозиції)



Пропозиція: На базі проектного району пропонується на основі 52-х територіальних громад утворити 15 громад.

Міста - райони (проектні пропозиції)

Одним із варіантів пропонується на базі 14-ти міст обласного значення (міських рад) і декількох районів:

- Антрацитівського,
 - Краснодонського,
 - Перевальського,
 - Попаснянського,
 - Свердловського (частково інших) утворити
- 11 нових АТО – міст-районів**

Антрацит (проект)

Варіант 2. Пропонується в межах міста-району утворити 4 громади:

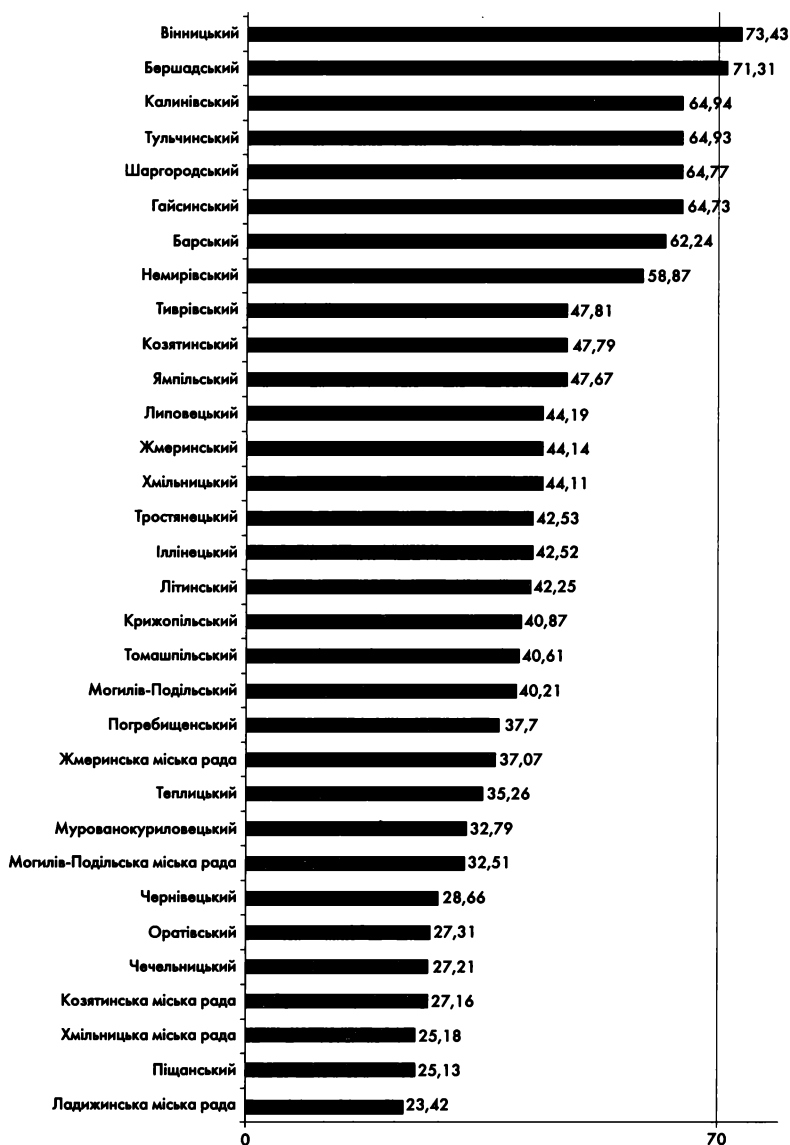
- Антрацитівська — 81 тис. чол.,
- Щотівська — 9,2 тис. чол.,
- Червонополянська — 6,7 тис. чол.,
- Нижньонагольчицька — 4,0 тис. чол.

Іншим варіантом пропонується утворити єдину громаду міста-району Антрацит з можливим районним поділом громади.

Райони. Кількість населення, тис. чол.

Вінницька область

Мал. 7.23





Мал. 7.24
Івано-Франківська область



Мал. 7.25
Луганська область

За кількістю населення райони різняться у п'ять разів.

Значна частина районів має менше 70 тис. жителів

Райони. Кількість рад

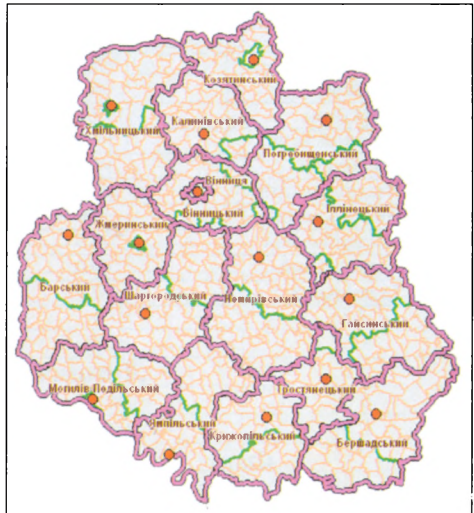
Беручи до уваги такі параметри як: а) кількість населення в районах, б) кількість населених пунктів і рад в районах, робоча група дійшла висновку про необхідність впорядкування районного поділу в проектних областях.

Вінницька область

Мал. 7.26

Факт: 27 районів

Проект: 16 районів



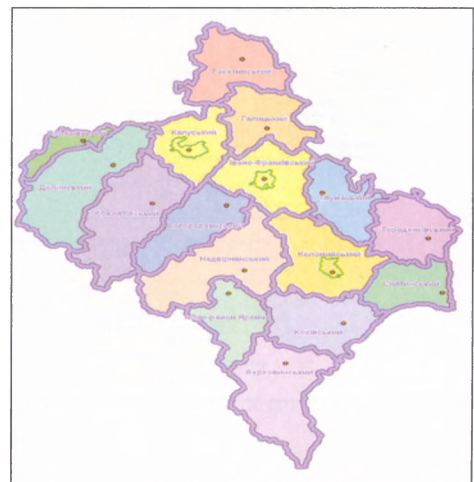
Івано-Франківська область

Кількість районів може залишитися незмінною

Мал. 7.27

Факт: 14 районів

Проект: 14 районів



До мал. 7.27

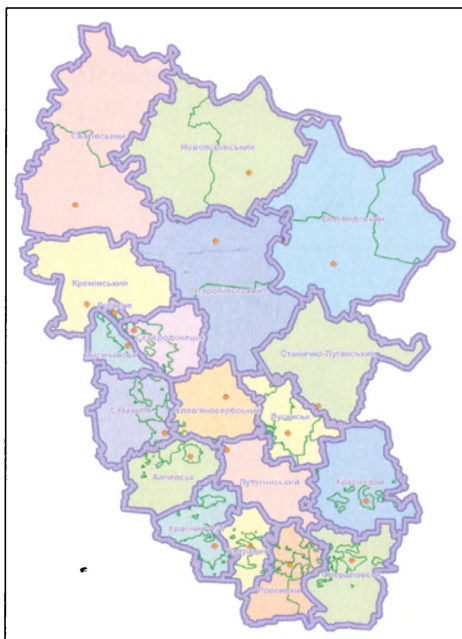
Назви районів, міста-регіону	Чисельність населення за результатами Всеукраїнського перепису, тисяч чоловік	Площа району, міста тис. кв. км	Щільність населення, чол. на 1 кв. км
МІСТО-РАЙОН			
Яремче	21,4	0,7	32,0
РАЙОНИ			
Богородчанський	70,1	0,8	87,0
Болохівський	21,2	0,3	71,0
Верховинський	30,0	1,3	24,1
Галицький	65,7	0,7	91,3
Городенківський	60,8	0,8	81,1
Долинський	71,0	1,3	57,0
Івано-Франківський	318,7	5,4	59,0
Калуський	130,6	0,7	186,6
Коломийський	167,6	1,0	167,6
Косівський	90,4	0,9	100,4
Надвірнянський	193,3	2,6	74,4
Рогатинський	51,0	0,8	62,0
Рожнятівський	75,5	1,3	58,0
Снятинський	69,0	0,6	115,0
Тлумачький	52,7	0,7	77,1

Луганська область

Мал. 7.28

Факт:
18 районів,
14 міст обласного значення

Проект:
8 районів, 11 міст-районів



До мал. 7.28

Назва АТО	Площа, кв.км	Кількість населення за переписом 2001 року, тис. чол.	Густина населення, чол./кв.км
Алчевськ	49.0	119.1	2430.1
Антрацит	61.3	90.7	1479.1
Брянка	63.5	61.3	964.7
Кіровськ	35.0	44.9	1284.3
Красний Луч	153.6	144.9	943.6
Краснодон	77.3	118.0	1525.9
Лисичанськ	95.6	133.1	1391.7
Лутанськ	286.2	502.6	1756.3
Первомайськ	88.5	80.5	909.2
Ровеньки	217.1	91.6	422.0
Рубіжне	33.8	65.2	1931.3
Свердловськ	83.8	110.0	1312.0
Сєверодонецьк	58.0	129.6	2236.0
Стаханов	91.8	108.0	1176.3
Антрацитівський	1662.2	36.9	22.2
Біловодський	1597.0	27.5	17.2
Білокуракинський	1435.8	23.8	16.6
Краснодонський	1386.1	32.8	23.7
Кремінський	1626.7	51.8	31.8
Лутугинський	1057.2	73.8	69.8
Марківський	1166.5	19.0	16.3
Міловський	971.1	17.4	17.9
Новоайдарський	1535.8	28.4	18.5
Новопсковський	1623.1	38.3	23.6
Перевальський	806.9	87.2	108.1
Попаснянський	1324.8	50.5	38.1
Сватівський	1739.3	43.0	24.7
Свердловський	1131.9	14.5	12.8
Слов'янськ	1113.4	62.0	55.7
Станично-Луганський	1896.5	52.7	27.8
Старобільський	1582.0	57.7	36.5
Троїцький	1633.1	25.7	15.7
По області	26683.7	2542.5	95.3

Одеська область

Кількість районів – 26.

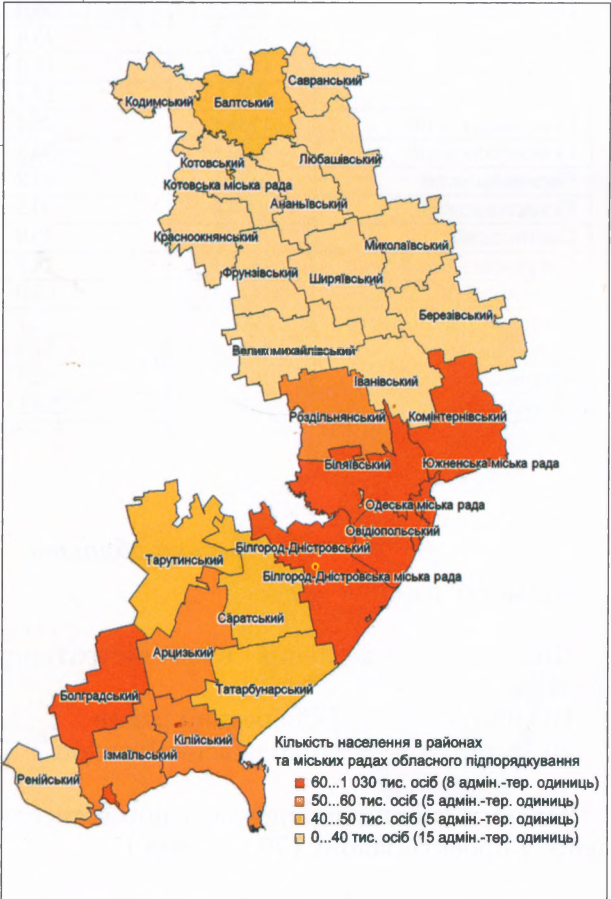
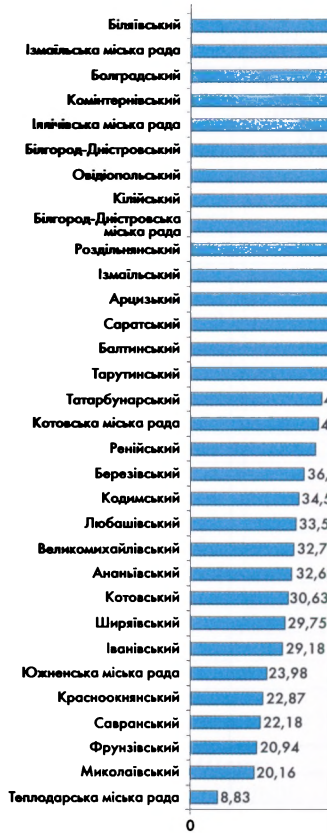
Чисельність населення в адміністративних районах має значну різницю:

103,99 тис.чол. – Біляївський район

20,16 тис. чол. – Миколаївський район.

Тільки 2 райони відповідають нормі чисельності населення, визначеній у проекті Закону (70 тис. чол.).

Мал. 7.29

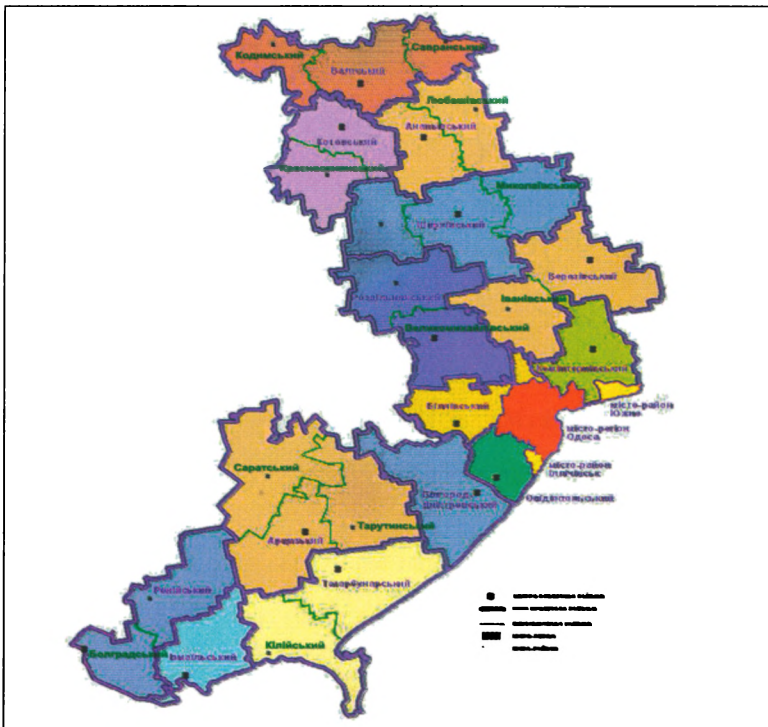


Висновок: невідповідність чисельності населення більшості районів параметру проекту Закону зумовлює укрупнення районів шляхом об'єднання.

Мал. 7.30

Одеська область. Адміністративно-територіальний устрій (проект)

Адмін. одиниці	Склад	Населення, тис. чол.
Місто-регіон Одеса	м. Одеса	1050,00
Місто-район Южне	м. Южне	27,00
Місто-район Іллічівськ	м. Іллічівськ	65,59
Ананьївський район	Ананьївський р-н (31,58 тис. чол.)	64,46
	Любашівський р-н (32,88 тис. чол.)	
Арцизький район	Арцизький р-н (49,90 тис. чол.)	143,06
	Тарутинський р-н (44,14 тис. чол.)	
	Саратський р-н (49,02 тис. чол.)	
Балтський район	Балтський р-н (47,30 тис. чол.)	102,48
	Кодимський р-н (33,56 тис. чол.)	
	Савранський р-н (21,62 тис. чол.)	
Березівський район	Березівський р-н (35,45 тис. чол.)	63,86
	Іванівський р-н (28,41 тис. чол.)	
Білгород-Дністровський район	Білгород-Дністровський р-н (81,20 тис. чол.)	138,80
	Білгород-Дністровська міськрада (57,60 тис. чол.)	
Біляївський район	Біляївський р-н (101,28 тис. чол.)	110,35
	м. Теплогідар (9,07 тис. чол.)	
Ізмаїльський район	Ізмаїльський р-н (53,43 тис. чол.)	136,10
	м. Ізмаїл (82,67 тис. чол.)	
Комінтернівський район	Комінтернівський р-н	61,30
Котовський район	Котовський р-н (29,90 тис. чол.)	92,35
	Красноокнянський р-н (22,19 тис. чол.)	
	м. Котовськ (40,26 тис. чол.)	
Овідіопольський район	Овідіопольський р-н	61,30
Роздільнянський район	Роздільнянський р-н (56,13 тис. чол.)	84,54
	Великомихайлівський р-н (28,41 тис. чол.)	
Ренійський район	Ренійський р-н (39,20 тис. чол.)	111,30
	Болградський р-н (72,10 тис. чол.)	
Татарбунарський район	Татарбунарський р-н (40,89 тис. чол.)	98,04
	Кілійський р-н (57,15 тис. чол.)	
Ширяївський район	Ширяївський р-н (29,13 тис. чол.)	69,08
	Фрунзівський р-н (20,65 тис. чол.)	
	Миколаївський р-н (19,30 тис. чол.)	



Місто Одеса: сучасний стан

чисельність населення — 1 013 тис. чол.;
територія — 16 тис. га

Місто-регіон Одеса: пропозиції

чисельність населення — 1 050 тис. чол.;
територія — 75 тис. га

Межі міста-регіону Одеси визначаються згідно з Генеральним планом з можливим включенням територій 12 сільських рад.

Мал. 7.31



Особливе місце займає Київська область, яка крім зазначених вище особливостей має такий унікальний фактор, як столичність.

Фактор столичності в реформуванні АТУ Київської області

Як не дивно, реалії України – держави з великою кількістю вчених і організацій, дослідження яких можуть бути корисними для проведення реформи АТУ, залишаються неописаними. Яскравий приклад цього – фактор столичності. Більш як двомільйонне столичне місто, яке найсильніше впливає на освоєння території Київської області, «виринається» з навколишньої території і не враховується при реформуванні адміністративно-територіального устрою столичної області. Навіть у Західній Європі, де немає настільки сильного впливу великих міст на прилеглі території, багатомільйонне місто «деформує» весь прилеглий простір. Воно зосереджує велику кількість робочих місць і з інвестиційної точки зору має явне домінування над прилеглою територією. Розміри зони впливу такого міста можуть бути різними: вони залежать від соціокультурних характеристик, географічних особливостей території та інших факторів. Але немає сумніву в тому, що 50-кілометрова зона, яка прилягає до центру, завжди розвивається під дуже сильним впливом багатомільйонного міста.

Таке явище не є ні позитивним, ні негативним – воно природне. Саме з цієї причини в західній науці вплив міст на навколишні території досліджується з початку XIX століття. Як на приклад можна послатися на класичні праці Йоганна фон Тюнена¹. Він провів системне дослідження впливу ринкового центру на особливості розвитку сільськогосподарського виробництва в прилеглий зоні. Фактично досліджувалися й особливості освоєння територій у цілому. Підсумком стала класична модель просторової організації центру й прилеглої до нього території.

Глибокі дослідження, пов'язані з визначенням ролі центральних місць в організації території, провели Вальтер Кристаллер² та Август Льюш³, а також американські фахівці⁴. Ці дослідження мають не тільки

¹Тюнен фон И. Изолированное государство. – М., 1926. – 329 с.

²Christaller W. Central Places in Southern Germany. – New York: Englewood Cliffs, 1966. – 230 p.

³Лёш А. Географическое размещение хозяйства. – М.: Изд-во иностр. лит-ры, 1959. – 455 с.

⁴Berry B.J.L. Approaches to regional analysis: a synthesis // Annals Association of American Geographers. – 1964. – № 54. – P. 2-11; Berry B.J.L. Cities as systems within systems of cities // Papers, Regional Science Association. – 1964. – № 13. – P. 147-163; Berry B.J.L. The geography of market centres and retail distribution. – Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1967. – 225 p.; Badcock B.A. Central-place evolution and network development in south Auckland, 1840–1968: a systems analytic approach // New Zealand Geographer. – 1970. – № 26. – P. 109-135; Bennett R.J. Space-time models and urban geographical research // D.T. Herbert, R.J. Johnston (eds.). Geography and the urban environment: progress in research and application. – Vol. 2. – London: John Wiley, 1979. – P. 27-58.

теоретичне, а й практичне значення. Теорія центральних місць, у якій дається системний опис співвідпорядкованості центрів різного рівня, застосовується на Заході як при обґрунтуванні районного планування, так і при реформуванні АТУ. І справа не тільки й не стільки у визначенні кількості якихось одиниць адміністративно-територіального поділу, скільки у врахуванні реальних тенденцій розвитку системи розселення й господарського освоєння території та відбиття цих тенденцій в АТУ, що реформується.

Столичність є фактор, який здійснює винятково сильний вплив на Київську область. Без детального дослідження цього питання й урахування впливу столичності будь-яка реформа АТУ в Київській області буде приречена на невдачу.

Фактор столичності в Київській області не тільки має історичні коріння, а й має явну тенденцію до посилення.

Сформовано досить суперечливий управлінський простір Київської області. У ній можна визначити два типи районів:

- райони, що потрапляють у зону тяжіння Києва й функціонування яких фактично визначається маятниковими трудовими міграціями їхнього населення;

- райони, які через віддаленість або слабку розвиненість транспортної інфраструктури до нього не потрапляють.

Такі моделі поведінки формуються об'єктивно. Вони є підґрунтям для безлічі негативних економічних і соціальних проявів. При реформуванні АТУ Київської області важливо враховувати ці тенденції у ставленні людей до територій і реальних моделей повсякденної їх поведінки.

Окрім того, у межах Київської області можна виділити три типи депресивних територій [Типи депресивності, пов'язані з самим Києвом, тут не розглядаються]:

- *Північний тип* (зона відчуження ЧАЕС та Іванківський район). Це поєднання найзабрудненішої території та безпосередньо пов'язаного з нею депресивного району.

- *Приміський тип*. Це території, які потрапляють у зону впливу Києва й пов'язані з масовими маятниковими трудовими міграціями. Цей тип поширюється на більшість територій, які розташовуються в межах 90-хвилинної транспортної доступності Києва, що визначає орієнтацію на велике місто як місце роботи¹.

- *Депресивний тип* – поза зоною щоденного впливу Києва. Це стандартна депресивність, що поширена і в інших областях. До таких територій можна віднести південно-західні й південно-східні райони Київської області.

При реформуванні АТУ Київської області типи депресивності територій варто враховувати.

¹Гольц Г.А. Стадии развития, структурные уровни и константы территориальных общностей расселения и хозяйства // Изв. АН СССР, сер. геогр. – 1986. – № 6. – С. 84-99.

Чи може бути корисним закордонний досвід у вирішенні проблем Київської області?

У реформуванні Київської області й послідовному врахуванні фактора столичності важливе значення має запозичення не тільки наукового, а й практичного закордонного досвіду. Є багато великих міст, які стикаються з аналогічними й ще складнішими проблемами, ніж Київ. Зокрема, корисними можуть бути такі приклади:

- *Санкт-Петербург і Ленінградська область.* Санкт-Петербург є явно домінуючим центром і при відносно низькій густоті заселення Ленінградської області притягує до себе населення з дуже далеких передмість.

- *Москва й Московська область.* Москва є одним з найбільш гіпертрофованих розвинених центрів (столичних міст) у світі, що спотворює класичну ієрархічну модель центральних місць. Це відбувається через те, що населення навіть центрів другого порядку притягується до столиці. Те, що відбувається із сучасною Київською областю, почасти нагадує ранні стадії формування Московської агломерації. Це винятково негативна тенденція, з якою потрібно послідовно боротися. За сумнівне процвітання одного міста з гіпертрофованими функціями доведеться заплатити депресивністю інших великих територій.

- *Париж і пов'язана з ним агломерація.* Це приклад трохи іншого роду, ніж Москва й Санкт-Петербург із прилеглими до них територіями. У цьому випадку вже немає такого контрасту розвиненості території. Париж не оточують депресивні території, подібні тим, які є в Ленінградській області. Але, крім економічної депресивності, є чимала кількість інших проявів впливу столиці на територію. Для Києва й Київської області дослідження досвіду Паризької агломерації може бути найвищою мірою корисним. У них багато спільного, але Паризька агломерація має більш зрілий характер.

Генеральний план і генеральна реальність

При реформуванні АТУ Київської області доцільно враховувати існуючі генеральні плани розвитку територій, які склалися в різний час, зокрема, генплан розвитку Києва до 2020 року¹. Слід брати до уваги особливе положення Києва в Київській області.

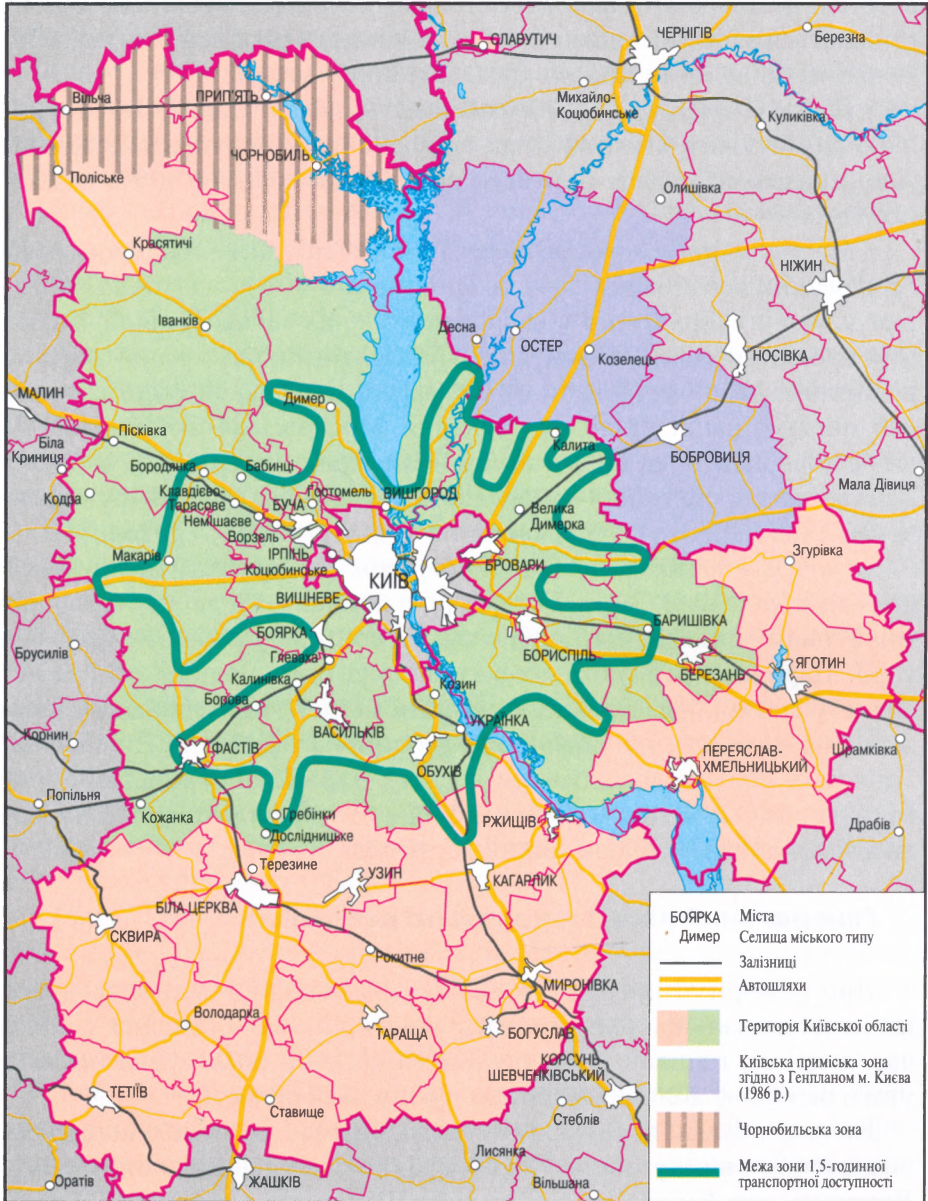
На наш погляд, в існуючому генплані немає достатньо коректного визначення зв'язку міста Києва й формованої ним зони тяжіння. Виходить, що Київ існує сам по собі. Цікаво, що в розробці Генплану Києва до 2020 року не відбулося ніяких змін у визначенні приміської

¹ Генеральний план міста Києва на період до 2020 р. Основні положення. – К., 2002.

території. Якою вона була в 1986 році (мал 7.32), такою вона й залишилася в 2001 році.

