

УДК 332.12

*І. А. Верещук,
директор, Агенція регіонального розвитку
"Жовківщина — Європейський дім"*

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ ЯК ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Визначено основні проблеми наявного адміністративно-територіального устрою держави. Обґрунтовано шляхи розв'язання проблем адміністративно-територіального устрою. Встановлено вимоги, яким повинен відповідати адміністративно-територіальний устрій.

The basic problems of present administrative-territorial are certain the states. Ways of decision of problems of the administrative-territorial mode is grounded. The requirements which the administrative-territorial mode must answer are set.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, територіальна основа місцевого самоврядування.

Key words: administrative-territorial mode, territorial basis of local self-government.

ВСТУП

Питання забезпечення розвитку місцевого самоврядування у державі нерозривно пов'язане з необхідністю удосконалення його територіальної основи, тому що функціонування органів місцевого самоврядування здійснюється в межах певних адміністративно-територіальних одиниць, на які поділяється територія держави.

Протягом останніх років неодноразово робилися спроби оптимізувати територіальну організацію влади держави та реформувати місцеве самоврядування, що знаходило своє відображення у відповідних державних стратегічних та програмних документах. Проте невизначеність деяких положень Конституції України, відсутність до цього часу спеціального закону загострюють протиріччя між теорією і практикою та породжують низку проблем у цій сфері.

ЗАВДАННЯ

— визначити основні проблеми наявного адміністративно-територіального держави;

— обґрунтувати шляхи розв'язання проблем адміністративно-територіального устрою;

— встановити вимоги, яким повинен відповідати адміністративно-територіальний устрій.

РЕЗУЛЬТАТИ

Визначено основні проблеми наявного адміністративно-територіального держави, зокрема:

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

Проблема пошуку та впровадження ефективної управлінської моделі, що гармонійно поєдналася б з територіальним устроєм держави, оптимально враховуючи ресурсний потенціал території, — була завжди актуальною.

Актуальною вона є особливо сьогодні, коли внаслідок історичних обставин змінено радянську модель управління, за якої всі питання місцевого розвитку вирішувалися з центру, але за 17 років так і не змінилися соціально-економічні, а тим більше — соціально-психологічні установки, що місцевий розвиток — це, перш за все, активна самостійна участь кожного у вирішенні питань місцевого значення.

Отже, існуюча схема адміністративно-територіального устрою України являє собою складну неупорядковану чотириступеневу ієрархічну структуру. Кожна адміністративно-територіальна одиниця наділена державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління, а також виконує певні самоврядні функції.

Ця система містить чимало неточностей і суперечностей. Так, одні й ті ж адміністративно-територіальні одиниці — міста районного значення, селищні та сільські ради — можуть належати як до третього, так і до четвертого рівня ієрархії.

Відсутність в адміністративно-територіальному устрої України найнижчого базового рівня та різноманіття адміністративно-територіальних одиниць третього та четвертого рівнів (міста районного значення, селищні, сільські ради) ускладнюють адміністративно-територіальну схему по горизонталі.

Невпорядкованість системи адміністративно-територіального устрою

визначається декількома аспектами. Так, на сьогодні одні і ті ж адмінтеродії належать до різних рівнів ієрархії.

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

Це — так звані "матрьошки" — специфічні адміністративно-територіальні утворення, на території яких розташовані інші адмінтеродії, але які не складають єдиної територіальної громади. 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 (Алуїти — 24, Судака — 14), в Луганській області — 53 села.

Це пояснюється тим, що незалежній Україні дістався у спадок адміністративно-територіальний устрій, що формувався майже 70 років за часів радянської влади та функціонування централізованої моделі управління економікою, недостатнього врахування соціальних критеріїв для утворення адміністративно-територіальних одиниць.

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

У понятійно-термінологічному апараті адміністративно-територіальних одиниць є чимало суперечностей.