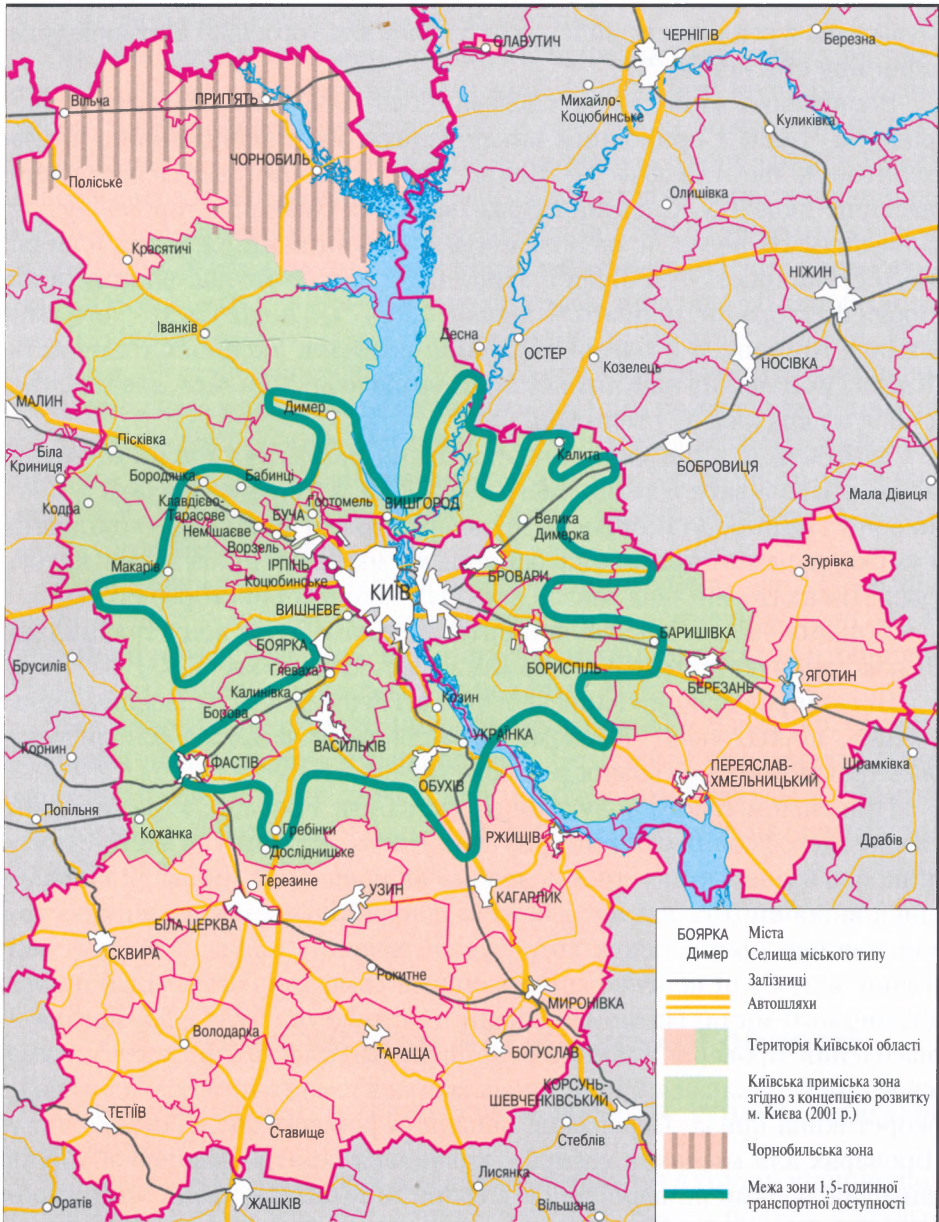
Мал. 7.32

**Зона тяжіння до Києва згідно
з Генеральним планом 1986 року**



Мал. 7.33

Зона тяжіння до Києва згідно з концепцією розвитку міста після 2001 року



Ідея того, що потрібно проводити реформу АТУ, у 1986 році ще не визріла. Вона не враховується в 2001 році, хоча потреба в цій реформі уже на той час була цілком очевидною. Ті райони, які існували на момент складання плану, розглядалися як постійні. Звичайно, їх можна не змінювати ще сто років, але якою мірою ці райони носять абсолютний характер? Чи відбивають вони що-небудь із того, що відбувається в реальності, чи існують тільки для того, щоб відтворювати офіційну статистику?

Визначення зони тяжіння Києва після 1986 року пов'язане з аварією на ЧАЕС і природним виключенням зони відчуження з числа територій, що тяжіють до Києва. Зона спорожніла. Переселення частини людей у Славутич дуже змінило їхню просторово-часову поведінку. Це не могло не позначитися на зоні тяжіння Києва й вияві його столичності. Але була й інша подія, що не менше вплинула на прояв фактора столичності, – розпад СРСР. Ця подія багато чого змінила, у тому числі й масові міграційні потоки в Україні. Столичність Києва і його вплив на Київську область різко посилювалися, але ... це так і не було враховано у генплані.

Здається, що при складанні генпланів розвитку столиці держави варто враховувати й зміни, пов'язані з АТУ, а також визначати реальні зони тяжіння до міста, а не проводити чисто формальне виділення суміжних адміністративних районів як якоїсь зони тяжіння на всі часи. Це надто мінлива зона, в якій свої закономірності розвитку.

У цьому зв'язку цікаво зіставити 50-кілометрову зону тяжіння до Києва та існуючу сітку районів Київської області (мал 7.33).

Якою мірою райони Київської області враховують пульсацію «день – ніч», породжувану Києвом? З радянських часів відбулися дуже важливі зміни у пов'язаності населених пунктів.

Прикладом такого роду змін можуть бути Бровари. У радянський час це місто розвивалося як супутник Києва. Але це було місто-супутник, пов'язане з ним у промисловому відношенні. У Бровари виносилися виробництва, які потребували певної кількості трудових ресурсів, але при цьому також потребували великих площ і з екологічної точки зору були не дуже сприятливими саме для багатомільйонного столичного міста. На момент, коли ця структура була сформована й населення Броварів повинне було працювати на підприємствах саме свого міста, розпався СРСР і почалася пов'язана з цим розпадом найжорстокіша криза. Переважна більшість робочих місць, створених у Броварах для місцевих жителів, виявилася незатребуваною або була визнана людьми незадовільною з точки зору оплати праці. Місто-промисловий супутник стало містом-супутником, що дає масові трудові маятникові міграції в Київ. Раніше про такий варіант не могло бути й мови з безлічі причин, зокрема, через нерозвиненість транспортної інфраструктури. Для нового покоління жителів Броварів орієнтація

на Київ як місце праці цілком природна.

З погляду пов'язаності з Києвом, Бровари можна інтерпретувати як один з віддалених районів столиці. Це щось подібне до Теремків-2. Але віддаленість, яка визначається з точки зору втрат часу, не настільки значна. Інтенсивні транспортні потоки Києва роблять втрати часу броварчан для досягнення робочих місць часом навіть меншими, ніж у киян, що мешкають на віддалених масивах.

Чи може такий населений пункт, як Бровари, бути районним центром? Що його пов'язує з районом, крім формальних функцій? Якою мірою можна проводити погоджену й ефективну політику в районі, що поділяється на дві частини – одна потрапила в зону впливу Києва й пов'язана з маятниковими трудовими міграціями, а інша залишилася поза цим впливом і продовжує функціонувати за моделлю сільського району зі стабільним населенням, зайнятим за місцем проживання. Чи може бути в такому районі узгоджена політика? Скоріше, ні.

Це тільки один приклад, але аналогічних набагато більше. При формальній стабільності населених пунктів і чисельності їх населення змінилася просторово-часова динаміка системи розселення. Чи варто це враховувати при реформуванні АТУ Київської області? Якщо цю просторово-часову динаміку не враховувати, то вийде чисто формальний поділ області на нові райони, які від самого початку матимуть велику кількість протиріч.

Дослідження фактора столичності та його впливу на АТУ Київської області – справа першочергова. В основі реформування АТУ повинні бути дослідження, пов'язані з великим центром та особливостями його впливу на прилеглу територію.

Наостанок варто сказати, що реформування АТУ Київської області – справа давно назріла й першорядна. Без такого реформування не може бути ефективного управління територіями. Врахування фактора столичності в реформуванні АТУ Київської області має надважливе значення.

7.3. Сучасний стан АТУ Київської області

Структура адміністративно-територіального устрою Київської області

Сучасний АТУ Київської області сформувався в точній відповідності зі стандартами адміністративно-територіального поділу, запровадженими у СРСР у різні періоди його історії, з частковими змінами. Ці зміни викликались різними причинами. Отож АТУ області виглядає сьогодні так, як показано на мал. 7.34.

Адміністративно-територіальний устрій. Сучасний стан



У Київській області є 11 міст обласного значення. Область поділяється на 25 районів, які різняться за площею і чисельністю населення. Є 14 міст районного значення, 25 селищних рад і 607 сільських рад.

Дана система АТУ занадто складна й суперечлива, а тому потребує реформування. У ній багато протиріч, явних і неявних невідповідностей, що входять у конфлікт із сучасними завданнями економічного розвитку. Якщо в Україні нічого не зміниться, не буде проведено ніяких реформ, то існуючий нині в Київській області АТУ може лишитися ще тривалий час. Отже, потрібно чітко ставити й послідовно вирішувати питання реформування АТУ і в Київській області. У противному разі не буде можливості створити систему ефективного територіального управління.

Анклави Київської області

У Київській області є чотири анклави:

Місто Славутич (21 км² і 14 тис. населення). Анклав розташовується на території Чернігівської області. Його формування стало результатом аварії на ЧАЕС і необхідності оперативного вирішення соціальних питань, що при цьому виникли. Проблеми вирішено, але анклав залишився.

Частина Зазимської сільської ради на території міста Києва. Площа анклаву становить 2,3 км², населення не визначається. Формування анклаву – результат чергової адміністративної реформи.

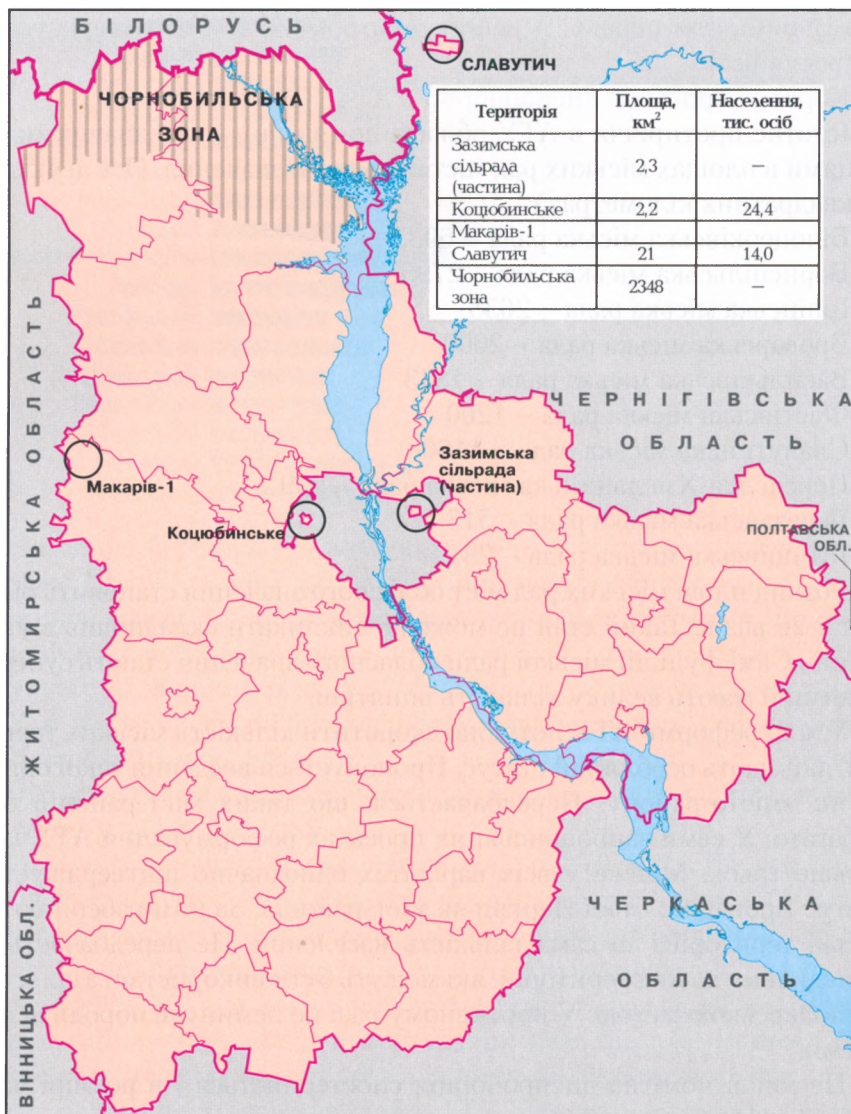
Селище міського типу Коцюбинське Площа в 2,2 км², населення 24,4

тис. чоловік. Перебуває в межах міста Києва. Це одне з адміністративних непорозумінь.

Макарів-1. Населений пункт підпорядковується Житомирській області, а перебуває на території Київської (Макарівський район). Це, як у випадку зі Славутичем, – результат необхідності й оперативного вирішення актуальної в минулому проблеми. Проблема вирішили, а її наслідок лишився на невідомо який час.

Мал. 7.35

Київська область. Території з особливим статусом та анклав



Наявність анклавних територій – ознака неблагополуччя АТУ. Питання з анклавами має бути вирішене в ході адміністративно-територіальної реформи. Наявність анклаву – індикатор необхідності змін. Анклавів на внутрішніх територіях бути не повинно.

Диспропорції в АТУ Київської області

Результат змін, що сталися в АТУ Київської області, – це значні диспропорції в організації території. Вони мають різні прояви. Їх наявність часто не усвідомлюється через те, що до них усі звикли, й питання їх усунення породжує в людей тривогу. Загалом благополучна Київська область має чимало депресивних територій. Столичне місто (Київ) явно домінує над іншими територіями. Воно притягує населення, створює відносно високооплачувані робочі місця, є центром прийняття рішень. А решта території області характеризується депресивністю.

Коротко про деякі диспропорції в АТУ Київської області.

Істотне протиріччя в АТУ області пов'язане з дуже значними різницями в площах міських рад міст обласного значення. Ось деякі дані (у квадратних кілометрах):

Білоцерківська міська рада – 6035

Бориспільська міська рада – 2795

Ірпінська міська рада – 2638

Броварська міська рада – 2600

Васильківська міська рада – 1843

Фастівська міська рада – 1200

Славутицька міська рада – 1160

Переяслав-Хмельницька міська рада – 959

Березанська міська рада – 515

Ржищівська міська рада – 231.

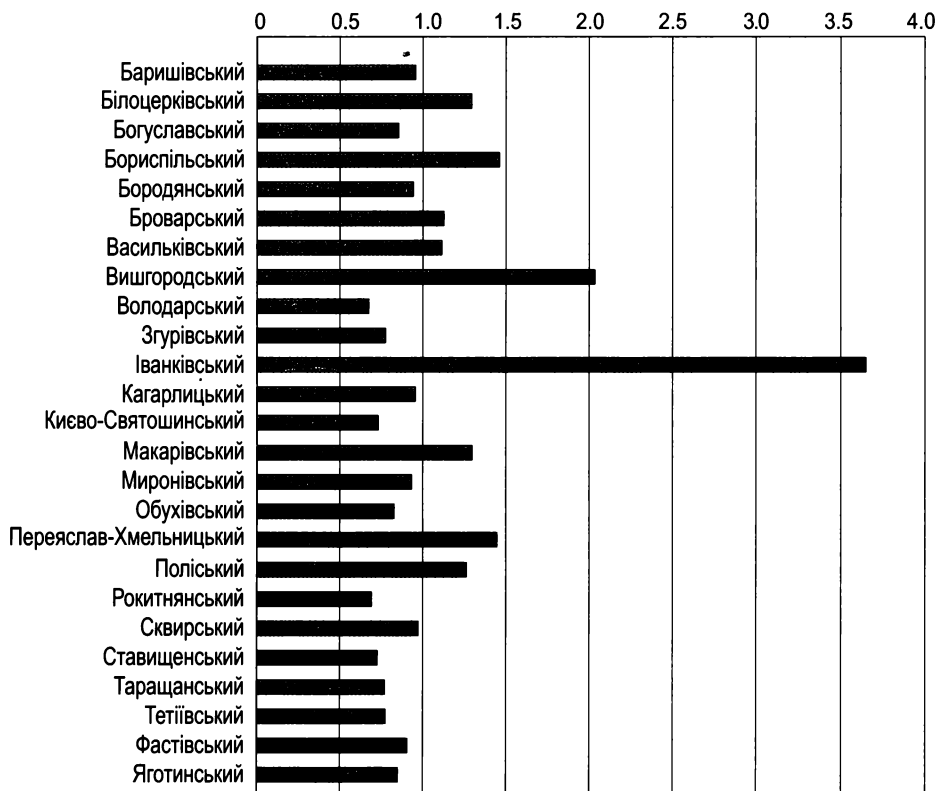
Розкид площ міських рад міст обласного значення становить більш ніж у 26 разів. Такий стан не може не викликати складнощів в управлінні. Самі функції міської ради обласного значення стають суперечливими й мають велику кількість винятків.

У ході реформи АТУ потрібно скоротити кількість міських територій, які мають особливий статус. Пропонується введення такої одиниці як «місто-район». Передбачається, що таких міст-районів буде небагато. У семи запропонованих проектах реформування АТУ їх не більше трьох. Майже у всіх варіантах однозначно підтверджується статус Броварів і Білої Церкви як міст-районів. За ними зберігаються міські території і та сама кількість населення. Не передбачається і приєднання до них територій, які можуть бути використані з сільсько-господарською метою. У противному разі це неминуче породить проблеми.

Не менш помітна диспропорція спостерігається і в розмірі площ районів області (мал. 7.36).

При порівнянні площ варто враховувати, що площа Іванківського

Мал. 7.36

Площі районів Київської області, тис. км²

району іноді береться без зони відчуження. Тобто його площа може бути не 3,616, а 1200,7 тис. км². Проте навіть і після цього розкид показників дуже великий: площі районів різняться більш ніж у три рази. І це явище неможливо пояснити, хіба що визначити, що це результат історичного розвитку області. Попередні реформи й зміни в АТУ й привели до диспропорцій. Під час чергового реформування АТУ необхідно їх усунути.

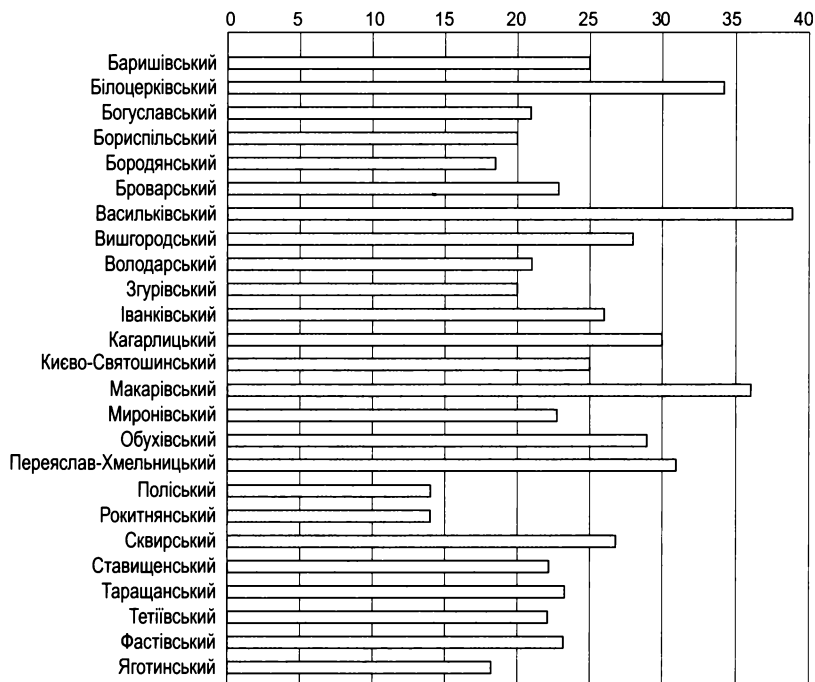
Ще більш парадоксально виглядає картина з кількістю сільських рад у районах області (див. мал. 7.37).

Розкид показників досягає величини в 2,79 рази. Це ускладнює управління територіями. У рамках нового реформування АТУ такого не передбачається. Ефективність управління територією області визначається приблизно однаковою кількістю сільських рад у районах. Не варто добиватися повної рівності. Кількість рад може коливатися з урахуванням специфіки проєктованих районів, але не може бути такого, що в одному районі 14, а в іншому аж 39 сільських рад.

Ще один аспект диспропорцій в АТУ Київської області – кількість населення в сільських радах (див. мал. 7.38).

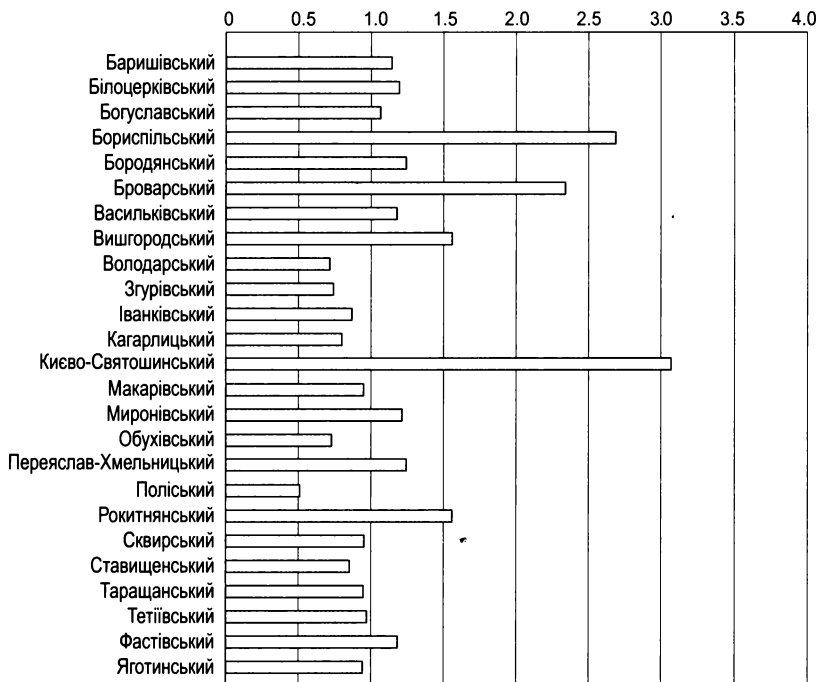
Мал. 7.37

Кількість сільських рад у районах Київської області



Мал. 7.38

Середня кількість населення сільських рад у районах, тис. чол.



Безумовним лідером є Києво-Святошинський район, у якому середня кількість населення у сільських радах становить 3,1062 чоловік. Безумовним аутсайдером є Поліський район, де аналогічний показник дорівнює 0,505786 осіб; причини такого стану зрозумілі. Перша територія відносно благополучна в екологічному відношенні. Вона безпосередньо прилягає до Києва. Друга територія – депресивний район, що межує із найбруднішою у світі територією.

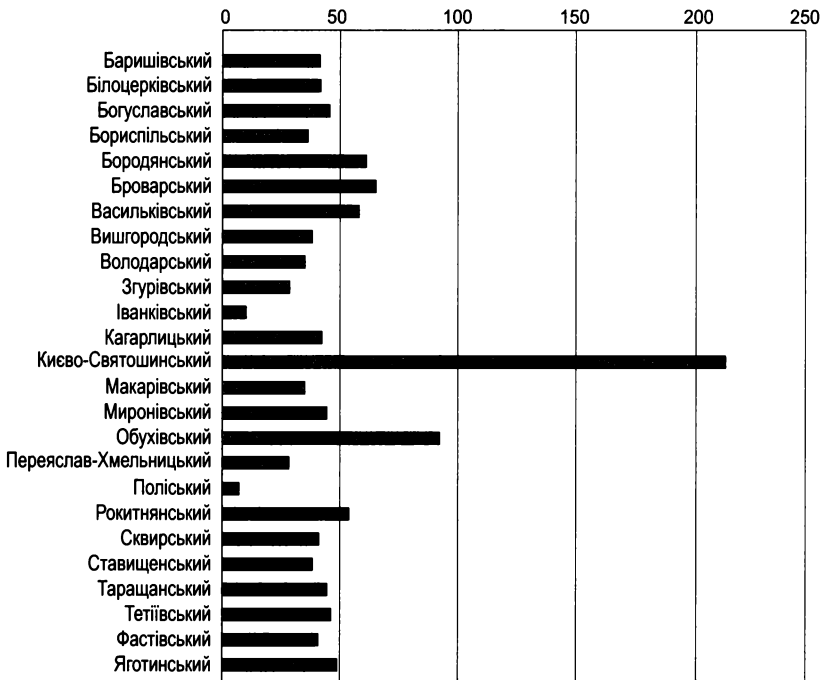
Дуже високі показники людності сільських рад характерні для Бориспільського, Броварського, Бородянського і Вишгородського районів, що пояснюється близькістю до Києва.

Порушує загальну картину Рокитнянський район, для якого визначені показники людності в сільських радах у 1,52921.

Мають місце диспропорції і щодо чисельності населення в районах і в населених пунктах Київської області. Ситуацію характеризують малюнки 7.39 та 7.40.

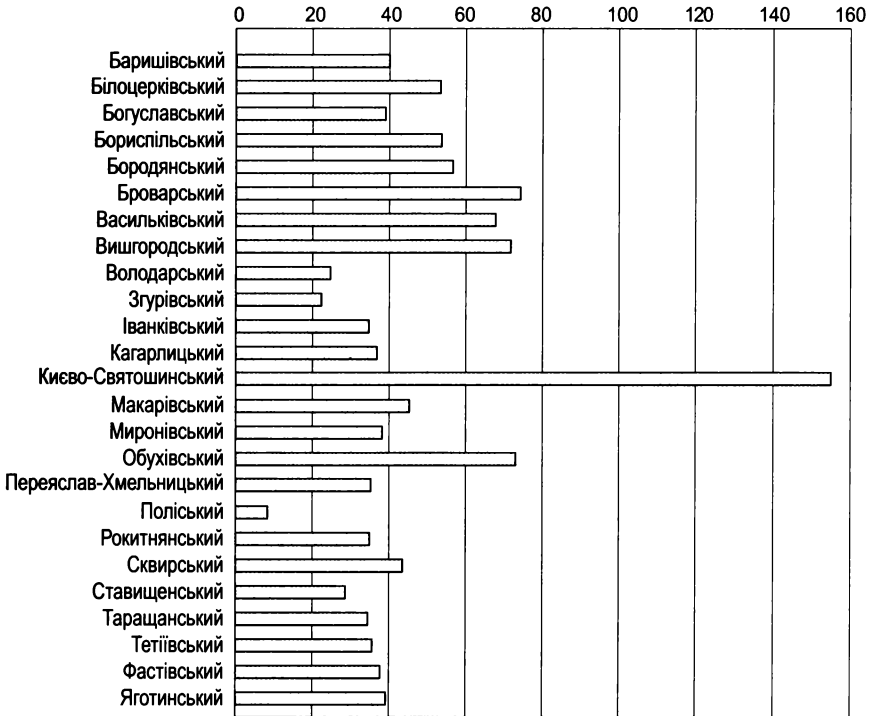
Мал. 7.39

Густина населення в районах Київської області, чол./км²



Мал. 7.40

Густина населення в міських радах міст обласного значення, чол./км²



Пропоновані далі варіанти АТУ Київської області можуть здатися трохи незвичними, але важливо те, що вони послідовні й дозволяють усунути багато суперечностей у сучасному поділі території. Це основне.

Варіанти реформування АТУ Київської області

Пропонується сім варіантів нового АТУ Київської області. Коротко про кожен з них.

Варіант 1 (мал. 7.41)

Відповідно до цього варіанта пропонується створити такі райони і міста-райони:

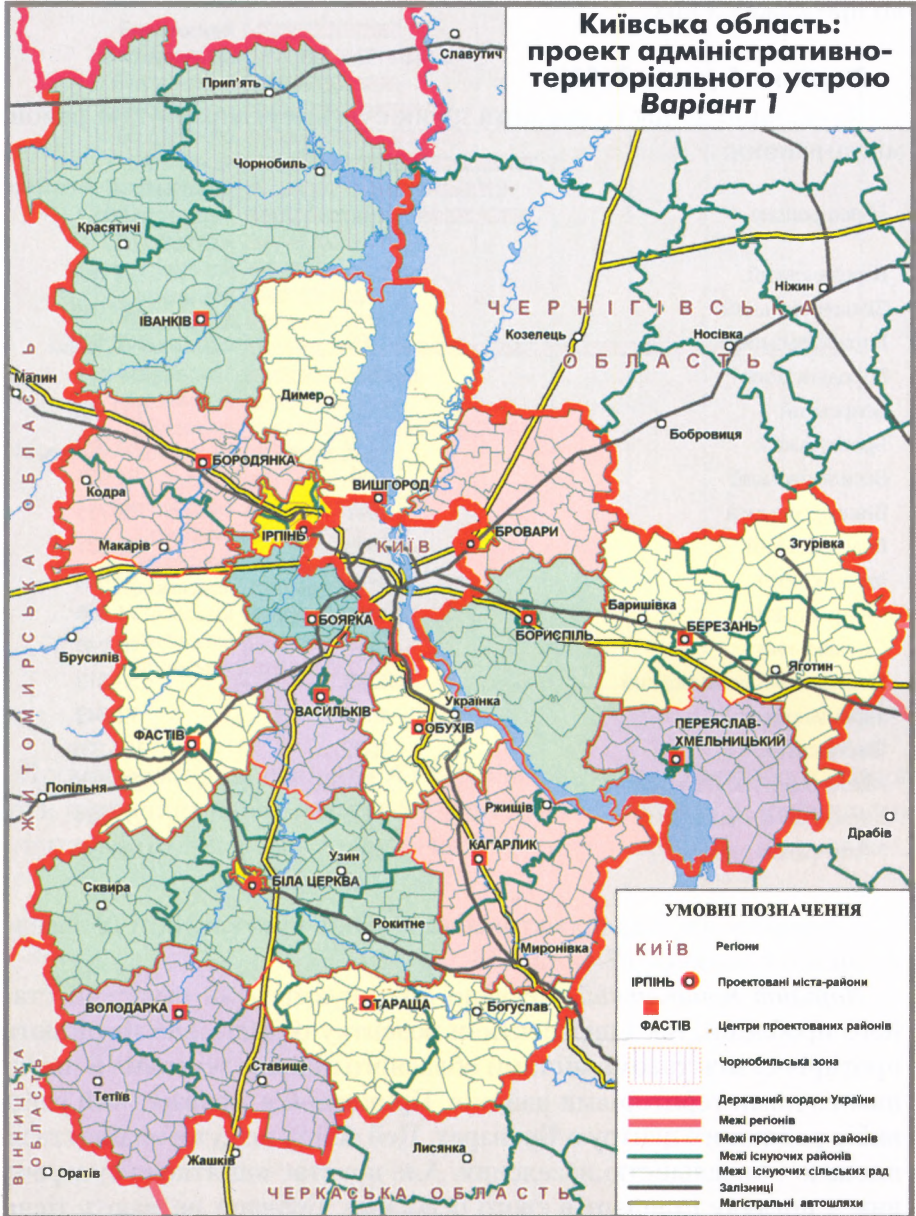
Назва району	Площа, км ²	Чисельність населення, чол.
Березанський	2639	121 018
Білоцерківський	3113	149 048
Бориспільський	1509	108 817
Бородянський	1635	77 412
Боярський	563	153 792
Броварський	1179	73 389
Васильківський	949	84 957
Вишгородський	2011	72 715
Володарський	2069	85 337
Іванківський	4894	40 812
Кагарлицький	1811	74 886
Обухівський	760	70 250
Переяслав-Хмельницький	1373	59 310
Таращанський	1628	72 648
Фастівський	1595	106 331
Місто-район Біла Церква	35	205 200
Місто-район Бровари	3482	89 384
Місто-район Ірпінь	199	100 241

Різницю у площах проєктованих районів і чисельності їх населення видно з малюнків 7.42 та 7.43.