Якщо з нормами Конституції порівняти існуючу схему адміністративно-територіального устрою, то можна виявити низку суперечностей. По-перше, поза переліком адміністративно-територіальних одиниць в нормах Конституції опинилися міські, сільські та селищні ради.

По-друге, перелік адміністративно-територіальних одиниць включає як власне адміністративно-територіальні одиниці, такі як області та райони, так і адміністративно-територіальні одиниці, які, по суті, є населеними пунктами: міста, селища та села. Це спричинило певну плутанину в поняттях "адміністративно-територіальна одиниця" та "населений пункт". Приміром, сільська рада та село, селищна рада та селище міського типу; місто обласного значення чи місто районного значення як адміністративно-територіальні одиниці та місто як населений пункт.

По-третє, відсутність базового рівня адміністративно-територіальних одиниць — сільських та селищних рад неминуче приводить до порушення принципу повсюдності території, за яким значні території поза межами сіл та селищ не належать ні до якої адміністративно-територіальної одиниці.

Чітке законодавче визначення і розмежування цих понять — одне з першочергових завдань у формуванні ефективної територіальної організації влади.

3. Порушення принципу компактності адміністративно-територіальних одиниць — існування населених пунктів, територія яких відокремлена

від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці,

Існують такі населені пункти, що розташовані на території однієї області, а адміністративно — підпорядковані іншій. Так, Макарів-1 розташоване у Житомирській області, смт. Коцюбинське — у м. Києві, м. Славутич — у Чернігівській, проте всі вони адміністративно підпорядковані Київській області. У даному випадку ми спостерігаємо конфлікт компетенції рад: Київської міської та Коцюбинської селищної щодо території селища Коцюбинське. Оскільки і Київська міська, і Коцюбинська селищна ради відповідно до законодавства здійснюють однакові функції і повноваження, приймаючи відповідні рішення на відповідній території, але територія селища Коцюбинське входить у територію м. Києва. І може бути, що рішення прийняте Київською міською радою обов'язкове до виконання на території м. Києва, включаючи і територію селища Коцюбинське, суперечитиме рішенням Коцюбинської селищної ради, рішення якої теж обов'язкове на території селища Коцюбинське.

Лише на території одного району, наприклад, Драбівського Черкаської області, існують череззсумніжні анклав Рецюківщинської, Безбородківської та Шевченківської сільських рад, що не мають спільних меж зі своїми титульними територіями. Така ситуація спричиняє низку проблем для органів місцевого самоврядування, до яких належать зазначені землі, особливо щодо адміністрування податку на землю. Проблеми існують і в жителів як віддалених земель, оскільки це — відносна недоступність адмінпослуг в адміністративному центрі відповідної ради, так і в жителів Безпальчівської ради, що мають земельні ділянки на відділених територіях.

4. Невизначеність процедури та застарілість критеріїв для формування районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст.

На сьогоднішній день питання віднесення населених пунктів до адміністративних відповідних категорій, зміни їх меж та перенесення їх адміністративних центрів, віднесення населених пунктів до відповідних категорій адміністративно-територіального підпорядкування регулюються Положенням про порядок розв'язання питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року. Відповідно до зазначеного Указу рішення щодо питань адміністративно-територіального устрою приймаються уже не існуючими на сьогодні суб'єктами, наприклад, Президією Верховної Ради Української РСР, виконавчими комітетами відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування), рад народних депутатів. Крім того, діє норма щодо віднесення населених пунктів до категорії селищ міського типу, існування якої не передбачено Конституцією України.

Серед категорії адмінтеродиноци передбачаються такі, як місто республіканського, обласного, районного підпорядкування, селище міського типу (не передбачене Конституцією України), коли на даний час Бюджетний кодекс України оперує поняттями: міста об-

ласного (республіканського) та районного значення (а в Указі — підпорядкування).