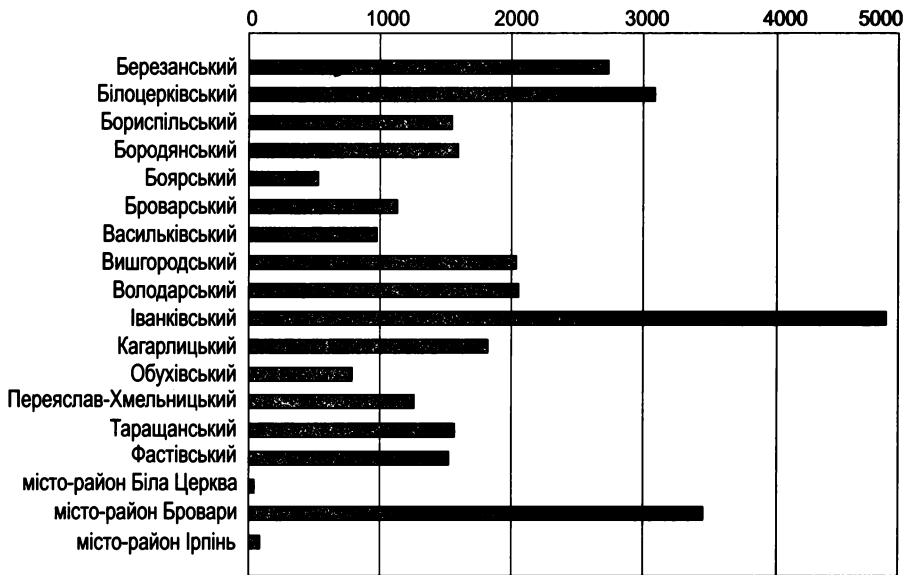
Варіант прийнятний. Реально враховуються як сучасний стан і його проблеми, так і перспективи розвитку області, але зберігаються протиріччя між трьома містами обласного підпорядкування й пов'язаними з ними територіями районів. Прикладом є Броварський район і вибір районного центру в Броварах. Цей район не дуже виділяється за площею і чисельністю населення. Але він стає винятково суперечливим з погляду стандартів свого освоєння. Бровари не мають тісного зв'язку з прилягаючою територією. Це чітко виражений супутник Києва. Таким він лишатиметься і на майбутнє. Населення Броварів стало основою для заповнення малопrestiжних робочих місць у Києві.

Істотне протиріччя пов'язане з визначенням статусу Чорнобильської зони відчуження. Її включення в Іванківський район неминуче

Мал. 7.41

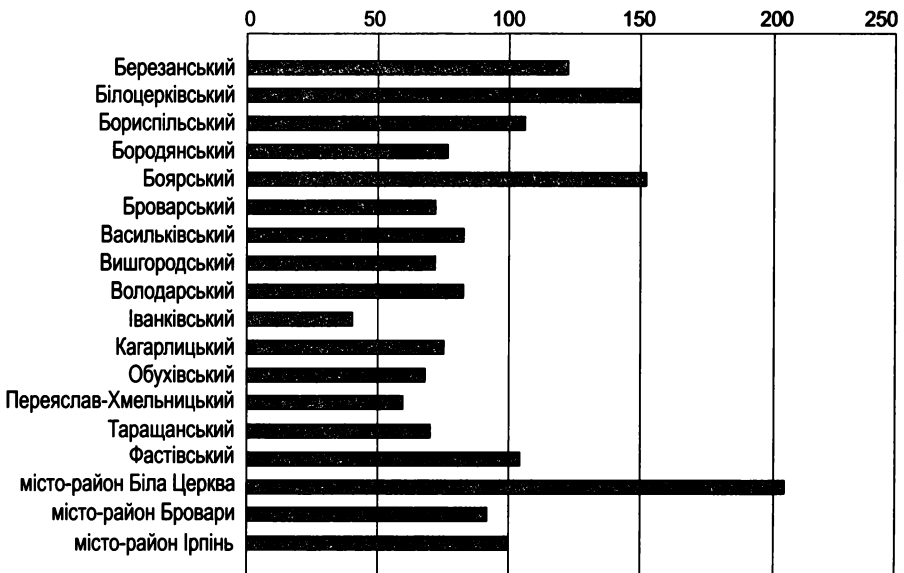


Мал. 7.42

Площі нових районів Київської області за варіантом 1, км²

Мал. 7.43

Чисельність населення нових районів Київської області за варіантом 1, тис. чол.



спричинить порушення принципів управління районами й приведе до необхідності введення винятків. Можна зберегти суперечливість Іванківського району на невизначене майбутнє, але не зовсім розумно вже на самому початку реформи АТУ створювати винятки, адже вони поступово будуть накопичуватися. Через 20-40 років будемо мати велику кількість різних винятків і, звичайно, протиріч. То ж чи варто залишати нагромадження такого роду протиріч на майбутнє?!

У даного варіанта є деякі слабкі сторони. Так, південно-західна частина Київської області отримує зовсім нову сітку районів і при тому дуже великих районів. Особливі заперечення може викликати створення Білоцерківського району. Районним центром лишається Біла Церква. Територія проектованого району складається з чотирьох нинішніх. З погляду транспортної доступності до районного центру можуть виникати диспропорції, пов'язані з тим, що ізохроні, тобто лінії однакової часової доступності, можуть бути істотно різними.

Не зовсім добре й те, що районним центром визначено Білу Церкву як явного домінуючого населеного пункту в цьому районі. Це тільки підсилює протиріччя території і самого міста. Воно не так тісно пов'язане з територією і цілком самодостатнє.

Певні заперечення викликає і новий варіант Володарського району. Він включає три старі райони з центром у Володарці. Заперечення знову ж таки може бути пов'язане з транспортною доступністю. У даному районі Київської області можна проектувати істотно різні райони й визначати районні центри в різних населених пунктах. Наприклад, у випадку проектованого Володарського району центрами можуть бути Володарка, Тетів або Ставище. Аргументи в них приблизно однакові. Кожен з них має і приблизно однакові недоліки.

Можливо, що реформування саме в цьому районі Київської області небажане. Можна було б залишити так, як є на сьогодні. Але це саме той випадок, при якому будь-яке рішення не сповна задовольнить населення і викличе нарікання. Залишити райони, розташовані в південно-західній частині Київської області, без змін чи їх реформувати за будь-яким варіантом, усе одно будуть обґрунтовані заперечення.

Варіант 2 (мал. 7.44)

Відповідно до варіанта 2 пропонується створення таких районів і міст-районів:

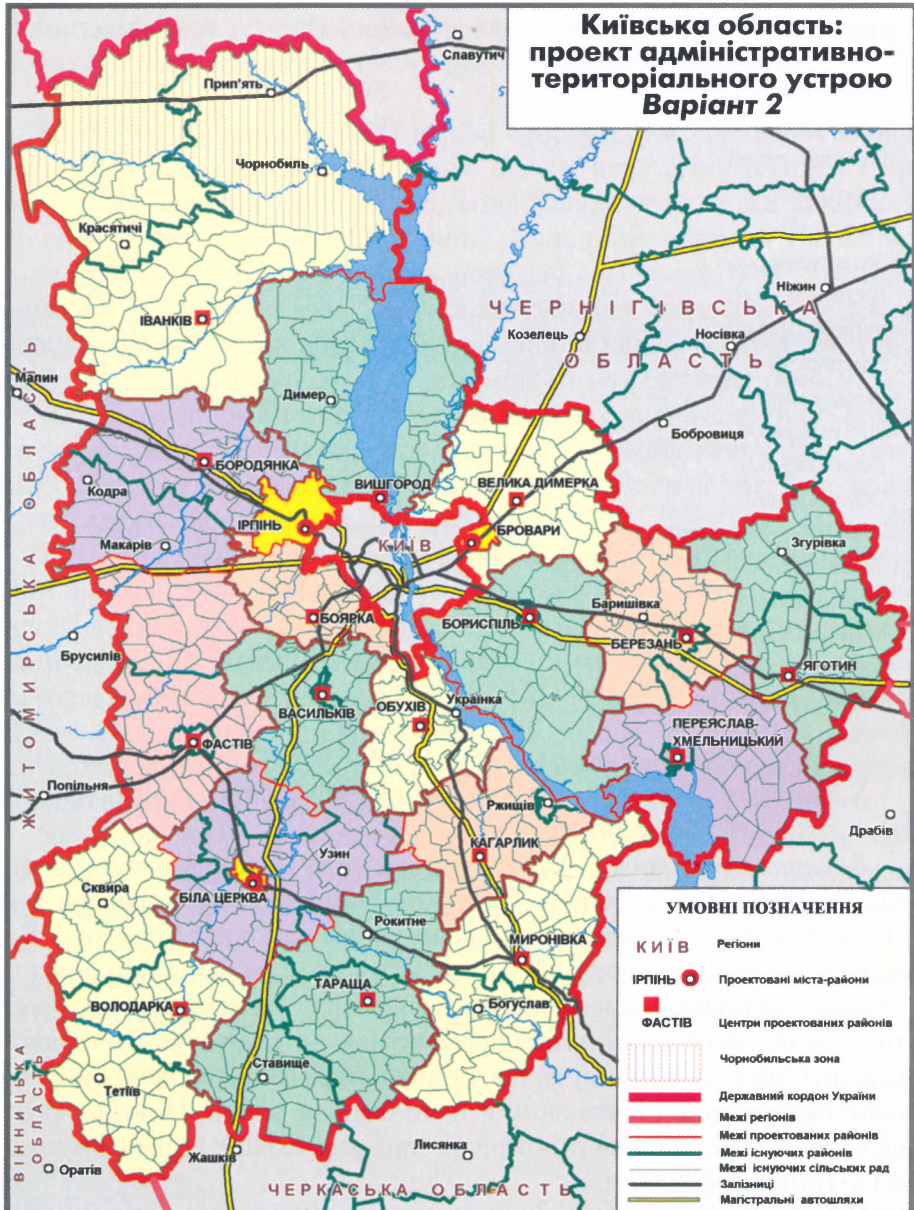
Назва району	Площа, км ²	Чисельність населення, чол.
Березанський	1038	56 333
Білоцерківський	1635	78 151
Бориспільський	1509	108 817
Бородянський	1635	77 412
Боярський	563	153 792
Великодимерський	1179	73 389
Васильківський	949	84 957
Вишгородський	2011	72 715
Володарський	2264	95 161
Іванківський	4894	40 812
Кагарлицький	909	43 438
Миронівський	1669	77 248
Обухівський	760	70 250
Переяслав-Хмельницький	1428	62 377
Таращанський	2145	95 536
Фастівський	1595	106 331
Місто-район Біла Церква	34,86	205 200
Місто-район Бровари	34,82	89 384
Місто-район Ірпінь	199,2	100 241

Характеристику параметрів нових районів та чисельність населення в них відображено на малюнках 7.45. та 7.46.

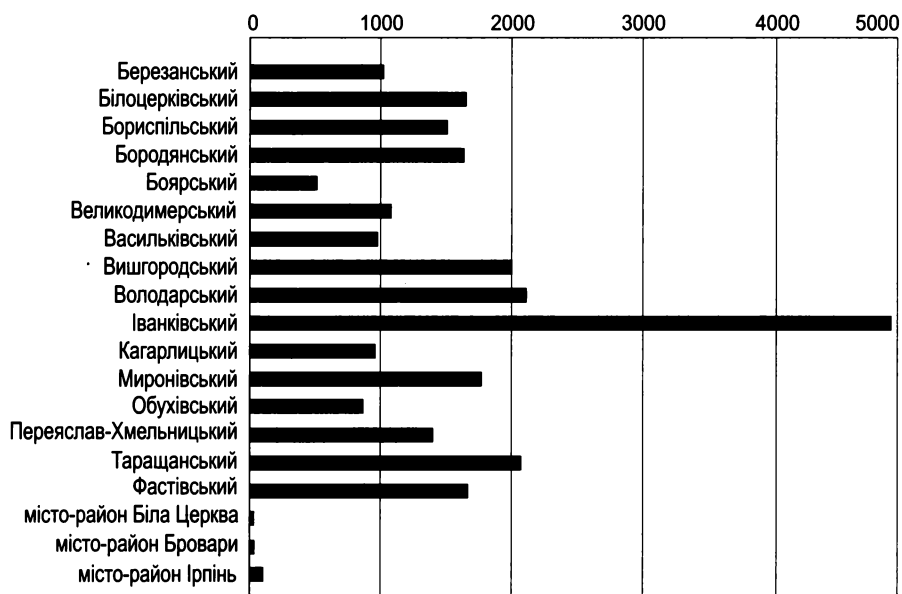
Варіант прийнятний. Враховуються як сучасні проблеми області, так і перспективи розвитку. На відміну від першого варіанта є деякі зміни, пов'язані наприклад, з перенесенням районного центру з Броварів у Велику Димерку. Це більш розумне рішення. Воно враховує реальну специфіку даного району Київської області й дозволяє зробити ще один населений пункт перспективним. Проте, як і в першому варіанті, можуть виникнути протиріччя, пов'язані з включенням Чорнобильської зони відчуження в Іванківський район. Повторюватися не станемо. Це спільне протиріччя для всіх варіантів реформування АТУ Київської області.

Позитивом даного варіанта можна вважати те, що виділено Великодимерський район. Бровари помітно віддалені від району. Сучасні Бровари – це фактично місто-супутник Києва. На невизначене майбутнє цей його статус збережеться й навіть буде посилюватися. Можна впевнено прогнозувати освоєння території між Броварами й Києвом. Незалежно від її сучасного стану, з інвестиційної точки зору

Мал. 7.44

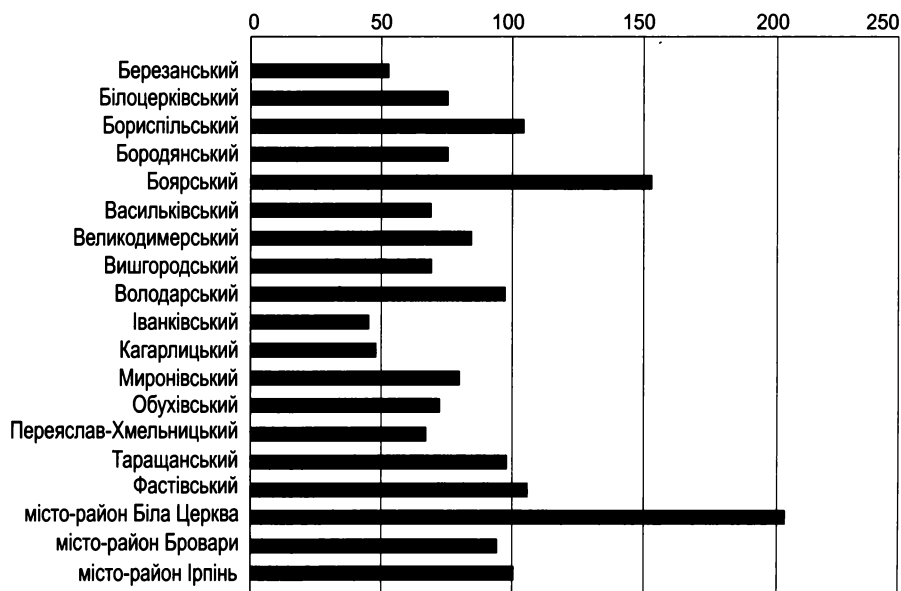


Мал. 7.45

Площі нових районів Київської області за варіантом 2, км²

Мал. 7.46

Чисельність населення нових районів Київської області за варіантом 2, тис. чол.



це найбільш перспективна територія. Саме з нею можуть бути пов'язані цікаві й перспективні інвестиційні проекти як сьогодні, так і майбутнього. Перспектива така, що територія між Броварами й Києвом стане зоною суцільного й інтенсивного освоєння.

Можна також цілком упевнено прогнозувати те, що освоєння даної території піде по шляху не тільки включення в господарську активність місцевостей, які безпосередньо примикають до автомагістралі, що зв'язує Київ і Бровари, а й будуть іти вглиб даної території на кілька сотень метрів.

На користь такого висновку свідчить багатий світовий досвід розвитку великих міст і пов'язаних з ним зон тяжіння. Немає підстав вважати, що у випадку зв'язки Бровари-Київ буде реалізовано який-небудь інший варіант.

Тобто реальністю не тільки на сьогодні, а й на перспективу є те, що Бровари разом з Києвом формуватимуть якусь зону суцільного освоєння. Вона буде відрізнятися від усього того, що пов'язане з іншими територіями, того, що можна визначити як майбутній район з центром у Броварах чи у Великій Димерці. Така суперечка буде явно негативним фактором в управлінні територією. З інвестиційної точки зору незначна за площею частина території в десятки разів перевищуватиме потенціал усього району. І справа не тільки в інвестиційному й бюджетному потенціалі. Справа ще й у тім, що освоєння даної території носить явно урбаністичний характер і фактично не пов'язане з іншою територією.

Зваживши все, можна напевне заявити, що визначення районного центру у Великій Димерці більш перспективне й раціональне. На користь цього говорить те, що в такому варіанті районний центр буде не тільки в центральній частині свого району, а й буде тісно пов'язаний зі своїм районом з погляду господарського освоєння території.

Такий варіант буде раціональнішим і з точки зору розвитку Великої Димерки. Необхідно відходити від варіанта, при якому всі функції концентруються тільки в одному місці. Такий варіант фактично веде до формування депресивних територій.

Істотна відмінність цього варіанта від першого в проектуванні нових районів у південно-західній частині області. Володарський район докорінно змінює свою конфігурацію. Дуже сильно видозмінюється Таращанський район. З'являється Миронівський район. Відповідні зміни проходять і в Білоцерківському районі.

Ще раз відзначимо, що в даному районі області є свого роду набір «кубиків Лего», що складається із нинішніх районів Київської області – Сквирського, Білоцерківського, Володарського, Тетіївського, Ставищенського, Таращанського, Богуславського, Миронівського й Рокитнянського. Це райони з чітко сформованою структурою. Вони цілком гармонічні щодо площ. Будь-яка зміна в цій частині області породжує варіанти, які не можуть бути однозначно сприйняті. Те, що

відбито в першому й другому варіанті реформування АТУ області, – це спроба радикальної зміни устрою області, але обидва варіанти, незважаючи на свої відмінності, не можуть бути оцінені однозначно позитивно. Втім, якщо реформу проводити й обрати якийсь із цих двох варіантів, то через деякий час він змінить пасажиропотоки нового району й стане звичним.

Варіант 3 (мал. 7.47)

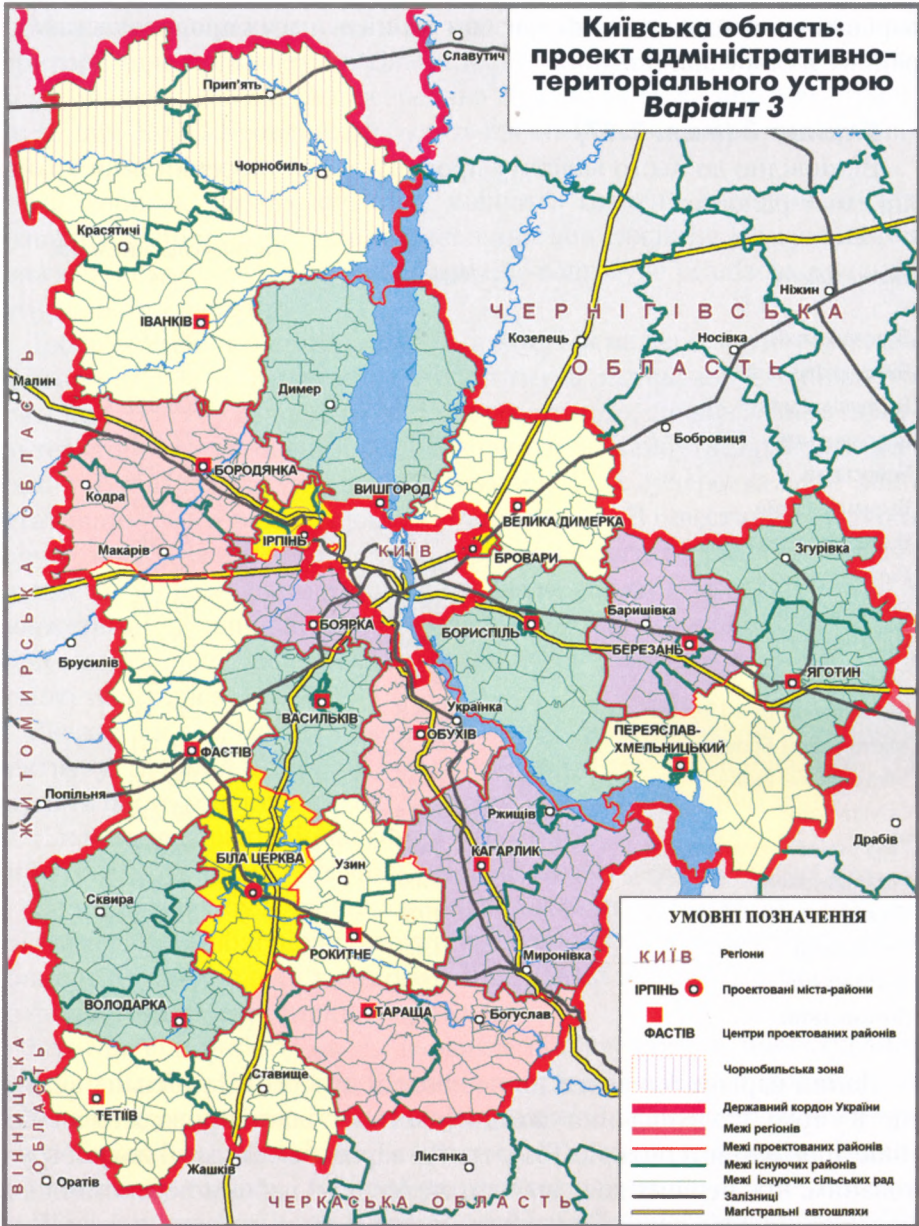
Відповідно до цього варіанту пропонується створення таких районів і міст-районів:

<i>Назва району</i>	<i>Площа, км²</i>	<i>Чисельність населення, чол.</i>
Березанський	1038	56 333
Білоцерківський	1635	78 151
Бориспільський	1509	108 817
Бородянський	1635	77 412
Боярський	563	153 792
Васильківський	949	84 957
Великодимерський	1179	73 389
Вишгородський	2011	72 715
Володарський	1670	67 340
Іванківський	4894	40 812
Кагарлицький	1811	154 561
Місто-район Біла Церква	944,8	248 360
Місто-район Бровари	34,82	89 384
Місто-район Ірпінь	199,2	100 241
Обухівський	760,4	70 250
Переяслав-Хмельницький	1428	62 377
Рокитнянський	1100	5 811
Таращанський	1628	72 648
Тетіївський	1503	63 514
Фастівський	1595	106 331
Яготинський	1547	58 946

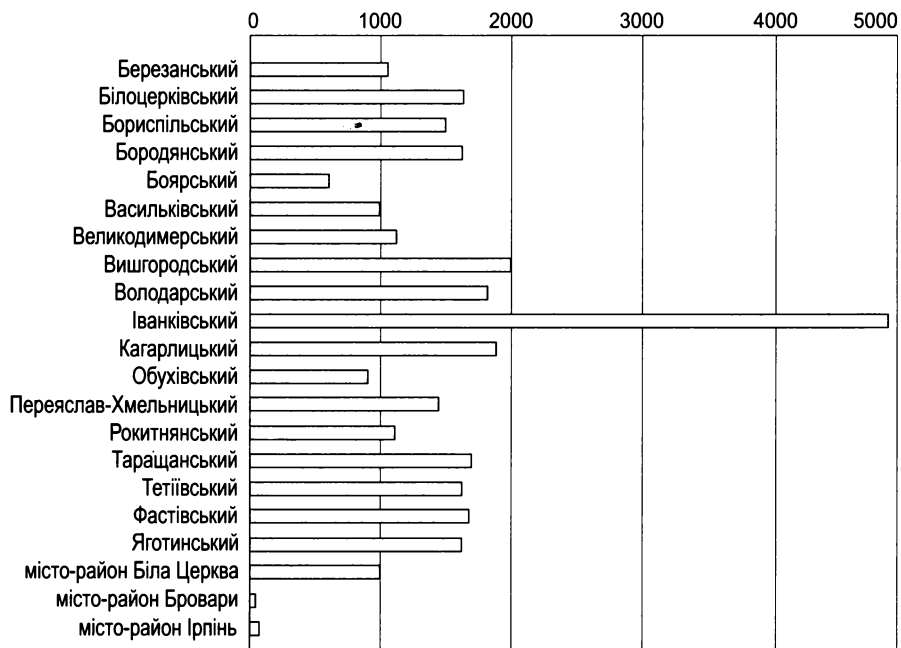
Даний варіант близький до першого й другого. Найбільша відмінність у тому, що в південно-західній частині області проводиться сильніше дроблення території. Тому третій варіант виглядає більш обґрунтованим, ніж перших два варіанти, де існуючі райони перекомбіновано у нові конфігурації й виділено досить великі райони, які включають три й більше існуючих районів, але саме цей варіант демонструє найбільш делікатний підхід.

Відмінність варіанта 3 від усіх інших у тім, що Біла Церква стає центром району, який безпосередньо прилягає до неї. Такий варіант обґрунтований, у ньому враховано перспективи розвитку саме цієї

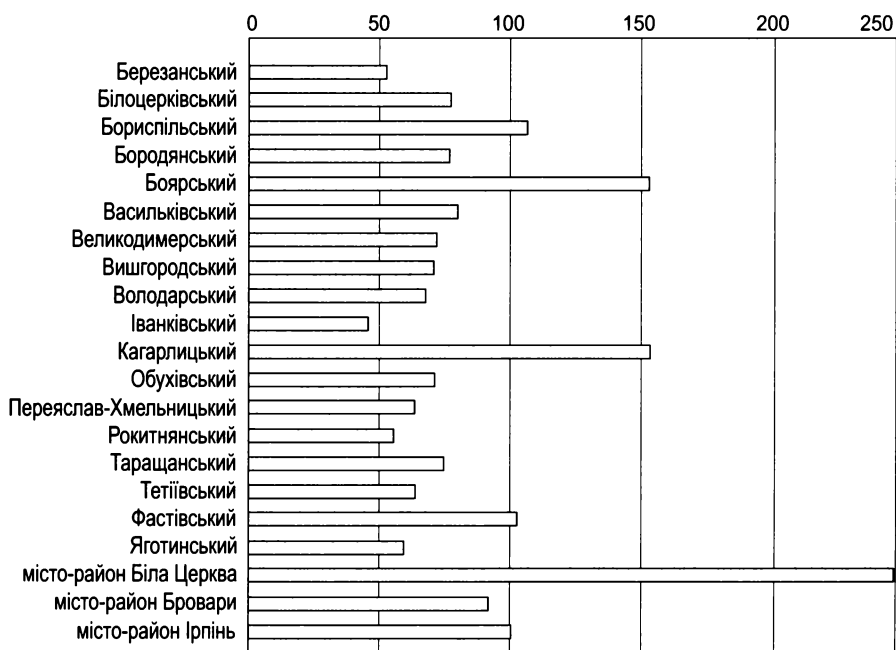
Мал. 7.47



Мал. 7.48

Площі нових районів Київської області за варіантом 3, км²

Мал. 7.49

Чисельність населення нових районів Київської області за варіантом 3, тис. чол.

частини Київської області. Фактично Біла Церква стає центральним місцем, що формує свою зону тяжіння. Зокрема, для неї характерні й будуть посилюватися на перспективу маятникові трудові міграції. Віддаленість від Києва досить значна, і мешканці прилеглих до Білої Церкви районів, якими б вони не були депресивними, не в змозі здійснювати маятникові трудові міграції в Київ. А Біла Церква є безумовно привабливим центральним місцем, яке формує свою зону маятникових міграцій. Це не може не впливати на прилеглі території. Гадаємо, в цьому випадку будуть значні ізохрони в 30 - 40 хвилин часу в один бік. Це робить вибір Білоцерківського району в тих межах, в яких він є, цілком обґрунтованим.

У цьому випадку також знімається протиріччя, пов'язане з визначенням статусу території, що прилягає безпосередньо до Білої Церкви. Її включення до прилеглих районів не обґрунтовано. Формування дуже великого Білоцерківського району, як у варіанті 1, неминуче породить багато проблем.

Варіант 4 (мал. 7.50)

Однією з можливих версій може бути та, котра пов'язана з формуванням укрупнених районів.

Згідно з цим варіантом пропонується створити такі райони і міста-райони:

Назва району	Площа, км ²	Чисельність населення, чол.
Білоцерківський	2930	333 828
Бориспільський	2004	136 729
Броварський	2014	170 829
Богуславський	2437	111 123
Васильківський	1216	104 166
Іванківський	5673	528 876
Ірпінський	2876	385 576
Кагарлицький	1714	106 661
Переяслав-Хмельницький	1632	67 378
Тетіївський	2069	83 732
Фастівський	1549	104 963
Яготинський	1885	85 736

Різницю в площах проєктованих районів і чисельності їх населення ілюструють малюнки 7.51 і 7.52.

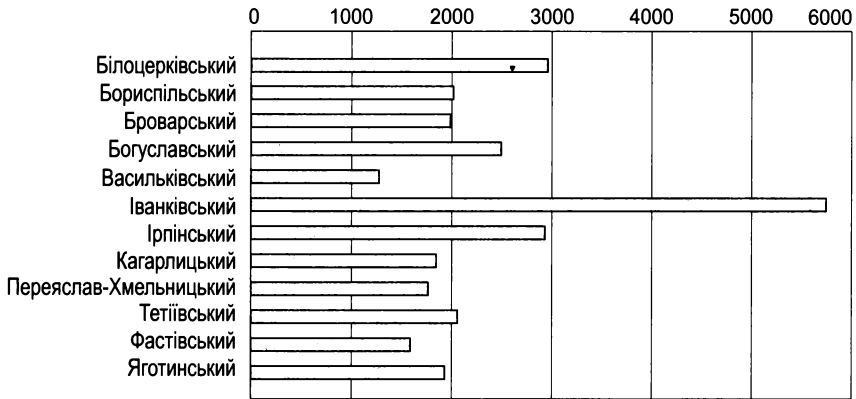
У даного варіанта є свої переваги і деякі недоліки. Варіант цілком реалістичний з огляду на сучасний стан територій, але він не зовсім відповідає перспективному розвитку багатьох територій і населених пунктів Київської області.

Мал. 7.50



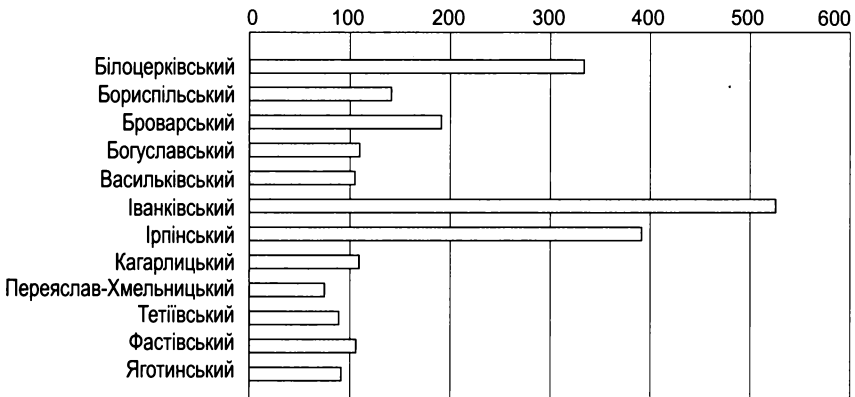
Мал. 7.51

Площі нових районів Київської області за варіантом 4, км²



Мал. 7.52

Чисельність населення нових районів Київської області за варіантом 4, тис. чол.



У варіанті простежуються практично всі недоліки попередніх варіантів. Це і включення Чорнобильської зони відчуження в Іванківський район, і визначення районних центрів у містах, що слабо зв'язані зі своєю територією, і формування надто великих районів на південному заході Київської області.

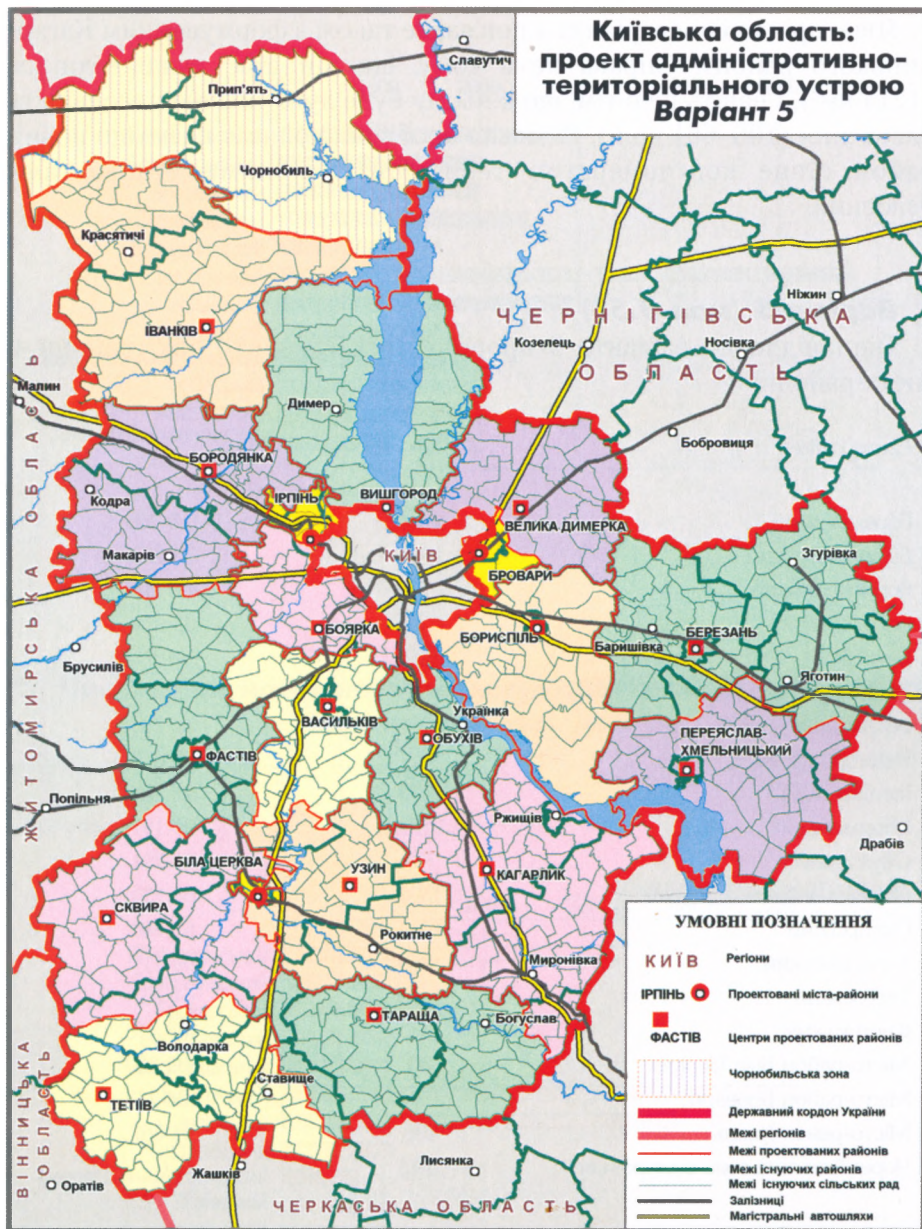
Явне протиріччя варіанта 4 пов'язане також з формуванням Кагарлицького району. Справа не в тому, що він стає дуже великим (1714 км²), і навіть не в тім, що в ньому буде дуже значна чисельність населення (106 661 чол.). Основна проблема полягає в тім, що новий район стане конгломератом територій з різними стандартами освоєння.

Варіант 5 (мал. 7.53)

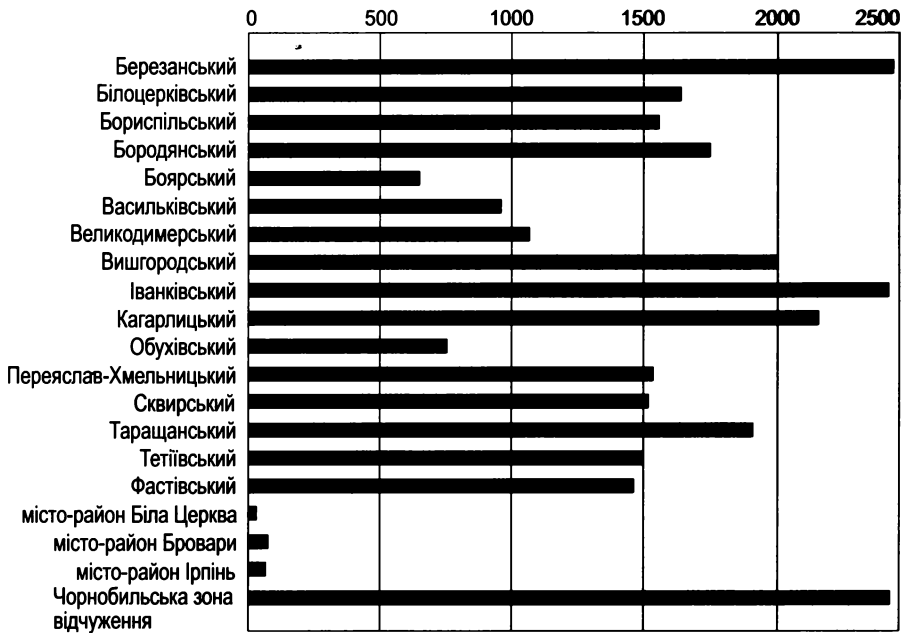
Відповідно до варіанта 5 пропонується створити такі райони й міста-райони:

<i>Назва району</i>	<i>Площа, км²</i>	<i>Чисельність населення, чол.</i>
Березанський	2484	118 706
Білоцерківський	1629	76 785
Бориспільський	1 509	109 200
Бородянський	1 715	85 914
Боярський	629	146 595
Васильківський	937	87 140
Великодимерський	1083	58 285
Вишгородський	2011	72 639
Іванківський	2478	41 264
Кагарлицький	2181	95 191
Обухівський	760	71 791
Переяслав-Хмельницький	1528	64 734
Сквирський	1514	61 780
Таращанський	1869	99 117
Тетіївський	1498	64 161
Фастівський	1443	105 416
Місто-район Біла Церква	46	205 200
Місто-район Бровари	134	104 757
Місто-район Ірпінь	136	94 867
Чорнобильська зона відчуження	2415	0

Мал. 7.53

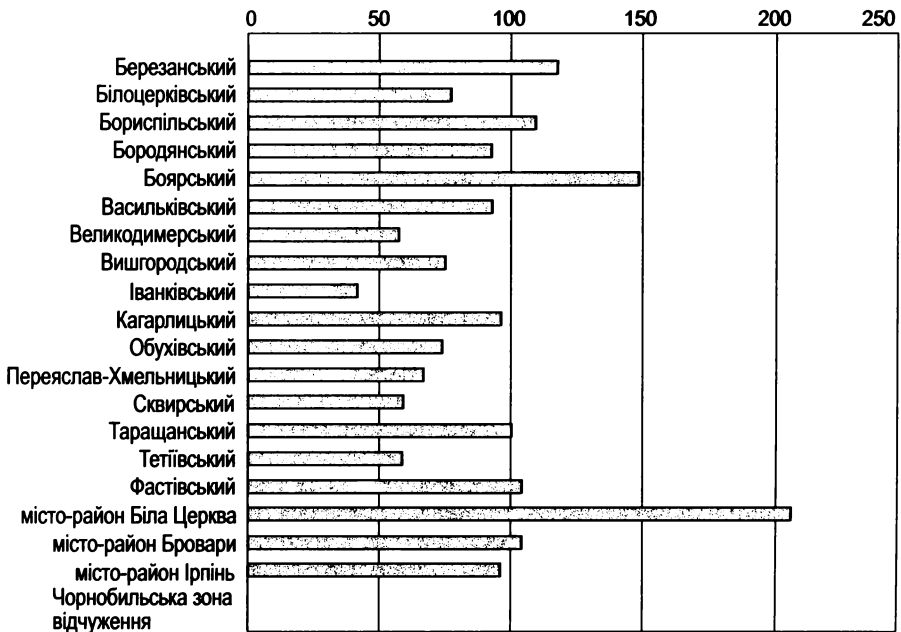


Мал. 7.54

Площі нових районів Київської області за варіантом 5, км²

Мал. 7.55

Чисельність населення нових районів Київської області за варіантом 5, тис. чол.



Різницю у площах проєктованих районів і чисельності їх населення можна оцінити з малюнків 7.54 та 7.55.

У варіанті передбачено виділення Чорнобильської зони відчуження, якій надано особливого статусу. Її не варто підпорядковувати жодному з районів, оскільки завдання, які Україна змушена вирішувати на цій території, виходять далеко за межі функцій району. Якщо не запровадити особливий статус управління Чорнобильською зоною, доведеться передбачати велику кількість функцій саме на рівні того району Київської області, якому вона дістанеться. Такий варіант не можна назвати розумним. На самому початку буде закладено великі протиріччя в рамках нового АТУ. Цього робити не можна. Нова система АТУ повинна бути раціональною і передбачати спеціальні випадки. Якщо Чорнобильська зона відчуження вже існує і буде існувати ще довго, то чому б і не виокремити її в особливу територію і не приєднати до Іванківського району.

Чітко виділено міста-райони – Ірпінь, Бровари й Біла Церква. Це відповідає як сучасному стану даних територій, так і перспективам їх розвитку. Такий підхід може бути важливим при визначенні перспектив інвестиційної активності, особливо, коли йдеться про освоєння території між Броварами й Києвом. Прийняття рішень щодо цих територій має бути обґрунтованим, виваженим і коректним, і тоді не залишиться територій, які будуть виконувати роль малопродуктивного доважку центру.

Варіант реалістичний і, мабуть, найбільш оптимальний. Ця оптимальність іде від супротивного. Тобто всі зазначені вище недоліки в даному питанні знімаються. Як достоїнства проєктованого поділу можна назвати відносну збалансованість площ і кількості населення районів. Краще, ніж в інших варіантах, враховуються особливості освоєння території. Враховуються як сучасний стан територій, так і перспективи їхнього розвитку. Немає явних протиріч між містами-районами та іншими районами.

Лишається спірним лише поділ південно-західної частини Київської області. Втім у даному варіанті пропонується цілком прийнятний компромісний варіант. Проєктовані райони не дуже великі й можуть виявитися досить керованими.

Варіант 6 (мал. 7.56)

Згідно з цим варіантом пропонується створити такі райони й міста-райони:

Назва району	Площа, км ²	Чисельність населення, чол.
Березанський	2484	118 706
Бориспільський	1 509	109 200
Бородянський	1 715	85 914
Боярський	629	146 595
Васильківський	1006	94 836
Великодимерський	1083	58 285
Вишгородський	2011	72 639
Іванківський	2478	41 264
Кагарлицький	1948	88 354
Обухівський	760	71 791
Переяслав-Хмельницький	1528	64 734
Сквирський	1884	73 412
Таращанський	1640	77 154
Тетіївський	1648	74 096
Узинський	1432	73 059
Фастівський	1512	108 730
Місто-район Біла Церква	46	205 200
Місто-район Бровари	134	104 757
Місто-район Ірпінь	136	94 867
Чорнобильська зона відчуження	2415	—

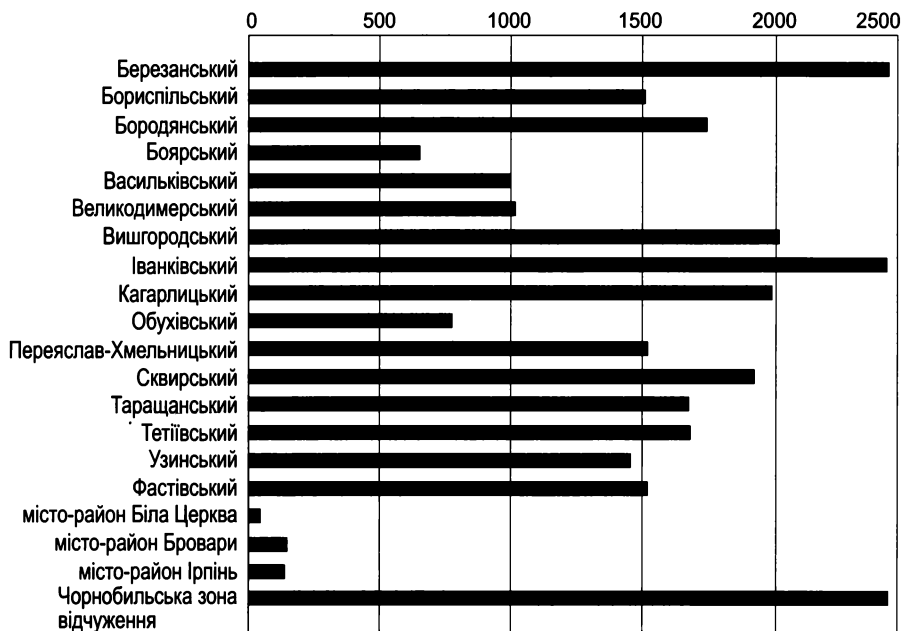
Різницю в площах проєктованих районів і чисельності їх населення добре видно і на мал. 7.57 і 7.58.

Варіант прийнятний. Може бути реалізований без істотних проблем. Віддзеркалює як сьогоденні реалії освоєння території, так і дає змогу прорахувати перспективи розвитку області. Відмінність від варіанта 5 незначна.

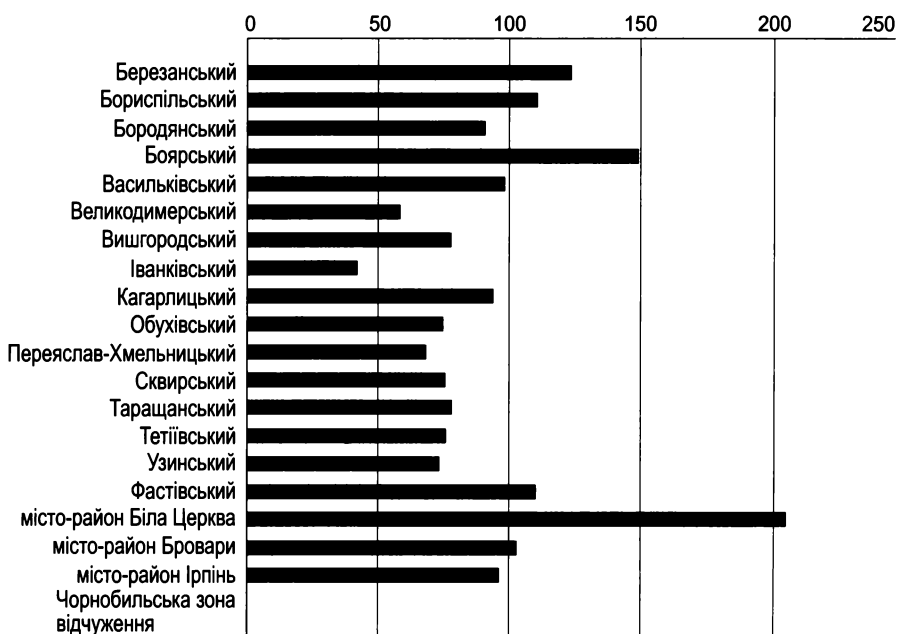
Мал. 7.56



Мал. 7.57

Площі нових районів Київської області за варіантом 6, км²

Мал. 7.58

Чисельність населення нових районів Київської області за варіантом 6, тис. чол.

Варіант 7 (мал. 7.59)

Відповідно до цього варіанта пропонується створити 21 район і міст-районів:

<i>Назва району</i>	<i>Площа, км²</i>	<i>Чисельність населення, чол.</i>
Березанський	2484	118 706
Білогородський	837	54 734
Бориспільський	1509	109 200
Бородянський	1679	84 723
Васильківський	1022	110 532
Великодимерський	1182	74 642
Вишгородський	2010	72 639
Іванківський	2478	41 264
Ірпінський	146	94 867
Кагарлицький	1963	88 859
Обухівський	773	74 611
Переяслав-Хмельницький	1528	64 734
Сквиірський	1784	72 096
Таршанський	1640	77 154
Тетіївський	1781	76 701
Узинський	1384	71 265
Фастівський	1200	99 323
Місто-район Біла Церква	46	205 200
Місто- район Бровари	35	88 400
Місто-район Боярка-Вишневе	86	81 344
Чорнобильська зона відчуження	2415	0

Різницю в площах проєктованих районів і чисельності їх населення відображують також малюнки 7.60 і 7.61.

Даний варіант близький до шостого, проте є деякі відмінності. Вони пов'язані в основному з визначенням статусу Ірпеня й прилеглих до нього території, а також Боярки – Вишневого.

Розкид показників проєктованих районів щодо площ незначний. Винятком є тільки Ірпінський район.

Питанням даного варіанта АТУ Київської області є і визначення міста-району Білої Церкви та відокремлення його від прилеглої території, що тяжіє до міста. Пропонується сформувати Сквирський (центр у Сквирі) та Узинський (центр в Узині) райони. Їх площі відповідно 1783,7 і 1384,4 км², чисельність населення 72 096 і 71 265 чол.

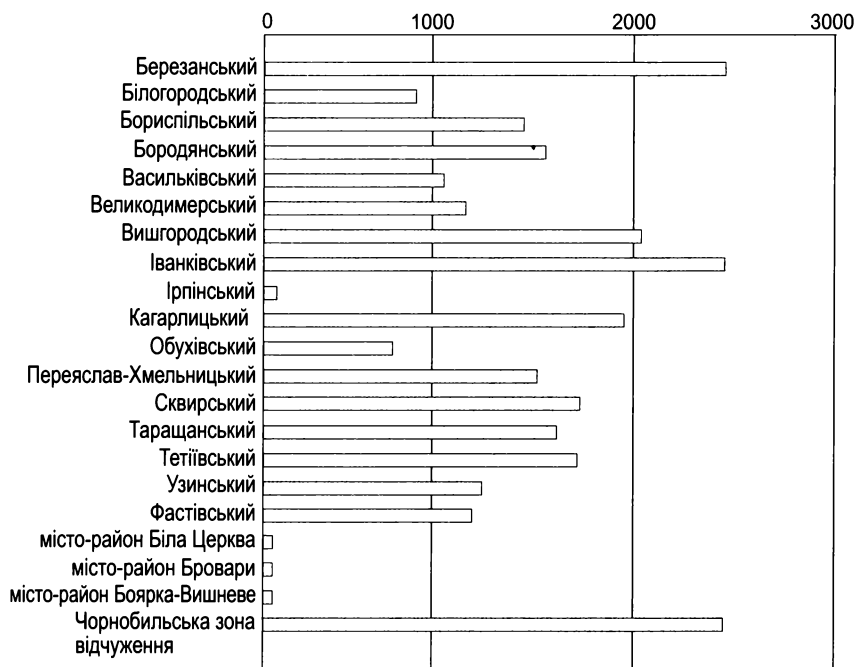
Такий варіант коректно вирішує як сучасний комплекс питань, так і враховує перспективи освоєння даної території. Є місто-район, що й зараз і на перспективу задовольнятиме свої потреби, оскільки є самодостатнім, а також потреби Києва. Районні функції Білої Церкви

Мал. 7.59



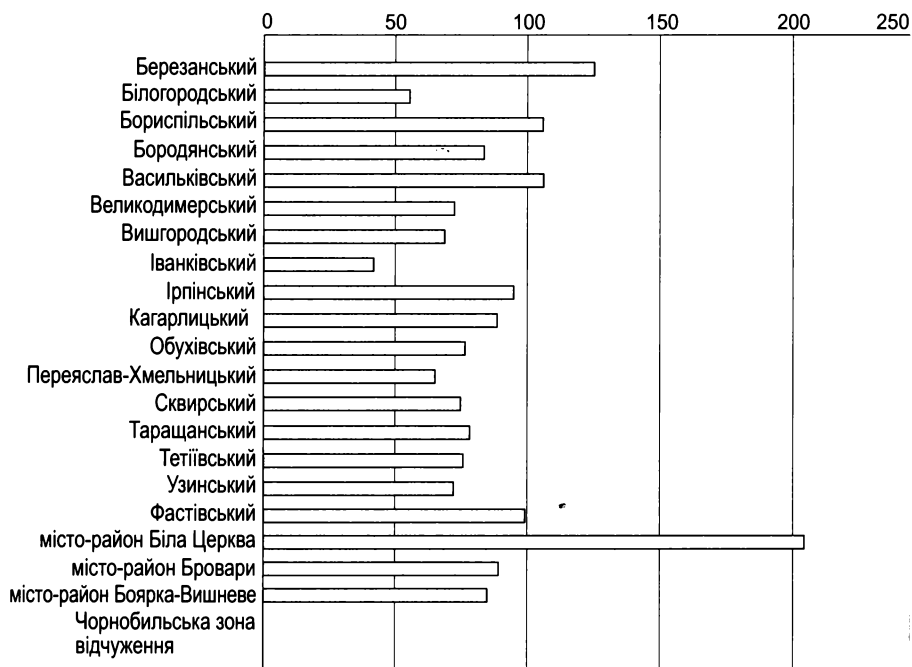
Мал. 7.60

Площі нових районів Київської області за варіантом 7, км²



Мал. 7.61

Чисельність населення нових районів Київської області за варіантом 7, тис. чол.



потенційно можуть бути ширшими, але знову ж таки з урахуванням реальних тенденцій прилегла територія може бути тільки незначним доважком до цього міста. Виходячи з цього, визначення Білої Церкви як міста-району цілком обгрунтоване.

Важливо й те, що Сквирський і Узинський райони одержать районні центри, які відповідатимуть господарській специфіці прилеглих територій. Сквиря протягом тривалого часу є районним центром. Узин стане новим центром. Це стане стимулом для його розвитку і для формування цілісного району.

Щодо специфіки варіанта 7 у визначенні міста-району Боярка-Вишневе. У жодному іншому варіанті АТУ Київської області такого утворення немає. Підстави для виділення Боярки-Вишневого в місто-район такі:

- Фактичний зв'язок даної території з Києвом. Цей зв'язок зберігатиметься і в перспективі. Є підстави вважати, що він навіть посилюватиметься, незважаючи на формальне визначення даної території саме як районного центру. Як і в інших проектах зміни АТУ області, фактичний розвиток міста-району пов'язується тільки із впливом Києва. Протиставити щось такому варіанту найвищою мірою складно та й немає у цьому ніякого сенсу.

- Територія, що прилягає до Боярки-Вишневого, формує Білогородський район. Його проектована площа становить 837,3 км², а населення – дещо більше 54 тис. чоловік. Це буде невеликий район як за площею, так і за чисельністю населення. Для Білогородки такий варіант буде безумовним стимулом для розвитку. Як і у випадку з районом Бровари-Велика Димерка, усувається протиріччя в стандартах освоєння території. Районними центрами стають населені пункти, які своєю економічною активністю відповідають саме новим районам. Вони не будуть якимось незначним доважком до економічних функцій, пов'язаних з впливом Києва.

До слабких місць даного варіанта поділу можна віднести проектування Ірпінського району. Його площа визначається в 146,1 км², населення буде 94 867 чоловік. Фактично це місто-район. Але він визначається як район, хоча інші райони в основному пов'язані з сільськогосподарською спеціалізацією. Суперечливість такого стану в тому, що районне управління у цьому утворенні носитиме фактично міський характер, але при цьому якимось імітуватиме й функції звичайного району, в якому важливу роль відіграє сільськогосподарське виробництво. Який у цьому сенс, залишається незрозумілим.

Варто враховувати специфіку освоєння даної території. Безумовно, основна особливість даної території в тому, що вона перебуває в сфері впливу Києва. На невизначену перспективу цей вплив буде домінуючим. Визначення Ірпінського району, а не міста-району, стане проблемою уже в недалекому майбутньому.