Однією із проблем, породжених Указом 1981 року, є проблема віднесення міст з населенням понад 1 млн жителів до категорії міст обласного значення. Так, відповідно до нерівномірності фінансової забезпеченості на 1 жителя в залежності від місця його проживання, за регіональними відмінностями у рівні соціально-економічного розвитку територій різниця у чисельності жителів складає у 25 разів, як ми бачимо на прикладі Вінницької області, а в Одеській — у 73 рази. Усе це при однаковій кількості повноважень та функцій відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування". А відтак — породжується диспропорція й у фінансовій забезпеченості 1 жителя чи його доступності до адміністративних послуг, що надаються зазначеними радами.

5. Нерівномірний ступінь доступності та віддаленість до адміністративного центру адмінтеродиноци.

Наступна проблема, породжена недосконалим адміністративно-територіальним устроєм держави, — нерівномірна доступність жителів до центрів надання суспільних послуг. Відомий факт, що найбільший спектр суспільних послуг та поліпшена їх якість надається в обласному центрі, але центр області не у всіх регіонах співпадає з їх географічним центром. Це, у свою чергу, породжує нерівномірну ступінь доступності до цих послуг для жителів у залежності від місця їх проживання.

Лише у 6 областях України (Львівській, Тернопільській, Хмельницькій, Київській, Дніпропетровській та Донецькій) адміністративний центр практично співпадає з географічним центром. Це дозволяє практично всім жителям області, які проживають в різних її кутках відносно до центру, мати рівний доступ до послуг, що надаються на обласному рівні.

Івано-Франківська, Чернівецька, Вінницька, Одеська та Кіровоградська області мають відстань між адміністративним та географічним центрами від 20 до 35 км. У цих областях уже не всі жителі мають рівновіддалений доступ до обласних послуг.

У Рівненській, Житомирській та Луганській областях відстань неспівпадіна адміністративного та географічного центрів становить від 35 до 50 кілометрів.

Найгірша ситуація в Запорізькій та Закарпатській областях. У цих регіонах диспропорція у відстані між адміністративним та географічним центрами становить понад 65 кілометрів. Це значить, що жителям Равіщини потрібно проїхати майже всю територію області, щоб дістатися до її адміністративного центру.

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

6. Відсутність у багатьох випадках визначених у натурі меж адміністративно-територіальних одиниць або вста-

новлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів та населених пунктів.

Наступна проблематика — невизначеність у натурі меж адмінтеродиноци.

Так, у Черкаській області на межі з Безпальчівською сільрадою розташовані три земельні ділянки, які адміністративно належать іншим сільрадам — Рецюківщинській, Левченківській та Безбородківській. Така ситуація спричиняє низку проблем для органів місцевого самоврядування, до яких належать зазначені землі, особливо щодо адміністрування податку на землю. Проблеми існують і в жителів як віддалених земель, оскільки це — відносна недоступність адмінпослуг в адміністративному центрі відповідної ради, так і в жителів Безпальчівської ради, що мають земельні ділянки на відділених територіях.

Порушення принципу компактності розташування адміністративно-територіальних одиниць, відсутність чітко визначених їх територіальних меж спричинило існування таких населених пунктів, що розташовані на території однієї області, а адміністративно — підпорядковані іншій.

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.

Отже, коротко проаналізувавши деякі з існуючих проблем адміністративно-територіального устрою держави, приходимо до висновку, що існуючий адміністративно-територіальний устрій держави:

- стримує подальший розвиток ефективного самодостатнього місцевого самоврядування;

- унеможливує проведення бюджетної реформи, зокрема вдосконалення міжбюджетних відносин;

- призводить до зростання диспропорцій у рівні соціально-економічного розвитку територій;

- знижує ефективність державної політики щодо вирівнювання показників розвитку територій.