Таблиця 7.1

Порівняльний аналіз усіх семи варіантів

Номер варіанта	К-сть районів	К-сть та назва міст-районів	Чорнобильська зона відчуження	Висновок
1	14	3 Біла Церква, Бровари, Ірпінь	Не виділена з АТУ	<i>Варіант прийнятний.</i> Реально враховано сучасний стан, проблеми й перспективи розвитку області, але з берігастється протиріччя між трьома містами обласного підпорядкування й пов'язаними з ними територіями районів. Істотне протиріччя пов'язане також з визначенням статусу Чорнобильської зони відчуження. Включення її в Іванківський район неминуче призведе до порушення принципів управління районами й потребуватиме уведення спеціальних випадків.
2	16	3 Біла Церква, Бровари, Ірпінь	Не виділена з АТУ	<i>Варіант прийнятний.</i> Враховано як сучасні проблеми області, так і перспективи розвитку. Порівняно з першим варіантом є деякі зміни, наприклад, перенесення районного центру із Броварів у Велику Димерку. Як і в першому варіанті, протиріччя пов'язане із включенням Чорнобильської зони відчуження в Іванківський район.
3	18	3 Біла Церква, Бровари, Ірпінь	Не виділена з АТУ	<i>Варіант прийнятний.</i> Враховано сучасні проблеми і перспективи розвитку територій. Зберігаються протиріччя, характерні й для варіантів 1 і 2.
4	12	-	Не виділена з АТУ	<i>Варіант може бути прийнятним</i> у разі стратегічного рішення про створення укрупнених районів. Таке рішення повинне бути на рівні України в цілому, а не тільки по Київській області, інакше будуть протиріччя в АТУ всіх регіонів. Варіант цілком реалістичний з огляду на сучасний стан територій, але в цілому не відповідає перспективам розвитку багатьох територій і населених пунктів Київської області.
5	16	3 Біла Церква, Бровари, Ірпінь	Виділена з АТУ	<i>Варіант реалістичний і, ймовірно, найбільш оптимальний.</i> Повністю враховуються всі особливості освоєння території: сучасний стан окремих територій і перспективи їх розвитку. Немає протиріч між містами-районами й іншими районами.

Продовження табл. 7.1

Номер варіанта	К-сть районів	К-сть та назва міст-районів	Чорнобильська зона відчуження	Висновок
6	16	3 Біла Церква, Бровари, Ірпінь	Виділена з АТУ	<i>Варіант прийнятний. Може бути реалізований без істотних проблем. Відбиває як реалії сучасного освоєння територій, так і дає змогу врахувати реальні перспективи розвитку Київської області.</i>
7	17	3 Біла Церква, Бровари, Боярка - Вишневе	Виділена з АТУ	<i>Варіант може бути прийнятним. Єдине заперечення може бути пов'язане з визначенням Ірпінського району.</i>

У всіх варіантах є слабкі місця. Наприклад, залишається не зовсім зрозумілим питання відносно Боярки-Вишневого. І це цілком закономірно. Система розселення – це процес, а він ніколи не стоїть на місці. Залежно від того, який стратегічний план розвитку області приймається за основу, можуть бути прийняті й різні рішення щодо статусу деяких населених пунктів і визначення адміністративно-територіальних одиниць у межах Київської області.

Загальні висновки стосовно моделей АТУ Київської області

Попри те, що всі сім варіантів проєктованого АТУ можуть бути прийняті до реалізації й у кожного є певні плюси й мінуси, на наш погляд, перевагу варто надати тим, які вирішують проблеми Чорнобильської зони відчуження. Це пов'язано з унікальними проблемами даної зони. Ці проблеми залишаться поколінням, і немає ніякої можливості їх оперативного вирішення. Вони завжди носитимуть специфічний характер і ніщо не може зблизити зону відчуження з Іванківським районом.

Збереження зони відчуження в Іванківському районі, навіть якщо такий варіант видається цілком прийнятним на сучасному етапі, знову створить прецедент унікального випадку в АТУ області. Саме такі випадки спричинюють виникнення анклавів, різного роду диспропорцій у сільських районах, що стосуються площі і кількості населення, та багато інших негативних наслідків. Вони накопичуються десятиріччями і зрештою роблять деякі території більш депресивними, ніж вони могли б бути при досконалій системі управління.

Міст-районів не повинно бути багато. Це також своєрідний особли-

вий випадок, що утворився в результаті історичного розвитку. Але цей випадок потрібно вписати в загальну структуру АТУ Київської області. Сучасний стан, коли маємо 11 міст обласного значення, не можна лишати на майбутнє. Суть у тому, що в такому варіанті АТУ є чимала кількість протиріч в управлінні територіями. Не викликає сумнівів і те, що містами-районами повинні бути Біла Церква, Бровари й Ірпінь. Варіант 7, при якому Ірпінь стає районом, можна вважати не зовсім задовільним. Він буде породжувати неминучі проблеми у майбутньому.

Найбільш перспективним напрямом розвитку Київської області можна вважати той, який наділяє населені пункти (незалежно від сучасного адміністративного їх статусу) центральними районними функціями, виходячи з реальної єдності й однотипності території зі специфікою населеного пункту. Основним критерієм тут повинна бути близькість населеного пункту до своєї території, як це передбачено стандартами економічного освоєння.

Прикладом може бути вибір районного центру між Броварами й Великою Димеркою. Наразі безумовно це місто Бровари. Воно має велику кількість переваг перед Великою Димеркою. Але проблема в тому, що Бровари слабо пов'язані з іншою територією району й фактично є супутником Києва. Таке становище збережеться й на перспективу. Якщо ж ми ставимо завдання розвитку території даного району, то в нього повинен бути центр, який органічно поєднаний з територією. Таким центром може бути Велика Димерка. У найближчій перспективі Бровари не будуть пов'язані з територією, що до них прилягає.

Перевагу варто віддати варіантам, в яких не пропонується занадто великого укрупнення районів. Зокрема, варіант 4 саме тому менш задовільний. Він вирішує лише кілька проблем сучасної Київської області, але система управління навряд чи вийде ефективною. Занадто велику кількість сільських рад об'єднує один район і відбувається концентрація функцій у містах, які цілком самостійні й часом мало пов'язані з іншою територією. Наприклад, у випадку Броварів і Білої Церкви як районних центрів. Це тільки зміцнить екстраординарне становище даних міст і нічого не додасть для вирішення проблем районів, які їм підлегли.

Стратегічна лінія на формування дуже великих районів приведе до того, що вирішуватимуться тільки проблеми, нагромаджені в минулому. І цілком очевидно, що формується основа для інтенсивного генерування великої кількості інших проблем.

З експертної точки зору найкращими варіантами реформування є п'ятий і шостий. Між ними немає принципової різниці. Кожен із цих варіантів повною мірою враховує як особливості сучасного стану Київської області, так і перспективу її розвитку. Природно, для кож-

ного варіанта можуть бути якісь зміни й доповнення, пов'язані з врахуванням місцевої специфіки.

7.4. Моделювання формування громади як базової ланки нового адміністративно-територіального устрою країни

Формування укрупненої базової адміністративно-територіальної одиниці, яка відповідно до законопроекту “Про територіальний устрій” носитиме назву “громада”, вимагає визначення критеріїв та параметрів їх створення, а також повноважень і алгоритму дій різних інституцій щодо цієї одиниці.

Аналіз зазначених вище інституційних засад управління громадами та завдань створення дозволяє встановити їх практичну totoжність з цілями функціонування місцевих систем розселення.

Отже, можна стверджувати, що з містобудівної точки зору громади мають формуватись у межах місцевих систем розселення, і весь процес такого формування має спиратись на апробовані містобудівні методи ідентифікації цих систем розселення та процедури їх утворення.

У статті 8 законопроекту “Про територіальний устрій України” встановлюється, що громада утворюється за умови, якщо в її межах проживає, як правило, не менш як 5000 жителів з урахуванням доступності адміністративного центру громади для жителів поселень та поселенських утворень, розташованих у її межах. Якщо густина сільського населення в цілому по району нижча у два або більше разів, ніж середня густина сільського населення в Україні, в межах відповідного району бралися за основу громади з чисельністю населення від 3500 жителів при умові, що площа такої громади в розрахунку на одного жителя перевищує більш як удвічі середню по Україні для сільських громад.

У виняткових випадках громада може бути з меншою чисельністю населення, але не менше 1500 жителів.

Поселення, в якому працюватиме орган місцевого самоврядування – рада громади, відіграватиме роль адміністративного центру громади. При визначенні адміністративного центру громади враховується наявність інфраструктури, необхідної для діяльності органів місцевого самоврядування відповідної громади, а у випадках, передбачених законодавством, – органів державної влади, та доступність до зазначеного адміністративного центру для жителів поселень, які входять до складу цієї громади.

Але людність громади не може бути головним критерієм її формування, оскільки цей показник відображує передусім інтереси відомств, а не людини. Це пов'язано з тим, що вказана чисельність

населення забезпечує економічну доцільність функціонування відповідних закладів з надання послуг населенню, але практично не враховує гранично допустимі витрати часу для одержання цих послуг.

На нашу думку, виходячи з містобудівних нормативів, слід прийняти, що вказана доступність вимірюється гранично допустимими витратами часу населенням громади на відвідання її центру для одержання законодавчо визначеного рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг і має становити для переважної більшості населення (90 %) до 30 хвилин.

Ця доступність має бути пішохідною (при відстані до 2 км для одержання, як правило, у кожному поселенні послуг повсякденного попиту – початкова школа, ФАП, магазини тощо) або з використанням транспорту (при відстані від 2 до 10 км – виконавчий орган ради громади, повна середня школа, дільнична лікарня, міліція, ветеринарна, землевпорядна, екологічна, протипожежна служби тощо).

При обґрунтуванні утворення громад переважно у сільській місцевості слід враховувати принципи формування місцевих систем розселення, зокрема, доцільність включення до їх складу не тільки сільських, а й міських поселень за винятком тих, які мають передумови для набуття статусу міста-району (чисельність населення не менше 70 тис. чол.) або міста-регіону (750 тис. чол.).

Це обумовлюється:

тісними багатоаспектними зв'язками між сільськими та міськими поселеннями, зокрема на районному рівні (за наявними даними, кожен четвертий працюючий селянин трудиться за межами свого помешкання);

практично тотожністю видів діяльності, характеру забудови та іншого використання території, менталітету жителів сільських і малих міських поселень, зокрема більшості районних центрів;

наявністю у зазначених міських поселеннях відносно розвинутої соціальної інфраструктури, що дозволить з меншими фінансовими витратами забезпечити населення прилеглих сіл послугами повсякденного і стандартно-періодичного попиту, а також створює кращі можливості для залучення та закріплення висококваліфікованих фахівців.

При моделюванні громад використовувалась така вихідна інформація:

1. Топографічна карта території регіону в електронному вигляді або на паперовому носії масштабу 1 : 100 000 – 1 : 200 000.

2. Генеральні плани сіл, селищ, міст, схеми планування територій сільрад, районів та областей.

3. Статистичні дані:

3.1. Кількість існуючих адміністративно-територіальних одиниць (міських, селищних, сільських рад по районах, сіл, селищ міського типу, міст районного і обласного (республіканського в АРК) значення).

3.2. Площа території сільрад, селищ міського типу, міст.

3.3. Розподіл сільських населених пунктів, селищ міського типу, міст районного значення за чисельністю населення:

до 50 чоловік;

50-99 чоловік;

100-199 чоловік;

200-499 чоловік;

500-999 чоловік;

1000-2999 чоловік;

3000-4999 чоловік;

5000-9999 чоловік;

10 000 чоловік і більше.

3.4. Кількість, місткість, технічний стан дитячих дошкільних закладів, закладів (підприємств) освіти (початкові та повні середні школи), охорони здоров'я (дільничні лікарні, амбулаторно-поліклінічні заклади, фельдшерсько-акушерські пункти), культури (клуби та будинки культури, бібліотеки), торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування (будинки побуту, комплексні приймальні пункти, лазні), зв'язку, культових і спортивних споруд та їх розміщення в межах сільрад, селищ міського типу, міст.

3.5. Перелік сіл, в яких відсутні:

дитячі дошкільні заклади, але є діти до шести років;

школи, але є підлітки та молодь 7-17-ти років;

під'їзні автомобільні дороги з твердим покриттям;

зупинки автобусного транспорту.

3.6. Протяжність (у кілометрах) залізниць та автомобільних доріг з твердим покриттям по районах.

3.7. Місцезнаходження зупинок приміського залізничного транспорту.

3.8. Маршрути шкільних автобусів.

3.9. Маршрути та періодичність руху автобусного транспорту.

3.10. Обсяг прибутків та видатків бюджету існуючих адміністративно-територіальних одиниць.

3.11. Частка забудованих земель у загальній території районів.

3.12. Розподіл земель районів за цільовим призначенням.

3.13. Наявна землевпорядна документація.

Для візуалізації вихідної інформації складаються:

1) Карта з відображенням меж та центрів районів, сільських, селищних та міських рад, у тому числі тих, в адміністративному підпорядкуванні яких є інші поселення чи райони, а також інші селища міського типу, міста районного та обласного (республіканського в АРК) значення.

2) Таблиці, картограми та картодіаграми, які відображують результати узагальнення вихідних даних. Серед них, зокрема:

густота населення районів;

чисельність та густота населення сільрад – у середньому по регіону, по відповідному району, де розташована сільрада, і по кожній сільраді;

чисельність населення сіл, селищ міського типу і міст районного значення – в середньому по регіону і по районах та по кожному з названих поселень;

кількість сільських, селищних та міських (міст районного значення) рад у районах – в середньому по регіону і по кожному району;

кількість сіл, які входять до складу сільрад, – в середньому по регіону і по кожному району;

забезпеченість сільрад та селищ міського типу закладами з надання населенню повсякденних соціальних послуг;

забезпеченість адміністративних центрів районів, інших міст закладами з надання населенню періодичних стандартизованих соціальних послуг (спеціалізовані школи, ліцеї, гімназії, лікарні, пологові будинки, будинки культури тощо);

фінансова спроможність сільрад, селищ міського типу, міст районного значення (гривень на одного жителя) – в середньому по регіону, по районах і по кожній сільраді та міському поселенню;

віддаленість (у кілометрах) центрів сільрад та колишніх райцентрів, витрати часу (у хвилинах) жителем на відвідання райцентру – в середньому по регіону і по районах та по кожній зазначеній раді;

віддаленість (у кілометрах) сіл від центру сільради та витрати часу (у хвилинах) жителем на відвідання цього центру;

густота дорожньо-транспортної мережі районів (км/100 км²) – в середньому по регіону і по кожному району;

містобудівна освоєність території районів (відсоток забудованих земель від усієї території району) – в середньому по регіону і по кожному району.

На основі цього аналізу була розроблена карта, де було визначено:

1) Існуючі сільради, селищні та міські ради (за винятком тих, в яких створені свої ради), інші селища міського типу, міста, в межах кожного з яких можуть бути утворені громади, бо ці існуючі адміністративно-територіальні одиниці за своїми характеристиками повністю відповідають критеріям утворення громад, тобто:

налічують не менше 5000 жителів (або не менше 1500-3500 жителів у виняткових випадках, зазначених вище);

мають добру транспортну та соціально-культурну інфраструктуру (або сприятливі умови для їх розвитку) для забезпечення населення послугами в обсязі, визначеному для громади;

у їх межах забезпечується допустима (до 30 хвилин) пішохідна або транспортна доступність центру громади і розташованих у ньому закладів з надання послуг для переважної (90 %) частини населення громади;

2) Сільради, які межують з громадами, означеними в п. 1, і можуть увійти до їх складу за умови, що доступність центрів цих громад для населення зазначених сільрад не перевищує 30 хвилин;

3) Громади, які складаються з кількох сільрад, селищних та міських рад (за винятком тих, в яких створено свої ради), інших селищ міського типу, міст, бо характеристики кожного з них повністю або частково не відповідають зазначеним вище критеріям.

Для розроблення пропозицій щодо утворення таких громад здійснювалися наступні кроки:

- Визначалися поселення, які можуть відігравати роль їх центрів. При їх виборі перевага з точки зору адміністративного статусу послідовно надавалася:

- існуючим адміністративним центрам районів (якщо вони за своїми характеристиками не мають передумов для надання їм статусу міст-районів і міст-регіонів);

- поселенням – колишнім райцентрам;

- іншим містам районного, а також обласного (республіканського в АРК) значення, які за своїми характеристиками не мають перспектив надання їм статусу міст-районів та міст-регіонів;

- іншим селищам міського типу.

З числа перерахованих пріоритетними для вибору центрів громад є поселення з більшою чисельністю населення, розвиненою соціально-культурною інфраструктурою, розгалуженою транспортною мережею, бюджетною забезпеченістю, з більш зручним розміщенням відносно населених пунктів, які можуть скласти майбутню громаду, з іншими сприятливими факторами, які аналізуються на другому і третьому кроках. Враховується, що з точки зору ефективності функціонування громади, можливості надання її населенню більш широкого набору та якості послуг, залучення та закріплення висококваліфікованих спеціалістів для роботи в закладах соціально-культурної сфери перевага має надаватись максимально можливому укрупненню громад, але при обов'язковому забезпеченні 30-хвилинної доступності цих закладів для переважної частини населення.

- Розроблялися пропозиції щодо утворення громад з центром в існуючих адміністративних центрах районів. Для цього по кожному району:

- встановлювався перелік сільських, селищних та міських рад (за винятком тих, в яких створені свої ради), інших селищ міського типу, малих (з чисельністю населення до 5000 чоловік) міст, які входять до зони 30-хвилинної доступності райцентру, та чисельність їх населення;

- якщо ця чисельність відповідала критеріальним значенням, пропонувалося утворення громади на цій території;

- уточнюється склад та межі цієї громади з урахуванням того, що до її території мають повністю входити території існуючих сільрад, селищ міського типу, малих міст.

• Розроблялися пропозиції щодо утворення громад з центрами в інших поселеннях. Якщо за межами громад, пропозиції щодо утворення яких викладені в п. 3.2, залишалася частина території району, проводився пошук поселень-претендентів на роль центрів громад за визначеними в п. 3.1 критеріями. Розробка пропозицій щодо утворення громад продовжувалася в зазначеній вище послідовності (встановлення переліку сільрад, селищ міського типу, малих міст, які входять до зони 30-хвилинної доступності до потенційно можливого центру громади, та чисельності їх населення; підтвердження, що ця чисельність відповідає критеріальним значенням; уточнення меж громади). У випадках, коли на роль центру громади претендувало кілька рівноцінних за своїми характеристиками поселень, пропонувалися варіанти утворення громад.

Робота продовжувалася доти, доки в межі пропонованих громад не входила (по можливості) вся територія району.

• У випадку, коли після виконання дій, зазначених у п.п. 3.1-3.3, залишалися поселення, що знаходились поза межами запропонованих до утворення громад, пропонувалось обрати один з наступних варіантів вирішення цієї проблеми:

при компактному розміщенні таких поселень обрати центром громади сільське поселення, найбільш придатне для стимулювання його розвитку за умови забезпечення 30-хвилинної його доступності населенням цих поселень;

включити ці поселення в громаду, утворену на території сусіднього району, за умови забезпечення 30-хвилинної доступності центру цієї громади населенням цих поселень;

підсилити транспортні зв'язки цих поселень (шляхом запровадження експрес-маршрутів) з районним центром або центром іншої громади з метою просторового розширення зони 30-хвилинної доступності.

Межі громад, утворення яких пропонується, визначалися:

- при наявності в існуючих сільрад, селищ міського типу, міст, які складатимуть громаду, меж, встановлених відповідно до Земельного кодексу України та винесених у натуру (на місцевість), – цими межами;

при їх відсутності – межами території, на яку фактично розповсюджується юрисдикція органів місцевого самоврядування вказаних існуючих адміністративно-територіальних одиниць.

Запропонований алгоритм реформування АТУ на базовому рівні був апробований на території Києво-Святошинського району Київської області.

На сьогодні до складу Києво-Святошинського району входить 28 адміністративно-територіальних одиниць базового рівня: дві міських ради (Боярська та Вишнева), Чабанівська селищна рада та 25 сільсь-

ких рад. Функцію адміністративного центру виконує м. Київ.

Києво-Святошинський район належить до районів Київської області з найбільш розвиненим комплексом сфери соціального обслуговування. Проте і для нього характерні гострі соціальні проблеми забезпечення населення відповідними послугами на належному рівні. Існує ряд значних диспропорцій між нормативними потребами потужності закладів соціальної інфраструктури та їхніми реальними можливостями. Аналіз сучасного стану розвитку та забезпечення населення об'єктами соціальної і культурно-побутової сфери засвідчив таке.

Населені пункти району мають досить розвинену мережу об'єктів соціальної інфраструктури для забезпечення різних потреб населення. Це лікувально-профілактичні, освітні, фізкультурно-оздоровчі та спортивні, культурно-дозвільні заклади, підприємства роздрібно торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування, комунального господарства, органи управління і зв'язку тощо. Спостерігаються значні відмінності у наявності тих чи інших об'єктів соціальної сфери на території кожної сільської ради. Найширший спектр закладів мають Боярська та Вишнева міські, Чабанівська селищна та Дмитрівська сільська ради, в яких місцеве населення має змогу отримати максимально широкий набір послуг, не виїжджаючи до інших населених пунктів району. Натомість найменший набір об'єктів соціальної інфраструктури мають Мироцька, Петрушківська, Бобрицька, Малютянська, Лісниківська, Ходосіївська, Софіївсько-Борщагівська сільські ради.

На території району розташовано 9 будинків культури та 18 клубів. Не мають власного громадського центру культури 24 поселення, населення яких користується клубами сусідніх сіл, що знаходяться в межах пішохідної доступності.

Серед 52-х населених пунктів району 40 забезпечені власними бібліотеками, які розміщені переважно в складі клубних приміщень.

У районі нараховується 33 дитячих дошкільних заклади, які розташовані на території 24-х населених пунктів. У містах Боярка та Вишневе розміщено відповідно 6 та 5 дошкільних навчальних закладів. Значна частина великих сіл району не має власного ДНЗ, у тому числі: Софіївська Борщагівка, Гатне, Віта-Поштова, Юрівка, Лісники, Малютянка, Мироцьке, що не відповідає вимогам забезпечення повсякденних соціальних потреб місцевого населення.

У районі функціонує 36 шкільних закладів, з яких 30 дають повну середню освіту, 5 – неповну середню освіту та одна – початкову середню освіту. Значна частина населених пунктів не мають власних шкільних закладів з повною середньою освітою – 32, з них 26 сіл не мають власних шкіл взагалі. Населення цих сіл навчається у школах сусідніх населених пунктів, крім того, село Хмільна обслуговується школою села іншого району. Кілька сіл району, що не забезпечені школами або

забезпечені частково, знаходяться поза межами нормативної пішохідно-транспортної доступності найближчих закладів освіти, Це, зокрема, села Забуччя, Буча, Лісне, Стоянка, Горбовичі, Чайки, Неграші, Віта-Поштова, Круглик, Кременище, Шевченкове, частина Білогородки. Вирішення даної проблеми в районі наразі стало можливим завдяки запровадженню державної програми «шкільний автобус». Кількість загальноосвітніх шкіл, до яких здійснюється підвезення дітей, сягає 12. Кількість учнів, які проживають поза межею пішохідної доступності шкіл, – 1302 особи. Шкільні автобуси здійснюють підвіз лише 71-го учня, решта обслуговується рейсовими автобусами.

У районі діє 4 позашкільних навчальних заклади та 5 їх філій, які розміщені в містах Вишневе, Боярка, селах Шпитьки, Хотів, Личанка. Вони працюють за такими напрямками: художньо-естетичний, туристично-краєзнавчий, науково-технічний, гуманітарний, дослідницько-експериментальний, соціально-реабілітаційний, еколого-натуралістичний.

Мережа лікарняних установ – одна з найпотужніших в області й складається з 8-ми закладів. Головна районна лікарня знаходиться в м. Боярка, її місткість, згідно з нормативами обслуговування, повністю задовольняє мінімальні потреби населення району. У м. Вишневе розміщена міська лікарня на 100 ліжок, яка забезпечує потреби міста на 41,7 %. Зона обслуговування дільничних лікарняних установ поширюється лише на кілька сіл району, мешканці інших сіл користуються послугами районної лікарні. Недостатню місткість мають Білогородська, Шпитківська, Хотівська лікарні. Михайлівсько-Рубежівська дільнична лікарня повністю забезпечує потреби зони обслуговування медичними послугами. Значний запас за рахунок наднормативних потреб зони обслуговування мають Гурівщинська та Жорнівська дільничні лікарні. У зв'язку з запланованим будівництвом нової дільничної лікарні у с. Білогородка місцева та Бобринська сільради будуть повністю забезпечені медичними послугами.

Мешканці сіл району, що не мають власної лікарні, медичні послуги, не пов'язані зі стаціонарним лікуванням та оглядом фахових спеціалістів, отримують у медичних амбулаторіях. Мережа поліклінічно-амбулаторних закладів району досить розвинена у порівнянні з іншими районами Київської області. Всього в районі 16 поліклінічно-консультативних установ, з них п'ять спеціалізованих: 2 стоматологічні поліклініки, 2 жіночі консультації, поліклініка районного тубдиспансеру. Всі поліклініки знаходяться при районній, міській, дільничній лікарнях району. За показником потужності (кількість відвідувань за зміну) район займає четверте місце в області. Але, незважаючи на це, рівень забезпечення поліклінічно-амбулаторними закладами району значно гірший, порівняно з лікарнями. Центральна районна поліклініка для дорослих забезпечує потреби району лише на 29,7 %, її дитяче відділення – на 20,5 %, стоматологічне – на 21,7 %, районна жіноча

консультація – на 5,2 %. Не краща ситуація і в населених пунктах району. Так, Вишнева районна лікарня для дорослих забезпечує 28,8 % мінімальних потреб, а дитяча – 44,6 %, міська стоматологічна клініка – 23,1 %. Рівень забезпечення місцевих потреб поліклініками дільничних лікарень коливається від 8 у Хотівській та Білогіродській до 70,2 % у Шпитківській сільрадах.

Частково послуги, які надаються в районній поліклініці і не пов'язані з необхідністю надання послуг вузьких спеціалістів, можуть надаватися у медичних амбулаторіях. Мережа амбулаторних медичних закладів розміщена в центральних селах сільрад району таким чином, щоб забезпечувати медичними послугами населення сіл, які не охоплені зоною обслуговування дільничних лікарень. Всього нараховується 16 медичних закладів цього типу. Державна програма розвитку сімейної медицини в сільській місцевості визначає медичні амбулаторії основними осередками поширеної практики обслуговування населення сімейними лікарями. Послуги, надані медамбулаторіями, забезпечують від 14,5 до 46,7 % нормативних потреб сіл, що обслуговуються. Більше ніж на 40 % забезпечують потреби населення медичні амбулаторії Малютянської, Забірської, Мироцької сільрад та с. Юрівка, що обслуговує Віто-Поштову сільраду. Найгірше з усіх (менше 20 %) забезпечують потреби сільрад медамбулаторії Тарасівської, Гатненської, Петропавлівсько-Борщагівської сільрад.

Лісниківська та Ходосіївська сільські ради мають найгірший стан забезпечення медичними послугами, оскільки знаходяться поза зоною обслуговування дільничних лікарень та не мають власних медичних амбулаторій. Розташовані в них акушерсько-фельдшерські пункти неспроможні забезпечувати потреби цих великих сіл, тому що забезпечують надання лише першочергових медичних послуг.

У районі функціонує п'ять станцій та підстанцій швидкої медичної допомоги, які обслуговує 11 автомашин спецтранспорту. Найпотужніше районне відділення – станція швидкої медичної допомоги – розташоване в м. Боярка: воно забезпечене п'ятьма спецавтомашинами. Підстанція швидкої меддопомоги в м. Вишневе має три одиниці спецавтотранспорту, крім цього, тут є ще відділення швидкої медичної допомоги міської лікарні № 1, яке обслуговує одна автомашина. В селах Мила та Горенка функціонують підстанції швидкої медичної допомоги, кожна з яких забезпечена спецмашиною. Існуюча мережа та кількість автотранспорту не задовольняють нормативні вимоги щодо забезпеченості населення району автомобілями швидкої меддопомоги. Кілька населених пунктів знаходяться поза зоною нормативної транспортної доступності відділень швидкої меддопомоги району. Це села Лісники, Ходосіївка, Кременище, Хмільна, Мироцьке. Тривалий час в районі заморожене спорудження нового відділення швидкої меддопомоги в с. Хотів. Проте села Хмільна та Мироцьке залишаються поза межами необхідної транспортної доступності й з урахуванням

зони обслуговування Хотівської підстанції.

Район обслуговують 4 пожежних депо. Вони розміщені в містах Боярка, Вишневе, смт Чабани та в с. Дмитрівка. Існуюча мережа пожежних депо нездатна гарантувати належним чином пожежну безпеку, виконувати вчасно пожежогасіння, оскільки більша частина території району перебуває поза межами необхідної транспортної доступності спецавтотранспорту.

Таким чином, розрахунок нормативних потреб населення та зіставлення їх з існуючими показниками місткості об'єктів культурно-побутового обслуговування демонструє незадовільний стан надання соціальних послуг у межах існуючих низових адміністративних одиниць, передусім сільрад.

Для вироблення пропозицій щодо формування громад як низової ланки нового адміністративно-територіального устрою країни, що здатні задовольнити потреби населення у наданні соціальних послуг, було проведено відбір можливих центрів таких громад з врахуванням потенціалу, який має населений пункт, за критеріями: кількість населення в ньому, наявність необхідної для такого центру соціальної інфраструктури, його транспортна доступність та перспективи розвитку відповідної території, а також побудовано зони нормативної доступності таких центрів.

На основі комплексного аналізу всіх факторів розглянуто три варіанти формування майбутніх громад у Києво-Святошинському районі.

Варіант I був запропонований Києво-Святошинською райдержадміністрацією під час спроби проведення адміністративно-територіальної реформи в 2005 році (табл. 7.2). Він передбачає 14 утворень, які сформовані на основі групування існуючих сільрад. При цьому адміністративний центр району залишається в Києві, а Горенську, Мироцьку сільради та с. Хмільна Бузівської сільради пропонується включити в межі інших районів Київської області. Групування в більшості випадків є поверненням до того стану формування сільрад, які існували в районі до їх розукрупнення. При цьому Бузівська, Петропавлівсько-Борщагівська, Софіївсько-Борщагівська сільради, Чабанівська селищна та Вишнева міська ради стають окремими утвореннями. Центри деяких таких утворень (Петропавлівська Борщагівка, Софіївська Борщагівка, Гатне, Чабани, Тарасівка, Гореничі) не мають на сьогодні необхідного переліку об'єктів соціальної сфери, через що їх потенціал є незначним. При такому групуванні система обслуговування населення не повною мірою реалізує завдання формування громад як самодостатніх адміністративно-територіальних утворень, здатних надавати необхідний комплекс соціальних послуг.

Таблиця 7.2

Громади Києво-Святошинського району (варіант I)

№ пор.	Ради, що входять до складу громади	Перелік населених пунктів * громади	Кількість населення, чол.		Відстань від населеного пункту до центру громади, км
			наявне	перспективне	
Боярська					
1	Боярська	Боярка	3500	50000	0,0
2	Малютянська	Малютянка	1310	3579	3,6
3		Іванків	336	315	5,4
	<i>Разом</i>		<i>37 146</i>	<i>53 894</i>	
Білогородська					
1	Білогородська	Білогородка	5590	98000	0,0
2		Шевченкове	1150		
3	Петрівська	Петрівське	1990	15750	6,6
	<i>Разом</i>		<i>8730</i>	<i>113 750</i>	
Вишнева					
1	Вишнева	Вишневе	35 000	64 000	0,0
Бузівська					
1	Бузівська	Бузова	1635	2200	0,0
2		Буча	245	350	4,6
3		Гурівщина	361	500	5,6
4		Лобимівка	526	1100	3,5
	<i>Разом</i>		<i>27 677</i>	<i>4150</i>	
Гореницька					
1	Гореницька	Гореничі	2701	5017	0,0
2		Гнатівка	306	1655	3,4
3		Лука	567	2205	6,0
4		Стоянка	371	5654	3,6
5	Музичанська	Музичі	1416	5183	9,9
6		Неграші	440	3055	12,8
	<i>Разом</i>		<i>5801</i>	<i>22 769</i>	
Гатненська					
1	Гатненська	Гатне	3100	13500	0,0
2	Крюківщинська	Крюківщина	4150	14300	2,8
	<i>Разом</i>		<i>7250</i>	<i>27 800</i>	
Забірська					
1	Забірська	Забір'я	1773	2600	0,0
2	Княжицька	Княжичі	962	2402	6,6
3		Жорнівка	504	1464	5,5
4	Бобрицька	Бобриця	567	3144	3,5
	<i>Разом</i>		<i>3806</i>	<i>9610</i>	
Дмитрівська					
1	Дмитрівська	Дмитрівка	2108	4200	0,0
2		Капітанівка	561	1000	1,9
3		Мила	404	2300	2,4
4	Михайлівсько-Рубежівська	Михайлівка - Рубежівка	3439	34290	6,7
5		Забуччя	278	2501	4,3
	<i>Разом</i>		<i>6790</i>	<i>44 291</i>	
Петропавлівсько-Борщагівська					
1	Петропавлівсько-Борщагівська	Петропавлівська Борщагівка	6312	17 400	0,0
2		Чайки	286	80 200	1,5
	<i>Разом</i>		<i>6598</i>	<i>97 600</i>	

Продовження табл. 7.2

№ пор.	Ради, що входять до складу громади	Перелік населених пунктів громади	Кількість населення, чол.		Відстань від населеного пункту до центру громади, км
			наявне	перспективне	
Софіївсько-Борщагівська					
1	Софіївсько-Борщагівська	Софіївська Борщагівка	6569	38 400	0,0
Тарасівська					
1	Тарасівська	Тарасівка	5120	12500	0,0
2		Нове	400	3500	2,5
3	Віто-Поштова	Віта-Поштова	1657	2608	4,9
4		Юрівка	913	1364	2,5
	Разом		8090	19 972	
Чабанівська					
1	Чабанівська	Чабани	3500	7333	0,0
2		Новосілки	4068	13670	2,7
	Разом		7568	21 003	
Шпитківська					
1	Шпитківська	Шпитьки	2452	8590	0,0
2		Горбовичі	237	4437	5,5
3		Лісне	416	2087	4,1
4		Мрія	150	843	2,3
5	Петрушківська	Петрушки	854	2400	2,8
6	Личанська	Личанка	1002	2500	3,0
	Разом		5111	20 857	
Хотівська					
1	Хотівська	Хотів	5000	8557	0,0
2		Круглик	400	1183	2,9
3		Кременище	325		5,8
4	Лісниківська	Лісники	1431	3500	3,4
5	Ходосіївська	Ходосіївка	1380	6560	7,2
	Разом		8536	19 800	
Адміністративні одиниці з перспективою виходу зі складу району					
1	Горенська	Горенка	5490	7785	
2		Мошун	815	2320	
3	Мироцька	Мироцьке	1570	4900	
4	Бувівська	Хмільна	130	150	

Варіанти II й III передбачають створення райцентру в місті Боярка з частковим дублюванням цих функцій містом Вишневе. Боярка має найбільший перелік об'єктів соціальної інфраструктури районного значення та зручніше (у порівнянні з Вишневим) транспортне сполучення з іншими поселеннями району. Відстань від Боярки до найвіддаленіших населених пунктів уздовж доріг становить 35-40 км, що відповідає нормативній годинній транспортній доступності об'єктів з надання послуг такого рівня. Найбільш віддалені села Горенка, Мошун, Мироцьке, Хмільна, які за більшістю показників транспортної доступності об'єктів обслуговування тяжіють до інших районів області.

У варіанті II пропонується створення в існуючих межах району 6 громад з центрами у містах Боярка і Вишневе, в селах Білогородка,

Шпитьки, Хотів, Михайлівка-Рубежівка (табл. 7.3). При відборі потенційних центрів громад враховувались наявність необхідної соціальної інфраструктури та охоплення території в межах не більше 10-12 км транспортної доступності, за винятком сіл Мошун, Горенка, Хмільна, де ця відстань досягає 15-20 км. При відборі таких центрів враховувались також прогнози розвитку території району та зростання населення як в самих центрах, так і в населених пунктах зони їх впливу. Кожна потенційна громада добре забезпечена необхідною інфраструктурою, має значну кількість населення, яке станом на 2005 рік становило понад 11 тис. чол. для найменших таких утворень (Шпитьківська, Михайлівсько-Рубежівська громади), а, за прогнозом, до 2025 року цей показник зросте в середньому в 3 рази.

Таблиця 7.3

Громади Києво-Святошинського району (варіант II)

№ пор.	Ради, що входять до складу громади	Перелік населених пунктів громади	Кількість населення, чол.		Відстань від населеного пункту до центру громади, км
			наявне	перспективне	
Боярська					
1	Боярська	Боярка	35 500	50 000	0,0
2	Віто-Поштова	Віта-Поштова	1657	2608	5,7
3		Юрівка	913	1364	6,4
4	Тарасівська	Тарасівка	5120	12 500	0,5
5		Нове	400	3500	3,6
6	Малютянська	Малютянка	1310	3579	3,6
7		Іванків	336	315	5,4
8	Забірська	Забір'я	1773	2600	5,6
9	Княжицька	Княжичі	962	2402	12,6
10		Жорнівка	504	1464	11,1
	<i>Разом</i>		<i>48 475</i>	<i>80 332</i>	
Білогородська					
1	Білогородська	Білогородка	5590	98000	0,0
2		Шевченкове	1150		
3	Гореницька	Гореничі	2701	5017	4,2
4		Гнатівка	306	1655	1,1
5		Лука	567	2205	4,7
6		Стоянка	371	5654	8,7
7	Бобрицька	Бобриця	567	3144	5,5
8	Музичанська	Музичі	1416	5183	8,3
9		Неграші	440	3055	11,5
	<i>Разом</i>		<i>13 108</i>	<i>123 913</i>	
Вишнева					
1	Вишнева	Вишневе	35 000	64 000	0,0
2	Крюківщинська	Крюківщина	4150	14 300	0,9
3	Гатненська	Гатне	3100	13 500	3,3
4	Петропавлівсько-Борщагівська	Петропавлівська Борщагівка	6312	17 400	5,2
5		Чайки	286	80 200	12,0
6	Софіївсько-Борщагівська	Софіївська Борщагівка	6569	38 400	0,0
7	Петрівська	Петрівське	1990	15 750	3,3
	<i>Разом</i>		<i>57 407</i>	<i>243 550</i>	

Продовження табл. 7.3

№ пор.	Ради, що входять до складу громади	Перелік населених пунктів громади	Кількість населення, чол.		Відстань від населеного пункту до центру громади, км
			наявне	перспективне	
Шпитківська					
1	Шпитківська	Шпитки	2452	8590	0,0
2		Горбовичі	237	4437	5,5
3		Лісне	416	2087	4,1
4		Мрія	150	843	2,3
5	Дмитрівська	Дмитрівка	2108	4200	6,9
6		Капітанівка	561	1000	6,8
7		Мила	404	2300	4,6
8	Бузівська	Бузова	1635	2200	9,6
9		Буча	245	350	7,5
10		Гурівщина	361	500	4,3
11		Льобимівка	526	1100	5,8
12	Петрушківська	Петрушки	854	2400	2,8
13	Личанська	Личанка	1002	2500	3,0
	<i>Разом</i>		<i>11 080</i>	<i>32 657</i>	
Михайлівсько-Рубежівська					
1	Михайлівсько-Рубежівська	Михайлівка-Рубежівка	3439	34 290	0,0
2		Забуччя	278	2501	4,7
3	Горенська	Горенка	5490	7785	15,2
4		Мошун	815	2320	20,3
5	Мироцька	Мироцьке	1570	4900	8,6
6	Бузівська	Хмільна	130	150	8,7
	<i>Разом</i>		<i>11 722</i>	<i>51 946</i>	
Хотівська					
1	Хотівська	Хотів	5000	8557	0,0
2		Круглик	400	1183	2,9
3		Кременище	325		5,8
4	Лісниківська	Лісники	1431	3500	3,4
5	Ходосіївська	Ходосіївка	1380	6560	7,2
6	Чабанівська	Чабани	3500	7333	3,5
7		Новосілки	4068	13 670	5,0
	<i>Разом</i>		<i>16 104</i>	<i>40 803</i>	

Село Хмільна Бузівської сільради для забезпечення отримання соціальних послуг у межах нормативної транспортної доступності пропонується включити у Михайлівсько-Рубежівську громаду.

Варіант III певною мірою повторює попередній варіант. Він також передбачає поділ на 6 громад з незначними територіальними змінами порівняно з варіантом II та зміною одного центру громади (с. Дмитрівка замість с. Михайлівка-Рубежівка) через його вищий соціально-культурний потенціал. Населення в найменших громадах в 2005 році складало 6790 осіб (Дмитрівська) та 9864 осіб (Шпитківська). За прогнозами, в 2025 році найменш заселеною буде Шпитківська гро-

мада – понад 33 тис. осіб. Проте цей варіант створений з урахуванням пропозиції виведення з адміністративних меж Києво-Святошинського району сіл, відстань до яких перевищує нормативну транспортну доступність від запропонованих центрів громад та районного центру. До них належать Горенська (села Горенка, Мошун), Мироцька (с. Мироцьке) сільради та с. Хмільна Бузівської сільради (табл. 7.4).

Село Хмільна пропонується ввести в межі Макарівського району, Горенську сільраду приєднати до Вишгородського району, а Мироцьку сільраду – до Бородянського району або Ірпінської міськради. Це дозволить зменшити витрати часу населення цих сіл на отримання не тільки соціальних, а й адміністративних послуг.

Таблиця 7.4

Громади Києво-Святошинського району (варіант III)

№ пор.	Ради, що входять до складу громади	Перелік населених пунктів громади	Кількість населення		Відстань від населеного пункту до центру громади, км
			наявне	перспективне	
Боярська					
1	Боярська	Боярка	35 500	50 000	0,0
2	Віго-Поштова	Віго-Поштова	1657	2608	5,7
3		Юрівка	913	1364	6,4
4	Тарасівська	Тарасівка	5120	12 500	0,5
5		Нове	400	3500	3,6
6	Малютянська	Малютянка	1310	3579	3,6
7		Іванків	336	315	5,4
8	Забірська	Забір'я	1773	2600	5,6
9	Княжицька	Княжичі	962	2402	12,6
10		Жорнівка	504	1464	11,1
	<i>Разом</i>		<i>48 475</i>	<i>80 332</i>	
Білогородська					
1	Білогородська	Білогородка	5590	98 000	0,0
2		Шевченкове	1150		
3	Гореницька	Гореничі	2701	5017	4,2
4		Гнатівка	306	1655	1,1
5		Лука	567	2205	4,7
6		Стоянка	371	5654	8,7
7	Бобрицька	Бобриця	567	3144	5,5
	<i>Разом</i>		<i>11 252</i>	<i>115 675</i>	
Вишнева					
1	Вишнева	Вишневе	35 000	64 000	0,0
2	Крюківщинська	Крюківщина	4150	14 300	0,9
3	Гатненська	Гатне	3100	13 500	3,3
4	Петропавлівсько-Борщагівська	Петропавлівська Борщагівка	6312	17 400	5,2
5		Чайки	286	80 200	12,0

Продовження табл. 7.4

№ пор.	Ради, що входять до складу громади	Перелік населених пунктів громади	Кількість населення		Відстань від населеного пункту до центру громади, км
			наявне	перспективне	
6	Софіївсько-Борщагівська	Софіївська Борщагівка	6569	38 400	0,0
7	Петрівська	Петрівське	1990	15 750	3,3
	<i>Разом</i>		<i>57 407</i>	<i>243 550</i>	
Шпигівська					
1	Шпигівська	Шпигівка	2452	8590	0,0
2		Горбовичі	237	4437	5,5
3		Лісне	416	2087	4,1
4		Мрія	150	843	2,3
5	Бузівська	Бузова	1635	2200	9,6
6		Буча	245	350	7,5
7		Гурівщина	361	500	4,3
8		Любимівка	526	1100	5,8
9	Петрушківська	Петрушки	854	2400	2,8
10	Личанська	Личанка	1002	2500	3,0
11	Музичанська	Музичі	1416	5183	8,3
12		Неграші	440	3055	11,5
	<i>Разом</i>		<i>9734</i>	<i>33 245</i>	
Дмитрівська					
1	Дмитрівська	Дмитрівка	2108	4200	0,0
2		Капітанівка	561	1000	1,9
3		Мила	404	2300	2,4
4	Михайлівсько-Рубежівська	Михайлівка-Рубежівка	3439	34 290	6,7
5		Забуччя	278	2501	4,3
	<i>Разом</i>		<i>11 722</i>	<i>51 946</i>	
Хотівська					
1	Хотівська	Хотів	5000	8557	0,0
2		Круглик	400	1183	2,9
3		Кременище	325		5,8
4	Лісниківська	Лісники	1431	3500	3,4
5	Ходосіївська	Ходосіївка	1380	6560	7,2
6	Чабанівська	Чабани	3500	7333	3,5
7		Новосілки	4068	13 670	5,0
	<i>Разом</i>		<i>16 104</i>	<i>40 803</i>	
Адміністративні одиниці з перспективою виходу зі складу району					
1	Горенська	Горенка	5490	7785	
2		Мошун	815	2320	
3	Мироцька	Мироцьке	1570	4900	
4	Бузівська	Хмільна	130	150	

Формування громад Києво-Святошинського району за II або III варіантом дозволить сконцентрувати матеріальні та фінансові ресурси району на створення необхідної соціальної інфраструктури насамперед у центрах громад. При цьому буде забезпечене додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця його проживання. Варіант II є доцільним у

випадку незмінності наявних адміністративних меж району. При цьому необхідно організувати транспортні експрес-перевезення жителів сіл Горенка, Мощун, Хмільна у с. Михайлівка-Рубежівка для забезпечення нормативної часової транспортної доступності об'єктів соціальної інфраструктури. У випадку прийняття рішення про зміну адміністративних меж Києво-Святошинського району рекомендується до впровадження варіант III. Він дозволить не тільки сформувати повноцінні громади, а й забезпечити просторову цілісність території району, ліквідувавши існуючі анклави, як це передбачається проектом Закону «Про адміністративно-територіальний устрій».

З урахуванням цього для відпрацювання запропонованого алгоритму в 2006 році в рамках проекту “Сприяння регіональному розвитку в Україні” було проведено:

вибір 10-ти пілотних сільських рад у Городищенському, Золотоніському та Черкаському районах Черкаської області;

визначення прилеглих до них у радіусі 8-10 км сільрад;

збір та аналіз інформації щодо чисельності населення всіх цих сільрад, їх статево-вікової структури та зайнятості (у тому числі в межах самої сільради та за її межами), наявності виробничих об'єктів, а також закладів та установ з надання послуг населенню, місткості й технічного стану будівель цих інституцій, кількості працюючих у них, що проживають за межами їх дислокації, наявності шляхів сполучення та маршрутів транспорту з районним центром тощо;

соціологічне опитування жителів відібраних сільрад за спеціально розробленими анкетами для визначення їх думки щодо пріоритетності окремих видів послуг, місця та ступеня задоволення їх потреб у цих послугах, основних проблем життєдіяльності й засобів їх вирішення.

Всього було опитано 1123 особи пілотних сільрад, які репрезентують доросле населення (старше 18-ти років) за віком, статтю, освітою, родом занять. За трибальною шкалою (3 – найбільш важлива, 1 – найменш важлива) респонденти оцінили важливість послуг так (мал. 7.62).

Як видно з малюнка, найважливішими послугами респонденти назвали послуги дільничної лікарні, середньої повної школи, магазину з продажу товарів повсякденного попиту, фельдшерсько-акушерського пункту з аптечним кіоском, відділення зв'язку, ясел та дитячого садка. Всі ці послуги отримали оцінку 2 бали і вище.

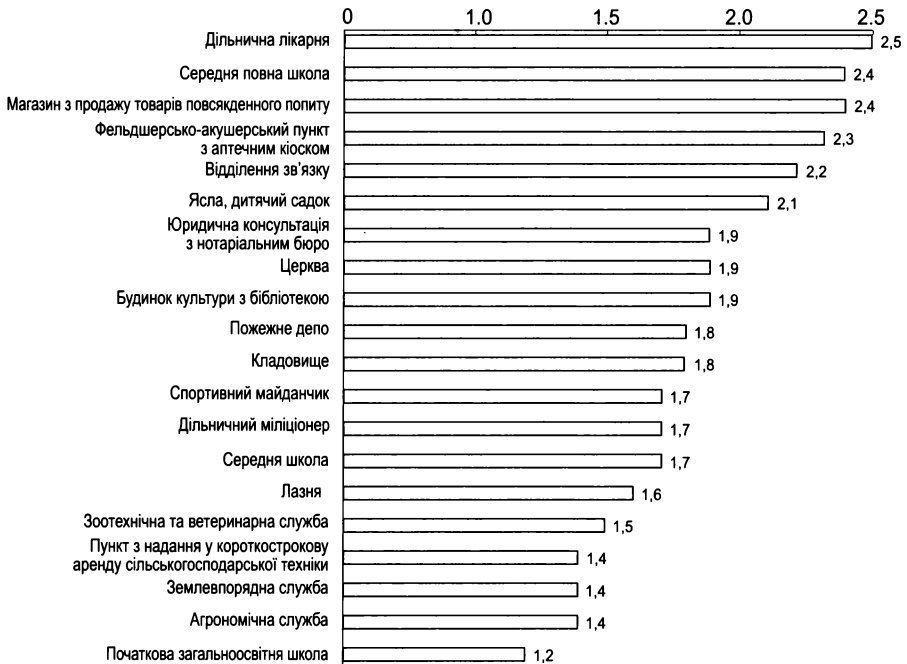
Як важливі послуги респонденти зазначили: юридичні консультації з нотаріальним бюро, церкву, будинок культури з бібліотекою, пожежне депо, кладовище, спортивний майданчик, дільничного міліціонера, основну школу, лазню. Перелічені послуги отримали оцінку від 1,6 до 1,9 балів.

Інші послуги оцінені у 1,5 бала і нижче.

Пріоритет послугам магазину з продажу товарів повсякденного

Мал. 7.62

**Оцінка послуг за ступенем важливості
(в балах)**



попиту, дільничної лікарні та фельдшерсько-акушерського пункту з аптечним кіоском, відділення зв'язку та середньої повної школи назвали всі респонденти, незважаючи на рівень освіти. Респонденти з середнім та нижче середнього рівня добробуту додатково назвали найголовнішими послуги будинку культури з бібліотекою та юридичної консультації з нотаріальним бюро.

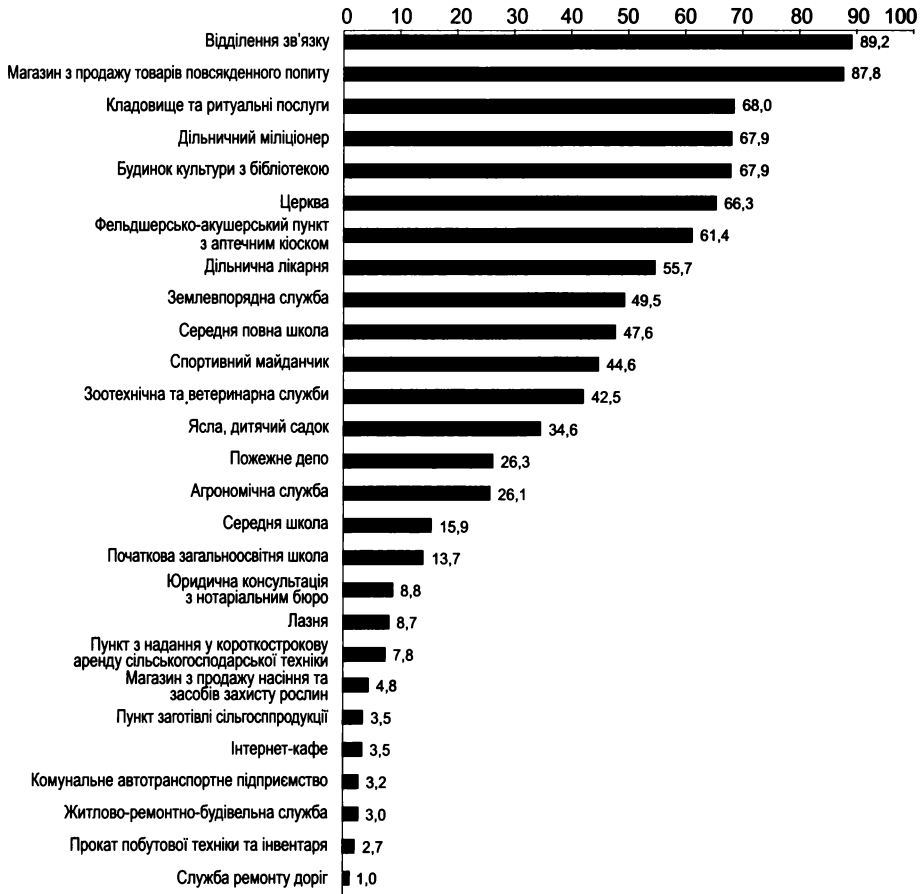
Мешканці сіл практично не мають змоги отримати у своєму поселенні юридичні послуги. На відсутність послуг з надання юридичної консультації та нотаріального бюро вказали понад 70 % респондентів. Майже стільки ж опитаних вказали на відсутність у населеному пункті лазні. Значна частина опитаних вказала на відсутність послуг пункту з надання у короткострокову аренду сільськогосподарської техніки, пожежного депо, агрономічної служби, зоотехнічної та ветеринарної служби, дільничної лікарні. Білш як 10 % вказали на відсутність у селі навіть фельдшерсько-акушерського пункту з аптечним кіоском.

В основному більшість послуг населення отримує у власному поселенні (мал. 7.63).

Серед послуг, які отримують респонденти у власному поселенні, найбільш популярні такі: зв'язок, магазини з продажу товарів повсякденного вжитку, кладовища та ритуальні послуги, дільничний міліціо-

Мал. 7.63

Рейтинг користування послугами населення в своєму поселенні, %



нер та будинок культури з бібліотекою, дільнична лікарня, землевпорядна служба, зоотехнічна та ветеринарна служби, пожежне депо, агрономічна служба. Послугами основної школи в рідному селі користуються 15,9 % опитаних, початкової загальноосвітньої – 13,7 %. Користування іншими послугами – в межах 10 %.

Відповіді респондентів з отримання послуги в іншому поселенні своєї сільради розділились наступним чином. Автобусом до дільничної лікарні добираються 2,6 % респондентів, до лазні – 1,0 %. Щоб скористатися послугами магазину з продажу товарів повсякденного вжитку і послугами відділення зв'язку, певна частина опитуваних змушена добиратися пішки, це відповідно 1,7 та 1,5 % респондентів. Іншими послугами користується менше 1 % мешканців сіл.

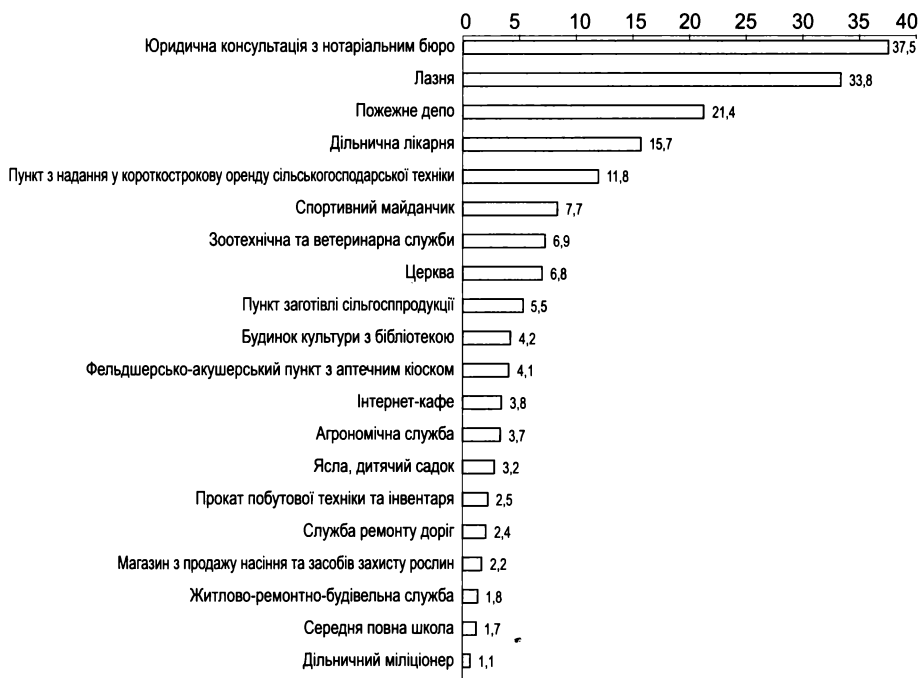
Відповіді респондентів щодо отримання послуг за межами своєї сільради розподілились так. Щоб скористатися послугами юридичної

консультації та нотаріального бюро, 14,2 % опитаних змушені добиратися автобусом, 3,2 % – іншими видами транспорту. Для отримання послуг агрономічної служби 1,9 % респондентів змушені добиратися автобусом. При виникненні потреби у лікуванні до дільничної лікарні добираються автобусом 5,8 % респондентів, іншим видом транспорту – 3,4 %. Щоб відвідати лазню у сусідньому селі, користуються автобусом 5 % опитаних, 2,1 % – іншими видами транспорту. Для отримання послуг зооветеринарної служби 2,7 % опитаних змушені добиратися автобусом. В разі потреби прокату побутової техніки та інвентаря автобусом змушені користувалися 6 % респондентів, до пункту з надання у короткострокову оренду сільськогосподарської техніки їдуть 1,7 %, до пункту заготівлі сільськогосподарської продукції – 1,8 % респондентів.

На запитання "Чи бажаєте Ви, щоб відсутні заклади з надання послуг були створені й де саме?" найбільше ствердних відповідей отримало запровадження відповідних послуг у власному поселенні (мал. 7.64).

Мал. 7.64

Розподіл відповідей респондентів на запитання „Чи бажаєте Ви, щоб відсутні заклади з надання послуг були створені у Вашому селі?“, %



Незалежно від віку респондентів найбільше ствердних відповідей отримало бажання створити у власному селі таких закладів та послуг:

юридичної консультації з нотаріальним бюро, лазні, пожежного депо, дільничної лікарні, пункту з надання у короткострокову оренду сільськогосподарської техніки. Позитивні відповіді респондентів розділилися майже порівно. Щодо створення основної та початкової шкіл не отримано жодної позитивної відповіді, вірогідно, через їх наявність (дуже мало респондентів вказало на їх відсутність у селі).

Чим вищий рівень добробуту респондентів, тим сильніше бажання створити відсутні заклади з надання послуг. Хоча такі заклади, як лазня та юридична консультація з нотаріальним бюро висловили бажання створити всі опитані, незалежно від рівня достатку.

Особи з дуже низьким рівнем добробуту в основному бажають створити в своєму селі заклади, які пов'язані з веденням сільського господарства: агрономічна, зоотехнічна та ветеринарна служби, магазин з продажу насіння та засобів захисту рослин, пункт з надання у короткострокову оренду сільськогосподарської техніки, пункт заготівлі сільськогосподарської продукції.

Було запропоновано також проранжувати основні проблеми розвитку. За трибальною шкалою (3 – найбільш важлива, 1 – найменш важлива) перелічені проблеми за ступенем важливості респонденти розставили наступним чином.