Подальше یرهреформування адміністративно-територіального устрою спричинятиме:

- нерівномірність представлення органів влади в адмінтеродиноцих базового рівня;

- нерівномірну фінансову забезпеченість у розрахунку на 1 жителя однакових категорій адмінтеродиноци;

- порушення критеріїв оптимальності управління;

- фінансову та інституційну неспроможність органів місцевого самоврядування;

- реалізацію повноцінного місцевого самоврядування тільки на рівні міст обласного значення;

- подальші диспропорції у рівні соціально-економічного розвитку територій;

- конфлікт між суб'єктами влади на районному та обласному рівнях;

- нерівномірну якість та доступність послуг до населення.

Шляхи розв'язання проблем адміністративно-територіального устрою.

Уже багато років в Україні існує розуміння, що базовим елементом адміністративно-територіального устрою держави та територіальною основою має стати громада. Практика показала, що реально таким базовим рівнем стали лише міста обласного значення та частина міст районного значення. Абсолютна більшість сіл та селищ, формально називаючись такими ж територіальними громадами, як і міста, не спроможні виконувати повноваження місцевого самоврядування. При цьому ця неспроможність є об'єктивною.

Оскільки закон про місцеве самоврядування в Україні має універсальні норми щодо повноважень органів місцевого самоврядування територіальних громад їх реалізувати в принципі не може, це призводить до необхідності виконання цих повноважень органами виконавчої влади, а відтак, з'являється проблема з дублюванням повноважень місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, адже навіть у спроможних громадах значна частина повноважень, які виконують виконавці рад цих громад, є повноваженнями делегованими.

Розділити повноваження між органами місцевого самоврядування територіальних громад, органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування району і області без вирівнювання спроможності територіальних громад, а відтак, без територіальної реформи — неможливо.

Практично у кожній області є кілька районів, які в принципі не мають фінансової основи для свого існування. Там практично відсутні підприємства, функціонує мінімальна бюджетна сфера. Навіть призначення голови районної державної адміністрації у такому районі виявляється проблемним, оскільки найдосвідченішою та найосвіченішою людиною у такому районі є директор школи чи головний лікар райлікарні. Райони з населенням у 25—30 тисяч жителів для багатьох українських областей скоріше правило, а не виняток. Виникає запитання, чи потрібен буде такий район в умовах, коли ці послуги, що сьогодні там надаються, наприклад — у райлікарні, будуть надаватись у громаді?

Укрупнення районів після становлення спроможних громад сприятиме серйозній децентралізації влади, оскільки значна кількість нині делегованих органам місцевого самоврядування повноважень стануть їх власними повноваженнями, що зменшить рівень втручання держави у функціонування місцевого самоврядування, а районні ради досить великих та економічно спроможних районів перестануть конфліктувати з районними державними адміністраціями, оскільки матимуть свої, чітко визначені повноваження, та передбачені на ці повноваження ресурси. Зрозуміло, що перелік цих повноважень буде досить невеликим. Органи місцевого самоврядування району мають стати механізмом погодження інтересів громад у межах району, пов'язаних із наданням конкретних послуг населенню.

Без сумніву, повсюдна адміністративна реформа, яка включає і реформу територіального устрою, має посилити

інституційні, адміністративні та фінансові можливості місцевого самоврядування.

Проте, посилення таких можливостей не може відбутися без посилення відповідальності місцевого самоврядування за свої дії як перед громадою, так і перед державою.

Державний контроль за рішеннями органів місцевого самоврядування повинні здійснювати державні органи, такими органами в Україні мають стати голови місцевих державних адміністрацій. Саме голови, а не місцеві державні адміністрації. Сьогодні, на жаль, Конституція України оперує поняттям "місцева державна адміністрація", але ж це не колегіальний орган.

Проблема виконання адміністраціями делегованих радами повноважень має зникнути, оскільки надто довго була предметом чварів між радами та місцевими держадміністраціями.

Для успішного проведення справжньої, не поверхневої адміністративної реформи її необхідно ретельно підготувати і підкріпити реформами у дотичних сферах, зокрема податковою та бюджетною реформами.