Як найбільш важливі проблемами респонденти визначили: працевлаштування; будівництво доріг з твердим покриттям для зв'язку з центром сільради, з центром району, з іншими прилеглими населеними пунктами; благоустрій села; покращення санітарного стану довкілля; газозабезпечення; утилізацію відходів. Як менш важливі респонденти визначили проблеми, пов'язані з боротьбою з несприятливими наслідками дії природних та антропогенних факторів (підтоплення земель, заболочення, зсуви, яри тощо); землевпорядкуванням, наданням земельних ділянок; розробкою схеми генерального плану сільради спільно з суміжними сільрадами, селищами міського типу, містами або проекту планування їх території з метою уточнення меж; розвитком зеленого сільського туризму (мал. 7.65).

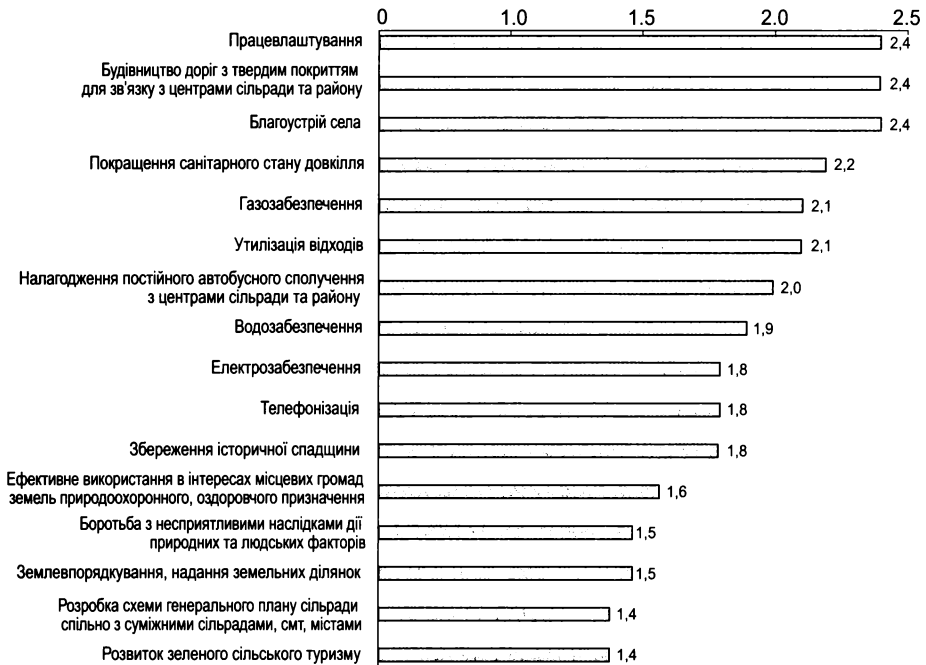
Розв'язувати проблеми мешканці сіл хочуть в основному спільно з жителями сіл своєї сільради (див. табл. 7.5).

Як видно з таблиці, відповіді респондентів щодо розв'язання всіх проблем спільно з мешканцями своєї сільради переважають. Це, зокрема, проблеми: благоустрою села, покращення санітарного стану довкілля, землевпорядкування та надання земельних ділянок, водозабезпечення, утилізації відходів, збереження історичної спадщини, електрозабезпечення. Тільки проблеми працевлаштування та налагодження постійного автобусного сполучення респонденти вважають за необхідне вирішувати спільно з усіма територіальними громадами району.

Значна частина респондентів вважає також за необхідне вирішувати деякі проблеми спільно з мешканцями своєї сільради і з усіма тери-

Мал. 7.65

**Оцінка проблем за ступенем важливості
(в балах)**



торіальними громадами району. Це, зокрема, проблеми працевлаштування, газозабезпечення, будівництва автомобільних доріг з твердим покриттям, боротьби з несприятливими наслідками дії природних та людських факторів, телефонізації, розробки схем генерального плану сільради спільно з суміжними сільрадами, селищами та містами.

Незначна частина респондентів вважає за необхідне вирішувати спільно з найближчими сільрадами проблеми благоустрою сіл, телефонізації, землепорядкування та надання земельних ділянок.

Мешканці всіх районів бажають вирішувати свої проблеми здебільшого силами своєї сільради. Респонденти з Городищенського та Черкаського районів хочуть робити це також спільно з мешканцями усіх територіальних громад свого району; Золотоніського – з найближчими сільрадами.

Таблиця 7.5

**Розподіл відповідей респондентів на питання
про вирішення проблем, %**

Проблема	Спільно з селами своєї сільради	Спільно з найближчими			Разом з усіма територіаль- ними громадами району
		сільрадами	селищами міського типу	містами	
Працевлаштування	19,4	4,6	4,4	10,0	27,2
Водозабезпечення	37,0	5,7	3,5	2,9	8,4
Газозабезпечення	29,1	4,0	4,8	6,4	16,1
Електрозабезпечення	32,6	3,6	3,3	6,0	9,7
Утилізація відходів	37,0	7,0	2,9	5,3	9,1
Будівництво автомобільних доріг з твердим покриттям для зв'язку з центром сільради, з центром району, з іншими сусідніми поселеннями	24,5	6,7	5,3	10,1	21,4
Налагодження постійного автобусного сполучення з центром сільради, з центром району, з найближчою залізничною станцією	14,8	5,5	3,6	11,5	23,3
Розвиток зеленого сільського туризму	26,5	7,4	1,6	6,7	8,6
Покращення санітарного стану довкілля	38,4	11,5	1,9	3,5	8,7
Благоустрій села	45,8	14,0	1,9	0,3	3,0
Збереження історичної спадщини	36,2	9,0	0,8	1,6	7,6
Ефективне використання в інтересах місцевих громад земель природоохоронного, оздоровчого і рекреаційного призначення	26,6	6,6	1,8	6,9	13,3
Боротьба з несприятливими наслідками дії природних та людських факторів (підтоплення земель, заболочення, зсуви, яри)	28,8	8,5	0,7	8,6	16,1
Телефонізація	25,0	12,3	2,2	7,5	20,8
Розробка схем генерального плану або проекту сільради (спільно з суміжними сільрадами и, смт, містами)	24,4	9,1	0,4	8,5	15,9
Землепорядкування, надання земельних ділянок	38,1	12,1	0,2	4,0	7,1

РОЗДІЛ 8

К оментар до питання
про адміністративну
реформу в Україні

Дітер Шиманке, Гамбург (Німеччина),
Горст Ціммерманн, Марбург (Німеччина)

Сутність структур публічного урядування та їхнього реформування

У світовій літературі з питань публічного урядування є практично одна точка зору на те, що існує тісний зв'язок між структурами органів публічного урядування та їх працездатністю („Organisations do matter” – ”організації визначають”). Тому й не дивно, що бюрократична модель, розроблена Максом Вебером на початку ХХ століття для розвинутих суспільств, до сьогоднішнього дня залишається орієнтиром, мірилом при аналізі публічних адміністрацій, бо ця організаційно-соціологічна модель як загальноприйнятий елемент працездатної адміністрації враховує такі топологічні характеристики: чітка регламентація повноважень і відповідальності за прийняття рішень, ієрархічна розстановка кадрів, письмова фіксація дій, професійний адміністративний персонал із зарахуванням на службу з довічним терміном, кар'єрне просування за результатами діяльності тощо.

Навіть якщо через 100 років після Макса Вебера і з'явилися інші концепції організації публічної адміністрації та її управління (наприклад, ”New Public Management”), їх слід сприймати як такі, що доповнюють базову модель Вебера, а не є їй альтернативою. Отже, коли йдеться про систему публічної адміністрації у сучасних державах, то слід мати на увазі пошук найбільш ефективних структур.

Упродовж останніх десятиліть європейські держави постійно намагалися переглядати свої адміністративні структури і вносити до них відповідні зміни. Можна констатувати, що як мінімум через кожні 20-30 років відбувалася генеральна інвентаризація структур публічної адміністрації. Це стосується Західної Європи, в якій значно зросла адміністративна діяльність, зроблено сильніший наголос на планувальній та управлінській функціях, лібералізовано стосунки із громадянами в рамках політичних постулатів демократії та масово залучено громадян до прийняття рішень, посилено відповідальність. Утім наголос на планувальній та управлінській функціях виявився занадто одностороннім і таким, що лише частково узгоджувався з іншими вимогами до публічної адміністрації. Підходи щодо діяльності, розроблені скоріше як теоретичні, на практиці виявилися придатними лише в певних межах. Лібералізація стосунків із громадянами, як ще один пункт реформування, чітко показує, що публічна адміністрація перебуває у зв'язках з відповідною політичною системою. Демократія означає, що публічна адміністрація є частиною суспільства (а не господарем, 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 відповідальності).

Для Східної Європи 90-ті роки минулого сторіччя стали надзвичайно важливими. Спочатку йшлося про нове визначення політичної системи та, зокрема, конституційних принципів і конституційних інституцій. При цьому держави Східної Європи, приймаючи основоположні рішення, дотримувалися принципів демократії, правової держави, багатопартійної системи, виборчої системи, поділу влади, місцевого самоврядування, але розробляли своє національне рішення. Потім на цій базі було здійснене реформування публічного урядування.

Цей процес викликав появу цілої низки рішень і ще далеко не завершений. Запропоновані концепції реформування повинні зрівноважити різні ситуації напруги. Одна з таких ситуацій напруги полягає у загальній політичній відповідальності уряду на рівні центральних органів влади, з одного боку, і в постулаті послідовної децентралізації, з іншого. На рівні центральних органів влади мають визначатися програми та закони, що стосуються всієї країни. Їхнє уніфіковане виконання повинне бути забезпечене належним управлінським інструментарієм. Одним з таких 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 також дотримувалися підпорядковані установи. При цьому законодавство одночасно встановлює межі такого нагляду. Тут зазначимо, що не для всіх сфер діяльності органу публічного врядування слід приймати закони на центральному рівні. Було б доцільним та раціональним, якби по окремих напрямках (наприклад, в освітянській і соціальній сферах, у галузі територіального планування чи для підтримки розвитку сільського господарства й промисловості) правові акти приймалися самостійно іншими рівнями (обласним, районним, міським чи рівнем територіальної громади).

З іншого боку, регіональні та місцеві інстанції повинні мати достатньо простору для дій, щоб адаптувати ці рішення до регіональної та місцевої ситуації, а також для врахування обставин конкретної ситуації.

Інша складна ситуація може виникнути з розподілом адміністративних функцій і завдань для різних рівнів управління. Центральні органи державної влади, області, райони, міста й територіальні громади покривають відповідний адміністративний простір, який складається з території та населення. Тепер адміністрація повинна мати на кожному рівні таку організацію, щоб вона результативно та ефективно виконувала віднесені до її відання завдання. Це означає, що існує кореляція між переліком завдань і розміром території та кількістю населення, що мають покриватися. Де той оптимум між обсягом завдань і розміром адміністративної одиниці, абстрактно визначити важко. У літературі це співвідношення носить назву територіальної реформи та функціональної реформи.

Цілі адміністративної реформи

В окремих європейських країнах цілі адміністративної реформи інколи досить суттєво варіюють, що залежить від моменту часу. Так, у Західній Європі в 70-х роках минулого сторіччя домінували цілі підвищення спроможності громад та посилення демократичних принципів (залучення громадян, місцеве самоврядування), тоді як у 90-х роках у ході впровадження моделі "New Public Management" уже йшлося про результативність і приватизацію. Консолідація бюджетів і скорочення обсягу публічної заборгованості, не в останню чергу через зобов'язання перед Європейським Союзом, спричинили в останні роки перегляд цільової системи.

Рекомендуємо як умову адміністративної реформи обирати позитивні цілі. Вони мають передбачати функції, які повинна виконувати публічна адміністрація у майбутньому. У сьгоднішній Європі цілі насамперед полягають у наданні повного обсягу якісних послуг громадянину та суспільству. Крім цього, є й інші цілі. Весь набір цілей можна згрупувати так:

1. Надання потрібних та якісних послуг громадянину та суспільству.
2. Підвищення можливостей публічної адміністрації.
3. Піднесення її результативності та ефективності.
4. Наближення послуг до громадян (адміністративні послуги надаються децентралізовано).
5. Досягнення прозорості дій публічної адміністрації та залучення громадян до прийняття рішень (посилення демократичного принципу).
6. Консолідація бюджетів.

На основі визначених цілей можна скласти позитивний образ публічної адміністрації на майбутнє („взірець для наслідування”). Уже з одного переліку цілей видно, що між ними в будь-який момент може виникнути напруга чи конфлікт. Наприклад, результативність або консолідація бюджетів можуть перебувати в конфлікті з якістю послуг чи наближенням до громадянина публічної адміністрації. Цільові переліки можуть зробити ці процеси прозорими і зобов'язуватимуть до визначення пріоритетів.

У рамках цих орієнтувальних цілей надалі можна конкретизувати детально похідні цілі та заходи. Наведені у першому розділі книги цілі методично мають бути співвіднесені з цими рівнями (див. пункт 1.3, де вказано шість найважливіших сфер-дій).

Принципи та моделі

Перед тим як буде визначена остаточна концепція реформи і прийняте політичне рішення, необхідно зробити такі три кроки:

- 1) знайти порозуміння стосовно того, якими мають бути основні

положення та принципи адміністративної реформи;

2) розробити альтернативні моделі реформи, поклавши в основу дані принципи;

3) провести оцінку цих моделей за критеріями та важливістю (аналіз практичної вартості окремих моделей реформи).

Нижче йдеться в основному про перші два кроки. Залишаємо за авторами реформи право оцінки та остаточного визначення з рішенням.

Будь-яка адміністративна реформа має стати предметом широкої дискусії перед тим, як буде прийняте політичне рішення щодо її проведення. Лише таким чином у цьому рішенні можна врахувати всі важливі аспекти, знайти та оцінити альтернативи. Щоб знайдене рішення зберігало свою дієвість протягом тривалого терміну, його мають сприйняти люди, чого можна досягти передусім завдяки прозорості та широкій політичній підтримці. В результаті таких кроків можна досягти компромісу, який враховує розбіжності в принципах та моделях. Яскравий приклад – процес прийняття рішення про адміністративну реформу в Данії. На основі експертних висновків після роботи кількох комісій було розроблено різні моделі й політичні партії підтримали тему адміністративної реформи. Кількарічна політична дискусія на початку 2007 року завершилась виробленням концепції, що хоч і не відповідала у чистому вигляді жодній з моделей, але зате спиралася на широкий суспільний консенсус.

На підставі всіх матеріалів, що стосуються територіальної реформи та розподілу повноважень органів на різних адміністративних рівнях, можна сформулювати такі 15 основоположних принципів:

1. На всіх рівнях адміністративний апарат повинен бути забезпечений ресурсами, щоб він міг належно виконувати публічні завдання, віднесені до сфери його компетенції. Передумовою цього є те, що адміністративний простір, який необхідно забезпечити, повинен мати достатній розмір, мінімальну кількість населення та достатньо справ по окремих галузевих напрямках на рік. Лише після цього можна набирати та завантажувати завданнями відповідний професійно підготовлений персонал. Це так званий принцип результативності. Цей основоположний принцип імперативно приводить до збільшення адміністративних просторів і скорочення кількості територіальних громад, районів і, за певних обставин, навіть областей.

2. Публічна адміністрація утримує значну кількість закладів (шкіл, лікарень, об'єктів водопостачання, вивозу сміття, громадського транспорту тощо). Фінансування цих закладів та організацій належить до компетенції територіальних громад, сіл, міст, районів і областей. Вони також потребують належного рівня спроможності утримувати такі заклади. Запорукою в цьому є і мінімальна величина відповідної публічної адміністрації.

3. Публічна адміністрація виконує також організаційну функцію. Вона повинна забезпечувати й визначати порядок користування тери-

торією та як окремі види користування мають між собою узгоджуватися та скоординовані, бо простір є обмеженим ресурсом, за який багато хто сперечається: транспорт, промислові підприємства, території під житлову забудову, під рекреаційні зони, водо- та енергопостачання, відходи, сільське господарство, ліси та лісове господарство і ще багато чого іншого. Завдання для публічної адміністрації полягає в узгодженому плануванні.

Умовою і цієї функції є можливість в окремих адміністраціях покривати достатньо велику територію. Вона повинна бути не лише оптимальна за величиною, а й за своїм характером відповідати вимогам землеустрою (так званий соціально-економічний простір як модель міжгалузевих зв'язків і система центральних населених пунктів, а також мовно-культурні чи топографо-географічні аспекти).

4. Адміністративні органи не можуть бути настільки великими, щоб виникала потреба у внутрішній координації. Тобто йдеться не лише про мінімальні розміри, а й про оптимальність публічних адміністрацій.

5. Публічна адміністрація повинна мати зрозумілу та просту структуру, тобто вона має відзначатися якомога меншою кількістю адміністративних рівнів і в основному спиратися на так звані загальні адміністрації (область, район, місто й територіальна громада). Лише у тих випадках, де має місце високий рівень спеціалізації (наприклад, геодезичні роботи, земельний кадастр, промислова інспекція, захист навколишнього середовища від екологічно шкідливих викидів, атомна енергетика, податки, поліція), поряд із загальною адміністрацією слід мати і спеціальну адміністрацію. Проте це виняток із правила, яким є „принцип єдності урядування”.

6. Загальна та спеціальні адміністрації завжди покривають всю територіальну одиницю. Тобто немає територій, які не належать до якоїсь територіальної громади чи міста, потім до 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 завищують координаційні та адміністративні витрати.

8. Просторовий вплив загальної адміністрації та спеціальних установ має поширюватись на одну й ту ж територію (це так званий „принцип єдиної просторовості адміністрації”). Це знижує координаційні витрати та підвищує результативність роботи адміністрацій. Якщо якійсь спеціальній установі потрібна буде ширша зона обслуговування, ніж територіальна громада, місто чи район, через те, що вона не зможе працювати результативно, слід визначити її 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

малозаселеної сільської місцевості, так і міської агломерації. Це означає, що масштаби та принципи для цих різних ситуацій призводять також до відмінностей в організації (наприклад, мінімальні величини територіальних громад на густонаселеній території повинні бути набагато більшими, ніж у малозаселених аграрних регіонах).

10. Технічні масштаби адміністративної результативності слід привести у відповідність до вимоги про те, що публічна адміністрація має бути доступною для громадянина. Адміністративні функції, виконання яких в основному пов'язане з роботою з населенням (наприклад, багато громадян повинні особисто відвідувати певну адміністративну установу, наприклад, установу соціального захисту), мають розміщуватися на найнижчому адміністративному рівні. Доступ до цієї установи має бути добрим (це залежить, зокрема, від забезпеченості громадським транспортом).

11. Практично у всіх європейських державах можна спостерігати тенденцію до делегування якомога більшої кількості виконавчих завдань територіальним громадам, містам і районам після проведення комунальної територіальної реформи (принцип децентралізації). Їх (ці завдання) мають виконувати комунальні органи по можливості самостійно. Такий принцип закладено у Європейській хартії місцевого самоврядування від 1985 року.

12. Процес змін переживає також процедура призначення на керівні посади окремих установ. Поки такі установи на окремих рівнях є державними, їх керівники призначаються органами виконавчої влади. Відповідальними за це є окремі міністерства та уряд або, за певних обставин, президент держави. Якщо установи виконують і державні, і комунальні завдання, тенденція вже інша: держава хоча й може регламентувати (через закони) критерії добору (щодо кваліфікації та процедури), проте сам добір кадрів належить до компетенції місцевої влади. Це стосується випадків, коли міста і територіальні громади виконують лише комунальні завдання. Прикладом є прямі вибори громадянами територіальної громади голови місцевої (комунальної) адміністрації.

13. Якщо завдання, що колись були державними, переведені на комунальний 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 єдиний порядок виконання законів у країні. Державні установи вже не можуть перевіряти, чи є окремі рішення доцільними; вони також не можуть перебрати на себе функцію прийняття рішення в окремих випадках.

14. Щоб оскаржити вимоги державної наглядової установи про призупинення дії рішення 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 завдань на рівень окремих територіальних громад, міст і районів людина наближається до процесу прийняття комунальних рішень, які стали можливими лише завдяки структурним реформам, проведеним відповідно до актів правового регулювання.

П'ять моделей реформування адміністративно-територіального устрою

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, які через державну адміністрацію реалізують свої рішення.

Модель 3: Обласна адміністрація загалом зберігається, об'єднуючи 225 департаментів. Це новий адміністративний рівень (він зникне з впровадженням місцевого самоврядування після 2010 року); райони зменшуються в розмірах; створюються органи самоврядування (виконавчі комітети).

Модель 4: Урядування на обласному рівні залишається за державною адміністрацією. Замість районної адміністрації запроваджуються департаменти як складова державної обласної адміністрації. На рівні області та департаменту створюються органи самоврядування (виконавчі комітети), що перебирають на себе посади та завдання 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 завдання, а голова районної адміністрації та голова місцевої адміністрації (міста чи села) були б відповідальними як за нижній рівень державної влади, так і за комунальну адміністрацію (так звана німецька модель).

Модель 1 в основному зберігає статус-кво. Модель 5 означає максимальну комуналізацію публічного урядування в Україні, на другому місці після неї за цим показником стоїть модель 3. Моделі 2 й 4 зберігають по суті державну адміністрацію на районному та обласному рівнях із заснуванням органів місцевого самоврядування.

Між цими моделями також існують відмінності у питанні призначення керівного персоналу (президентом держави, урядом або органа-

ми місцевого самоврядування).

У рамках подальшої процедури та політичної дискусії моделі мають бути ґрунтовно досліджені та оцінені з врахуванням усіх описаних вище критеріїв. І може виявитися, що якогось одного однозначного рішення, яке б найкраще відповідало усім критеріям, не буде. Все залежить від того, якої ваги буде надано окремим критеріям, тобто від політичних пререференцій.

Під час комплексної оцінки моделей як допоміжним засобом для прийняття остаточного рішення можна скористатися методом, який пропонується у табл. 8.1.

Таблиця 8.1

Аналіз моделей реформування методом оцінки та вибору критеріїв

Критерій	Моделі				
1) Результативність роботи публічної адміністрації	0	+	+	+	
2) Ліберальність ставлення до громадянина та його справ („близькість до людей“)	-	0	+	0	+
3) Прозорість	-	+	+	0	+
4) Єдність адміністрації			+		
5) Єдина просторовість адміністрації			+		
6) Децентралізація	-	0	+	-	+
7) Консолідація бюджету					
8) Адекватний планувальний простір					
9) Ясність щодо відповідальності за прийняття рішень	+	-	-	0	+
10) Прозора податкова система	+	-	0	-	0
11) Величина адміністративного простору			+		
12) Кваліфікація персоналу					
і т.д.					
Сума:					
Рейтинг 5 моделей:					

Примітки: Усі критерії мають оцінюватися на 2-й стадії із застосуванням додаткового коефіцієнта оцінки ступеня важливості. + – відповідає критерію добре; 0 – ніякого внеску до критерію; прочерк (-) – не відповідає критерію.

Ця перша спроба системної оцінки показує, що стосовно деяких критеріїв повної ясності поки що нема. Крім того, ця оцінка є кількісною і залежить вона від суб'єктивності погляду оцінювача. Утім метод оцінки та вибору критеріїв може внести у подальшу дискусію елемент прозорості та об'єктивності.

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 перебирати на себе завдання районного рівня в рамках адміністративної реформи. Для цього вони потребують адміністрації, спроможної працювати результативно. Розбудовувати такі адміністрації для малих територіальних громад нецільно, дорого та й нерезультативно.

Тому деякі країни в Європі мають мінімальні розміри (диференційовано в залежності від того, сільська чи міська територія) та оптимальні показники чисельності населення і площі територіальної громади. Але ці показники в різних країнах дуже варіюють. Вони залежать від моменту часу та від організації системи у цілому. Мінімальні розміри територіальних громад сягають від 2000 до більш як 10 000 жителів. Надзвичайно великі розміри громад у Данії можна пояснити лише тим, що їм надається широка автономія. У Німеччині в ході адміністративних реформ останнього часу високі показники чисельності населення в територіальних громадах і районах слід розуміти як наслідок сталої кризи комунальних фінансів.

Високі мінімальні значення чисельності населення та площі територіальних громад можуть увійти в протиріччя з принципами „близькості до людей” і прозорості. Тому для деяких німецьких громад були розроблені моделі двоступеневої організації територіальної громади. Найбільшого розвитку ця модель набула у федеральній землі Рейнланд-Пфальц. Вона успішно діє упродовж останніх 30-ти років.

Об'єднана громада як двоступенева комунальна організація являє собою адміністративне утворення з кількох малих територіальних громад, об'єднаних у „громаду другого ступеня” („об'єднану громаду”), але без власної адміністрації. Об'єднана громада в ході прямих виборів обирає раду та голову громади (працює на штатній посаді) і надає послуги окремим територіальним громадам і об'єднаній громаді.

Цій „територіальній громаді другого ступеня” делегується низка державних завдань, які в інших випадках виконують органи районного рівня. Крім того, такій громаді делегується виконання наступних питань зі сфери самоврядування її громад-членів: шкільна освіта; пожежна безпека; спортивні заклади; соціальні заклади (організації патронажної служби, догляд за особами похилого віку); водопостачання; відведення та очищення стоків; 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 модель і запропонувати її територіальним громадам як опції. Малі територіальні громади могли б об'єднатися у більші громади з однією адміністрацією, не відмовляючись від власної громади.

Розмежування завдань

Розглянемо питання розмежування завдань і повноважень публічної влади, передбачених моделями 3 і 5, оскільки на сьогодні вони розроблені з найбільшою мірою конкретності. У подальшому з прагматичних міркувань будемо виходити із структури, що отримала назву моделі 3, бо висловлені пропозиції можуть стосуватися кількох модельних варіантів, а цей варіант, як і варіант 5, розроблений детально. 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 (поселення) не отримають права на затвердження бюджету, а лише будуть представлені (по одному представнику від селища) у виконавчій раді територіальної громади. Цей варіант також виписано особливо ретельно насамперед через те, що він найбільше відповідає Хартії місцевого самоврядування Ради Європи.

Щоб спонукати ці чотири рівні влади взяти на себе політичну та фінансову відповідальність, у рамках будь-якої реформи АТУ, незалежно від країни, необхідно зробити ще кілька кроків:

1. Віднести до їх компетенції ті завдання, які узгоджуються із завданнями інших рівнів влади.

2. Наділити кожен рівень правом на затвердження бюджету та концентрування надходжень.

3. Якщо потреба у витратах якоїсь одиниці певного рівня на виконання своїх завдань 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, яка донедавна мала централізований характер, ці завдання спочатку повинні бути у законодавчому порядку делеговані підпорядкованим рівням. Найперше це треба зробити для районів, які досі несамостійні. Далі для кожного рівня наводиться детальний перелік, які саме завдання передбачені до виконання. Якщо дійде черга до законодавчої реалізації, необхідно буде розглянути питання про те, чи не слід було б у Конституції та інших законах обмежитися тільки загальними положеннями, тобто тими небагатьма, що названі у цій книзі як „основні повноваження”. Деталі можна було б потім викласти у Положенні про територіальні громади, яке легше модифікується законодавчо. Саме там могли б знайти своє місце довгі переліки, виписані у цьому розділі.

Та як би там не було, для України сьогодні важливо те, що такий детальний перелік взагалі існує. Інакше завжди існуватиме загроза того, що повноваження будуть спускатися зверху в "урізаному" обсязі. Це особливо стосується територіальної громади та району, оскільки

область у політичному сенсі є відносно сильною і через це може упевнено боронитися від втручання з боку центрального рівня влади.

Функціональні відносини між різними рівнями урядування: вимоги та загрози

Світова практика свідчить: завдання базового рівня влади майже завжди виконуються лише на своєму рівні. Зате центральний рівень влади зазвичай у виконанні своїх завдань не обмежений діями інших рівнів. Тому особливо слід подумати над тим, як упорядкувати завдання різних рівнів. Це передусім стосується районів і територіальних громад, де необхідно здійснити певну уніфікацію завдань, щоб забезпечити єдність території держави. До того ж, способи виконання окремих завдань, можливо, будуть неоднаковими в різних частинах країни. Тому правовий нагляд за виконанням завдань буде віднесений до віддання вищого рівня урядування. Цей правовий нагляд, однак, не повинен заходити настільки глибоко, щоб стосовно постанов, ухвалених органами районного рівня та рівня територіальних громад, було впроваджене право на попереднє надання/отримання дозволу, як це має місце, скажімо, у випадку французького префекта, бо інакше тоді залишається можливість сингулярного втручання.

Що стосується нагляду над виконанням завдань органами районного рівня та рівня територіальних громад, важливо, щоб для власних і таким чином неподільних завдань територіальної громади було передбачено насправді лише цей рівень нагляду. Таке обмеження необхідне, бо існує лазівка для незначної децентралізації ба навіть повзучої рецентралізації. Процес децентралізації далеко не завершується прийняттям законів і підзаконних актів. Має відбутися справжня передача завдань з верхнього на нижні рівні.

Отже, у цій фазі децентралізації слід обачно поводитися з передаваними (делегованими) завданнями, вимогами щодо виконання завдань („мандати”) тощо. Саме делеговані завдання мають стати в Україні предметом реформування. Це близько 85 % усіх завдань, що надзвичайно багато. Так у всіх державах, і якщо після реформи вони лишаться, доцільно забезпечити фаховий нагляд з боку вищого рівня управління. Але цей нагляд має обмежуватися загальними нормами, а не так, як сьогодні, коли контролюється кожен крок.

До цих завдань розмежування рівнів урядування належить також питання фінансування та інвестицій на всіх рівнях. Проте це вже інший аспект.

Відповідальність за бюджет і розподіл надходжень адекватно поділу завдань

Питання формування та структури окремих бюджетів і, зокрема,

питання розподілу надходжень на всіх рівнях у цій книзі пророблені поки що недостатньо. Та це і зрозуміло, адже ще невідомо, як буде проведено реформування. Але дуже важливо вже на цьому етапі паралельно з'ясувати питання відповідальності за бюджет і розподіл надходжень. Тому дамо роз'яснення щодо цих питань якомога ширше.

Стосовно відповідальності за бюджет

Для бюджетів нижнього рівня важливо, щоб це питання вирішувалось максимально незалежно від бюджетних рішень на вищих рівнях. Важливий крок у цьому напрямі було зроблено з прийняттям нормативно-правового документа про те, що друге читання проекту бюджету центрального уряду, яке відбувається у вересні, у зв'язку з трансфертами на нижні рівні було і остаточним. Важливо, аби ці трансферти були оцінені так, щоб нижні рівні вже на ранньому етапі могли розробляти плани, наприклад, стосовно 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 не дають можливості планувати бюджети нижніх рівнів і являють собою імпліцитний (скритий) горизонтальний процес бюджетного регулювання (вирівнювання) та надмірно ускладнюють його систему.

У книжці пропонуються точні методи для формування, ухвалення та обрахування бюджету відповідного рівня, що посилюють фінансову відповідальність. Утім при формуванні окремих бюджетів слід переглянути практику застосування нормативів, які здебільшого діяли ще в радянські часи. Наяву два таких нормативів: один – для відповідного міністерства, наприклад, для сфери освіти (соціальні норми), інший – для формування бюджету. Останній для практики сучасного бюджету скоріше неприйнятний і потребує перегляду.

Стосовно логіки розподілу надходжень

Обсяг завдань, які у цій книжці відносяться до виконання на різних рівнях, можуть виконуватися лише за умови, що до цих рівнів одночасно віднесені відповідні обсяги фінансування. У протилежному разі вищі урядовці заперечуватимуть, що нижні рівні недостатньо забезпечені фінансовими ресурсами, щоб узяти на себе виконання намічених завдань. Утім перш ніж розпочинати новий розподіл надходжень, зокрема, з питань створення власних податків, необхідно з'ясувати, що в системі вже є і якось профінансоване, а що має бути передане через трансферти.

Так, часто звучить аргумент, що реформа буде пов'язана з великими труднощами, бо нові виконавчі ради на різних рівнях не мають відповідного персоналу. І кажуть, що він не може бути так швидко підготовлений, і взагалі для цього немає фінансів. Що дійсно потребує багато часу, то це формування працездатної адміністрації з відповід-

ним персоналом на найнижчому рівні, рівні територіальних громад, навіть якщо гроші на це і будуть. Проте це не стосується району нового типу. Тут достатньо буде того персоналу, що є у нинішній районній державній адміністрації. Аналогічна ситуація щодо передачі завдань від обласної державної адміністрації обласній адміністрації нового типу. Тому необхідно буде лише перемістити ці надмірні кадрові ресурси. Хоча це і не є безпосередньою проблемою розподілу надходжень, але такий підхід значно розвантажить його. Тому, очевидно, скорочення кадрів на вищому рівні відбудеться в результаті масового зменшення наявної чисельності персоналу після переходу з державної до самоврядної сфери діяльності. Те саме стосується соціальних і матеріальних витрат та інвестицій: той, хто дотепер вирішував ці питання і мав для цього фінансові засоби, тепер лише переходить на іншу посаду.

Тому дозволимо собі висловити тезу про те, що фінансові ресурси для реформованих організацій здебільшого вже є. Їх необхідно лише перерозподілити, що, звісно, є нелегким політичним завданням. Проте ця теза важлива, оскільки закриває дискусію про зміну податкової системи, що нібито знову йдеться про підвищення податків, але цього разу вже під потреби адміністративної реформи. В центрі уваги має бути структура податків, а не рівень оподаткування.

Яке значення має досконала структура податкової системи для багаторівневої системи урядування, слід роз'яснити окремо. Йдеться про логіку взаємозв'язку між завданнями (чи видатками, що з них випливають) та відповідними податками. Це основне завдання економічної раціональності фіскальної децентралізації і воно відоме в міжнародній літературі як поняття „фіскальна еквівалентність”. Принцип фіскальної еквівалентності можна наочно продемонструвати на прикладі різних кроків, деякі з яких наведено в книзі як реформаторські:

1. Спочатку завдання публічної влади мають бути розписані відповідно до своїх рівнів, щоб територія мала з того певну користь: скажімо дитячий садок потрібно віднести до рівня територіальної громади, а оборону країни – до центрального рівня. Такий розподіл у даній книжці зроблено надзвичайно вдало, про що свідчать довгі переліки завдань (повноважень), віднесених до компетенції відповідного рівня.

2. Потім необхідно розв'язати питання про податки, які слід утримувати у цьому територіальному формуванні, а також розробити критерії варіювання ставок для цих податків (чи принаймні для найважливіших із них).

3. І нарешті, найважливіший крок: парламент (уряд) цього територіального формування повинен бути у змозі (і одночасно зобов'язаний) приймати рішення як про видатки (і таким чином, про обсяг виконання завдань), так і про те, що для цього потрібне, можливо, додаткове податкове фінансування. (Те саме стосується послуг, надання яких фінансується за рахунок зборів/тарифів. І для цього терито-

ріальна громада повинна мати право встановлювати розмір ставок зборів/тарифів).

Значення цього принципу проявляється, зокрема, тоді, коли громадяни вимагають надання додаткових послуг, які самі по собі здаються дуже вигідними. Місцева влада повинна бути в стані та зобов'язана виставляти громадянину відповідний „рахунок” за ці додаткові послуги у формі додаткових надходжень, тобто насамперед вищих ставок податків. Це змушує замовника зважувати, чи збільшення видатків, яке передбачається, дійсно варте пов'язаного з цим підвищення податків. Не в останню чергу це шлях до зацікавлення громадянина життям громади, особливо на рівнях територіальної громади та району. Там він може точніше, ніж на центральному рівні, розібратися, що робиться з його (!) грошима.

Отже, до відповідальної роботи в територіальному формуванні належить те, що воно може мати як свої власні завдання, так і мати у своєму розпорядженні власні кошти, що можуть варіюватись за розміром.

Як уже зазначалося вище, щоб наблизитися до цієї моделі було проведено дуже якісну підготовчу роботу, коли до чотирьох рівнів із власними бюджетами було віднесено дуже детально вписані власні завдання. Що слід було б зробити негайно, так це виробити принципи розподілу податків. Перед тим як розглянути це питання, необхідно зробити ще одне зауваження щодо того, чому трансферти з вищих рівнів, оскільки вони призначені для забезпечення необхідних видатків, не є настільки вдалим, як аналогічні надходження за рахунок власних податків. Трансферти з вищих рівнів для окремих територіальних формувань є „дешевими грішми”, бо відпадає необхідність у заробляння їх на власній території, де тамтешня влада мусить відповідати перед власними громадянами та підприємствами за розмір надходжень. А для того щоб отримати трансферти „зверху”, необхідно лише провести там лобістську роботу.

Виходячи з цього, можна оцінити як досить сумну ту ситуацію, що сьогодні в Україні найбільша частка надходжень на нижніх територіальних рівнях складається з трансфертів. Але і у цьому випадку справедлива вже згадана теза: в системі достатньо грошей для того, щоб фінансувати сьогоднішній рівень послуг. Необхідно лише скоротити податки, які відраховуються в центр, та створити умови для виникнення податкових джерел для нижніх рівнів. Відповідно необхідно було б потім (у ході розвитку реформи) знайти ці додаткові надходження.

Адекватний розподіл податків

Що стосується власних надходжень, то тут необхідно розрізнити два підходи до стимулювання для територіальних формувань:

1) База для нарахування податків має створюватися (зароблятися) на території цього територіального формування (розподіл податків –

відповідно до обсягу місцевих надходжень). Це невелика проблема, якщо йдеться, наприклад, про податок на землю, але якщо мова йде вже про податок з обороту чи акциз на виробництво / збут алкоголю, ситуація ускладнюється. Якщо база для нарахування податків сприяє утворенню потрібного обсягу місцевих надходжень, уже тоді з'являються стимули, навіть якщо ще немає можливості варіювати ставками податків. У даному разі територіальне формування має всі підстави потурбуватися про додаткові заходи щодо розміщення нових підприємств і поселення нових громадян, бо з цим пов'язані додаткові надходження.

2) Але якщо потім згаданий вище „рахунок” за очікувані додаткові видатки не виставлено, важливо, щоб була можливість додатково підняти податкову ставку для власних податків (або на свою частку одного з великих податків).

Не всі види податків як джерело надходжень коштів підходять територіальним формуванням нижнього рівня. Тому, якщо це розглядати у світовому вимірі, то деякі податки, звичайно, відносяться до відання центрального рівня, а інші – до відання територіальних громад або району. Для середнього, тобто обласного, рівня в Україні, здається, ще не визначились, чи він має отримати власні джерела податків, чи лише трансферти з центрального рівня (така частка податку є, якщо говорити мовою економістів, лише трансфертом, адже вона не „зароблена” на території області).

Так само слід прагнути, щоб не було занадто багатьох випадків „участі у фінансуванні” з боку вищого рівня, особливо окремих міністерств. Додаткові надходження нижніх рівнів, які виникають у результаті цього, по-суті також є лише трансферами, а до того ж такими, що пов'язані із значним ефектом управління з боку вищого рівня. Але після запланованої децентралізації це управління може бути зведене до мінімуму.

Якщо ж після таких попередніх міркувань перейти до питання послідовного аналізу видів податків, то можна виключити з цього кола центральний рівень, бо він має лише віддавати зібрані податки, наприклад, через зниження податкових ставок для своїх найбільших платників. А для регіонального (обласного) рівня в Україні важливість розподілу податків, можливо, лишається у політичному сенсі питанням відкритим. Отже, залишаються лише рівні району й територіальних громад.

Що стосується району, немає необхідності обов'язково говорити про власні джерела податків. У Німеччині, наприклад, земельні округи (райони) повністю фінансуються переважно за рахунок розкладки податків. Для цього парламент земельного округу визначає розмір сум, що перераховуються через розкладку податків. Утім і в Німеччині час від часу предметом дискусії стає запровадження власного податку для земельних округів.

Для рівня територіальних громад є один, абсолютно чітко віднесений до їхнього відання податок: податок на землю та на споруди. Це, так би мовити, природний комунальний (місцевий) податок. В Україні такий комбінований податок є темою для обговорення. У сільській місцевості він не обов'язково має ґрунтуватися на дуже точному земельному кадастрі. Втім дуже важливо, щоб перед цим 90 % розташованих поза територіальними громадами земель були віднесені до відання громад, як це також раніше зазначалося у книзі. То ж у сільській місцевості буде достатньо, якщо територіальна громада матиме право на оподаткування та зможе, наприклад, через здійснення „нагляду” здійснити перехід до більш продуктивних видів сільськогосподарського виробництва й адаптувати до цього оподаткування. Важливо, що типовий комунальний (місцевий) податок повністю залишається територіальній громаді, а інші рівні ніяк не причетні до нього. Тільки в такому разі можна впроваджувати право на визначення податкової ставки.

Важливим є також принцип, який у Німеччині називають „збалансованістю інтересів”: територіальна громада повинна оподатковувати приватні домашні господарства та підприємства в однаковому розмірі. Якщо цього немає, тоді територіальна громада піклується більше або про підприємства, або про приватні домашні господарства. Така „збалансованість інтересів” забезпечується частково вже при визначенні податку на землю та будівлі.

Але цей вид податку не в змозі сам нести весь тягар фінансування територіальної громади, особливо після того, як буде впроваджено право районів на оподаткування. Тому слід подумати над тим, чи не підвищити частку податку на доходи фізичних осіб (*personal income tax*) і податок на малі підприємства. Стосовно податку на доходи фізичних осіб, то мова може йти лише про частку в ньому, яку, як показує міжнародний досвід, можна збільшити введенням окремої податкової ставки. Цей вид податку має сплачуватися за місцем проживання найманого працівника, оскільки його заробітна платня ним обкладається. Якщо наразі в Україні це зробити складно, слід розглянути питання про те, чи не потрібна їй якась допомога.

Участь територіальних громад у розподілі загального корпоративного податку (податку на прибутки підприємств – *corporation income tax*) навряд чи можлива, і це добре видно на прикладі тих підприємств, підрозділи яких знаходяться у кількох місцях, але мають єдиний баланс (і, звичайно, єдиний прибуток). Але і для таких випадків можна знайти рішення, розподіливши податок між підрозділами цього підприємства, наприклад, згідно з чисельністю працівників. Можливий варіант оподаткування малих підприємств на рівні територіальних громад. Це потрібно лише узгодити з державним податком на прибутки підприємств, щоб не пропустити жодного або не оподаткувати двічі.

В інших випадках, що стосуються порядку віднесення джерел податків, необхідно, наскільки це можливо, потурбуватися про те, щоб територіальні формування усіх рівнів могли фінансуватися максимально за рахунок власних надходжень, до яких також належать тарифи та збори. Відштовхуючись від противного, це означає, що трансферти у рамках горизонтального процесу бюджетного регулювання (вирівнювання) можна утримувати на низькому рівні. Вони повинні виділятися, як це буде розглянуто далі, строго у відповідності з фіскальною потребою.

Слід окремо спинитися на питанні можливості позичання коштів нижніми рівнями. Позичання коштів у всіх державах вважається досить сумнівним видом надходжень. Воно дає змогу взяти кошти, яких вимагають громадяни, вже сьогодні, а тягар фінансування відстрочити на завтра, замість того, щоб фінансувати його через вищі податки. Тому слід вітати рішення, згідно з яким обласна адміністрація отримує право не затверджувати бюджети нижніх рівнів, що мають надмірну заборгованість. У таких випадках рекомендується навіть наділити адміністрацію відповідним постійним повноваженням, а не лише як перехідне рішення. Наприклад, у Німеччині кожна окрема федеральна земля має право перевіряти залучення нових позик її територіальними громадами. При цьому ставиться питання стосовно того, чи відповідає обсяг нових позик, залучених територіальною громадою, її фінансовій спроможності на далеку перспективу. Якщо це не так, уряд федеральної землі може відмовити громаді у затвердженні її рішення. Втім слід зважати на те, що насправді перевіряється лише обсяг залучення позик, а не доцільність тих чи інших видатків. Інакше це було б неприпустимим впливом на самоврядування територіальних громад.

Реформування процесу бюджетного регулювання (вирівнювання)

Якщо описані вище реформаторські кроки були реалізовані, варто обміркувати наступний крок, який може спиратися на те, що вже існує в Україні. Необхідність цього впливає з того, що до відання кожного окремого рівня (обласного, районного, рівня територіальних громад) віднесені види надходжень, які у своїй сукупності відповідають обсягам видатків, пов'язаних із виконанням завдань на цьому рівні. Але ще потрібно вчинити певні дії, бо якщо взяти рівень територіальних громад, то завжди знайдуться такі територіальні громади, чия потреба у видатках буде перевищувати обсяг надходжень, який вони в змозі отримати („бідні” територіальні громади), а в інших громадах ситуація буде зовсім протилежною („заможні” територіальні громади).

Саме в цьому місці слушно було б розглянути ті непорозуміння, що інколи виникають у рамках української дискусії. Той факт, що одна територіальна громада з урахуванням цих індикаторів може бути визнана бідною, сам по собі є недостатньою підставою для того, щоб зли-

вати її з іншою. Це стає зрозумілим, якщо глянути на велику територію, на якій існують лише такі територіальні громади (чи райони). Наприклад, у Німеччині це мало місце відносно федеральних земель, які приєдналися у 1990 році. Нікому в Німеччині не спало б на думку відмовити тамтешнім територіальним громадам у праві на існування лише з тих причин, що вони довгий час не зможуть фінансувати себе за рахунок власних надходжень. Існує, в тому числі й у старих федеральних землях, чимало територіальних громад, які постійно залежать від трансфертів, навіть від трансфертів із спеціальних фондів (фондів бюджетного регулювання).

Утім є чимало громад, для яких трансферти є нормальною справою з причин фінансової скрути. Саме для цього, врешті-решт, і існує система бюджетного регулювання (вирівнювання). В Україні вона існує на національній основі, з детальними індикаторами, як це викладено в Постанові Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2001 року № 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. При цьому, можливо, варто було б поміркувати над тим, щоб ці формули радикально спростити. Допомогла б спроба одного разу здійснити розрахунки із застосуванням значно простіших показників, наприклад, показника чисельності населення, лише з певною поправкою на кількість школярів і густоту населення, а потім перевірити, на скільки цей результат взагалі відрізняється від результату системи із складними показниками.

Що стосується побудови цієї системи бюджетного регулювання (вирівнювання) для всієї держави, слід подумати над тим, щоб центральний рівень здійснював лише вирівнювання між регіонами (областями), кожна область – між своїми районами, а кожен район – між своїми територіальними громадами. У всякому випадку необхідно було б централізовано прийняти загальні директиви для останніх двох систем. Завдяки такій децентралізації систем бюджетного регулювання (вирівнювання) можна було б набагато краще враховувати особливості окремих частин країни.

Прикінцеві зауваження

У цьому розділі зроблено спробу дати певні імпульси для адміністративної реформи в Україні, що базуються на європейському та німецькому досвіді. Наша точка зору, сподіваємось, стане корисною при подальшій дискусії.

Як і в інших європейських країнах, в Україні існує необхідність здійснення широкомасштабної реформи та модернізації публічної адміністрації. При цьому реформа має розглядатися та організовува-

тися як процес. Спершу необхідно знайти в суспільстві порозуміння про майбутню функцію публічної адміністрації в сучасній демократичній Україні. Мова про те, щоб на основі Конституції розробити цілі та візирець для наслідування для публічної адміністрації майбутнього. І суспільство, і політики мають прагнути широкого консенсусу в рамках відкритої політичної дискусії. Якщо в результаті цієї політичної комунікації визначиться цільова система, можна буде говорити про окремі складові адміністративної реформи. У книзі зосереджена увага на темах територіальної реформи, організаційної структури та розподілу завдань (повноважень) по окремих адміністративних рівнях. Запланована реформа публічної служби, як і інші теми, не є предметом цієї книги.

П'ять моделей АТУ у розділі 6 уможливають обговорення та прийняття рішень на надійній аналітичній і раціональній базі. Розділ 8, написаний німецькими експертами, надає пропозиції щодо того, якими методами та за якими критеріями ці моделі мають оцінюватися.

У книжці лише означені, але не поглиблені теми публічного бюджету, його структура щодо надходжень та видатків, а також проведення необхідних змін як результат територіальної, організаційної та функціональної реформ. Якщо децентралізація та делегування повноважень будуть конкретно прописані для окремих адміністративних рівнів, то і бюджетні системи повинні відповідати цим підходам. Широкомасштабну адміністративну реформу у такій великій державі, якою є Україна, не можна здійснити швидко в усіх її куточках. Тому рекомендується працювати з моделями та пілотними галузями. Стосовно територіальної реформи, то тут необхідно налаштуватися на тривалу стадію добровільності. Конкретно це означає, що центральний рівень визначає цілі та масштаби і формує уявлення про те, яким чином мають бути викроєні окремі адміністративні простори (так зване цільове планування). У певних рамках необхідно заохотити територіальні громади, міста та райони до створення коопераційних утворень і об'єднань (наприклад, за допомогою фінансового стимулювання інвестицій у публічну інфраструктуру). Наприкінці цього кількарічного процесу має з'явитися закон, який регламентуватиме відкриті до якогось часу питання про комунальні об'єднання. Отже, цей закон буде останньою станцією на шляху реалізації цільового плану щодо територіальної реформи.

Рецензії на авторський оригінал праці «Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування»

Рецензія 1

Адміністративно-територіальний устрій – це законодавчо закріплена система поділу держави на територіальні утворення, відповідно до якої здійснюється організація та функціонування органів державної влади. Він є своєрідною „канвою” для побудови усіх владних інституцій.

На даному етапі розвитку України невідкладним є питання реформування організації влади, взаємовідносин між державою та громадянським суспільством, у тому числі й проведення адміністративної реформи, реформи місцевого самоврядування і територіального устрою, посилення ролі місцевого самоврядування у відповідності до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Враховуючи зазначене, першочерговим завданням повинно бути проведення реформи адміністративно-територіального устрою.

Слід зазначити, що питання реформування системи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування нерозривно пов'язані. Ефективність вирішення одних питань неодмінно позначається на ефективності вирішення інших. Можна сказати, що нинішній адміністративно-територіальний устрій є уособленням неефективного управління.

При плануванні діяльності органів виконавчої влади, спрямованої на запровадження реформи суспільства, слід звернути увагу на той факт, що реформування повинно починатися з модернізації та гармонізації адміністративно-територіального устрою держави як базової засади для формування структури органів державної влади.

Крім того, під час реформи місцевого самоврядування та пов'язаної з нею реформи бюджетного і податкового законодавства проблемні питання, що виникатимуть при визначенні джерел наповнення бюджетів місцевого самоврядування, можуть бути розв'язані у процесі проведення реформи адміністративно-територіального устрою держави.

Проведення адміністративно-територіальної реформи дозволить оптимізувати територіальний устрій України з урахуванням національного та міжнародного досвіду, сприятиме укрупненню адміністративно-територіальних одиниць, підвищенню на цій основі рівня соціально-економічного розвитку країни, ефективності управління територіями, зниженню витрат на утримання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також поліпшенню якості надання послуг населенню незалежно від місця проживання, забезпе-

ченню надання їм на рівні загальнодержавних соціальних стандартів.

Як свідчить досвід європейських держав, реформування системи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розведене в часі. Адміністративно-територіальна реформа пов'язана з процесом децентралізації, яка є змістом реформи місцевого самоврядування, тобто реформа місцевого самоврядування є похідною реформи адміністративно-територіального устрою.

В кінці 1990-х та впродовж 2000-2005-го років було прийнято ряд концептуальних і законодавчих актів (концепції адміністративної реформи та державної регіональної політики, Бюджетний кодекс, Закон „Про стимулювання розвитку регіонів”), розроблялися численні законопроекти (зокрема “Про місцеве самоврядування громади”, “Про місцеве самоврядування району”, “Про місцеве самоврядування області”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місто-регіон Севастополь”, окремі з яких навіть пройшли експертизу в Раді Європи).

Адміністративно-територіальна реформа зразка 2005 року в силу різних обставин не знайшла підтримки в суспільстві, в першу чергу в самому управлінському апараті. Загальною тенденцією було те, що український політикум протягом 15 років незалежності насамперед цікавила розбудова даху державного механізму, а не закладання його підвалин, фундаменту, а саме територіальної організації влади.

Запропоновані увазі читачів матеріали містять не лише проблемні питання територіальної організації влади в Україні, шляхи і спроби оптимізації територіальної організації влади без змін адміністративно-територіального устрою, а й вперше пропонують декілька варіантів проведення реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування з одночасним формуванням вертикалі органів виконавчої влади. Заслуговує на увагу й оцінка запропонованих варіантів міжнародними експертами.

Вважаю, що матеріали книги дають змогу читачам розібратися у складному комплексі проблем існуючої територіальної організації влади в Україні.

Позитивом є те, що в одному збірнику містяться як матеріали, що відображують реальний стан справ у сфері адміністративно-територіального устрою, так і декілька варіантів розв'язання існуючих проблем, що в свою чергу дає громадськості можливість бути учасником процесу пошуку й вибору оптимального варіанта формування державної політики у сфері реформування територіальної організації влади в цілому та адміністративно-територіального устрою зокрема.

Голова Ради з вивчення
продуктивних сил України
НАН України, чл.-кор. НАН України

Б. М. ДАНИЛИШИН

Рецензія 2

Праця присвячена важливій і актуальній темі – реформуванню адміністративно-територіального поділу України. У проведенні реформи адміністративно-територіального устрою (АТУ) держави є два принципових аспекти. Перший пов'язаний із проведенням реформи й тим, що потрібно зробити для введення нового стандарту адміністративно-територіального устрою країни. Ніхто й ніщо не залишиться осторонь від цієї реформи. Виходячи з цього, потрібно узгоджувати масу інтересів і об'єктивних тенденцій в освоєнні територій. Другий аспект пов'язаний з непроведенням реформи, тобто тим, що станеться за умови, якщо АТУ держави залишиться незмінним. Знов-таки, ніхто й ніщо не залишиться осторонь від непроведення даної реформи. Її непроведення також потрібно узгодити з інтересами та об'єктивними тенденціями розвитку України.

Не факт, що проведення реформи АТУ буде винятково успішним, але факт, що негативні наслідки непроведення реформи будуть незчисленими й важкими. Самі ці наслідки потребують систематизації в силу своєї різноплановості й численності. Велике значення монографічного дослідження в тому, що воно ставить і вирішує деякі з питань, пов'язаних із проведенням даної реформи.

Дослідження має комплексний характер. У реформуванні АТУ України немає можливості чітко визначити, до якої галузі науки має бути віднесена ця тема. У ній є управлінські, економічні, соціальні й багато інших аспектів. Вони розглядаються багатьма науковими дисциплінами. Звести в єдиний і науково обґрунтований проект реформування АТУ ці методологічні й теоретичні підходи непросто. Авторський колектив зробив спробу інтегрального розгляду. Безсумнівно, ця спроба дуже цікава. Важливо зв'язати теоретичні дослідження в сфері правознавства з детальним розглядом проблем конкретних територій України.

Монографія не тільки системно висвітлює деякі питання, а й дозволяє перейти до постановки нових наукових проблем. На мій погляд, це дуже важливо. При реформуванні АТУ України потрібно враховувати динамічну ситуацію в державі. Новий стандарт АТУ повинен не тільки усунути протиріччя, що нагромадилися за десятиліття існування нинішнього устрою, а й відкрити перспективу як мінімум на двадцять років. Для змін, пов'язаних з адміністративно-територіальним устроєм держави, це цілком нормальний термін. Реформування АТУ є платформою для проведення великої кількості інших реформ.

Цінність монографії в тому, що в ній не тільки розглядаються загальні теоретичні й методологічні питання, важливі для проведення адміністративно-територіальної реформи, а й конкретизуються загальні положення. Це необхідно для коректного проведення рефор-

ми. Наприклад, у монографії детально розглядаються складні проблеми проведення реформи в Київській області. Хоча проблеми, з якими стикається реформування АТУ на загальнодержавному і на регіональному рівнях, дещо різняться. Тому важливо, щоб загальні теоретичні й методологічні положення були адаптовані до їхнього коректного розгляду. Складність проведення реформи АТУ в тому, що, незважаючи на декларації – нехай найвищого рівня – і найкращі наміри, вона може виявитися невдалою через нехтування багатим конкретним матеріалом, пов'язаним з різними територіями.

Київська область виступає як приклад детального розгляду проблем реформування АТУ. Відзначено, що наслідком змін, що нагромадилися раніше, стало те, що для АТУ Київської області характерні серйозні диспропорції в організації території. Вони мають різні прояви: в чисельності населення, що проживає на території району, в площах районів, в економічних показниках розвитку районів і ще багато в чому іншому. Наявність таких диспропорцій, які часто навіть не усвідомлюються через те, що до них усі звикли й саме питання зміни АТУ породжує тривожну реакцію, є підставою для того, що навіть у рамках такої загалом благополучної області, як Київська, є чимало депресивних територій. Це не стільки депресивність, спричинена зоною відчуження, що виникла в результаті аварії на ЧАЕС, скільки депресивність, що виникла внаслідок того, що немає розумної політики управління територіями й розумної інвестиційної політики, яка дозволяє максимально ефективно використовувати потенціал і території, і населення. У монографії пропонується підхід, на основі якого можна розглядати проблеми реформування АТУ й інших областей України.

У цілому можна стверджувати, що підготовлено важливу й професійну монографію. Вона є важливим кроком у розумінні того, в якому напрямі потрібно проводити дослідження й практично реформувати адміністративно-територіальний устрій України. Матеріал заслуговує публікації великим тиражем і широкого обговорення як фахівцями, так і громадськістю.

Доктор економічних наук, професор

Я. Б. ОЛІЙНИК

Офіційне видання

**Яцуба Володимир Григорович
Яцюк Володимир Андрійович
Матвіїшин Орест Ярославович
Карпінський Юрій Олександрович
Куйбіда Василь Степанович
Негода В'ячеслав Андронович
Ніколаєнко Дмитро Васильович
Кравченко Віктор Віталійович
Івашина Юлія Юріївна
Лебединська Ольга Юріївна
Павлюк Алла Петрівна**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ
УСТРІЙ УКРАЇНИ
Шляхи реформування**

Редактор *А. А. Москалюк*
Комп'ютерна верстка *Р. Л. Криницький*

Підписано до друку 15.05.07. Формат 70x100/16. Папір крейдяний 115 г/м². Гарнітура Petersburg. Офсетний друк. Ум. друк. арк. 23. Наклад 2500 прим. Зам. № 577.

Підготовлено до друку та віддруковано з оригінал-макету
в Поліграфічному центрі “Геопринт”:
03150, Київ, вул. Червоноармійська, 69
Тел.: (044) 502-80-60, 287-15-54
E-mail: post@geoprint.kiev.ua