ВИСНОВКИ

Адміністративно-територіальний устрій повинен відповідати таким вимогам, виконання яких є запорукою його стійкості та ефективності:

— узгодженість системи адміністративно-територіальних одиниць, сформованих для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів виконавчої влади та інших органів влади;

— повсюдність юрисдикції органів державної влади та місцевого самоврядування на територіях відповідних адміністративно-територіальних одиниць, за винятком окремих територій, що отримують спеціальний статус відповідно до окремих законів, де створюються спеціалізовані адміністрації — межі юрисдикції адміністративно-територіальних одиниць збігаються з межами юрисдикції адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;

— територія адміністративно-територіальної одиниці може розташовуватись лише в межах території однієї адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня;

— при визначенні повноважень для органів публічної влади кожного рівня адміністративно-територіального устрою потрібно застосовувати принцип субсидіарності;

— кількість суб'єктів управління, координації чи контролю з боку держави, що перебувають у сфері впливу кожного органу публічної влади, повинна відповідати критеріям ефективного менеджменту;

— адміністративно-територіальний устрій повинен максимально відповідати рекомендаціям ЄС щодо системи статистичних одиниць № 1118.

У процесі прийняття рішення щодо створення адміністративно-територіальної одиниці повинна братися до уваги її відповідність наступним вимогам.

1. Повна та виключна компетенція органів публічної влади одного рівня — місцеві органи виконавчої влади та місцевого самоврядування повинні бути спроможними у кадровому, ін-

фраструктурному, фінансовому плані виконувати повноваження, визначені за відповідним рівнем АТО.

2. Нерозривність території адміністративно-територіальної одиниці. У межах території адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. Не може бути анклавів та ексклавів.

Адміністративний центр адміністративно-територіальної одиниці, як правило, має бути максимально близько розміщеним до її географічного центру.

3. Невисокий рівень дотаційності місцевих бюджетів — дотації не повинні зменшувати стимул до нарощування податкової бази, закріпленої за бюджетом адміністративно-територіальної одиниці.

4. Універсальність адміністративно-територіальної одиниці — диспропорції територій у межах одного рівня адміністративно-територіальної одиниці повинні вкладатися у межі статистичних відхилень, достатніх для вироблення єдиної державної регіональної політики.

5. Стійкість до політичних, демографічних, економічних викликів, відсутність внутрішніх чинників власної дезорганізації.

6. Узгодженість кількості одержувачів публічних послуг з галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та бюджетними спроможностями фінансування цих установ.

7. Організація органів місцевого самоврядування в адміністративно-територіальній одиниці повинна забезпечувати належне представництво та політичну спроможність прийняття соціально-вразливих рішень (у частині місцевих податків та зборів, тарифів, штрафів, санкцій).

8. Взаємодоповнювання — в адміністративно-територіальних одиницях, особливо вищих рівнів, повинні дотримуватися пропорції між багатими та бідними складовими, вузькоспеціалізованими населеними пунктами та територіями з диверсифікованими функціями, що сприятиме територіальній справедливості, забезпеченню більшого доступу до публічних послуг.

9. Типовий склад бюджетної інфраструктури для всіх адміністративно-територіальних одиниць одного рівня.

Література:

1. Керещман В.Ю. Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти: монографія. — К.: УАДУ, 2002. — 188 с.
2. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: монографія / В. С. Куйбіда. — К.: МАУП, 2004. — 432 с.
3. Лазор О. Д. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення: словниково-довідник / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор; наук. ред. М. Д. Лесечко. — Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2003. — 366 с.
4. Лебединська О. Ю. Стратегічне планування і визначення стратегічних пріоритетів соціально-економічного розвитку регіонів / О. Ю. Лебединська // Управління сучасним містом. — 2003. — № 10—12 (12). — С. 102—107.

Стаття надійшла до редакції 26.07.2010 р.