

# Адміністративно-територіальний устрій: порядок денний

Територіальна організація влади є безальтернативною основою її ефективності, можливість реалізації європейських принципів ефективного управління, задіяння потужного національного ресурсу місцевого самоврядування.

Теорія і суттєва історична практика довели, що реалізація принципів демократії, як основи державного будівництва, формування суспільних відносин, розвитку громадського суспільства, залучення громадян до реальної участі в управлінні селами, селищами, містами і державою можливе лише через місцеве самоврядування і при умові, що в центрі знаходиться людина, її права і свободи, її повсякденні інтереси.

Територіальний устрій – це, перш за все, умови формування ефективної публічної місцевої влади з урахуванням географічних, економічних, соціальних, демографічних, культурних і просто людських традицій та особливостей територіальних спільнот.

Основу місцевого самоврядування, без сумніву, повинні становити жителі першої, базової, ланки адміністративно-територіального устрою – територіальної громади. Разом з тим при всій безперечності проведення реформи адміністративно-територіального устрою потрібно визначитись, який тип державного управління ми хочемо заснувати в українській державності – надцентралізований, централізований чи децентралізований. Яскравим прикладом є успішне проведення реформ у Польщі, основною метою яких стала саме децентралізація публічної влади. Так, Конституцією Польщі (ч. 1 ст. 15) проголошено: «територіальний устрій Польщі гарантує децентралізацію публічної влади». Устрій самоврядування не є ієрархічним. Структури самоврядування мають доповнюватись, а не взаємно накладатись. Ані повітове, ані воєводське самоврядування не здійснюють нагляду за змінним самоврядуванням.

Саме ця філософія відносин і не може ствердитись в Україні. Кожна ланка, кожен рівень влади в Україні намагається все зробити (і робить!), щоби безпосередньо управляти місцевим самоврядуванням, постійно, системно перебираючи повноваження органів місцевого самоврядування.

Важливе і принципове значення має розробка проекту Концепції реформи місцевого самоврядування, схваленого урядом 29.07.2009 р., де відображена низка суттєвих проблем, офіційно визнано те, що місцеве самоврядування в Україні не відповідає очікуванням громадян, не спроможне реалізувати систему надання жителям територіальних громад якісних та доступних послуг.

Незважаючи на ратифікацію Україною Європейської Хартії місцевого самоврядування в повному обсязі, без зауважень і обмежень, за досить великий період часу (1997–2013 рр.) Україні так і не вдалось впровадити в реалії життєдіяльності тери-

торіальних громад основні європейські принципи місцевого самоврядування.

Архіважливими проблемами місцевого самоврядування в Україні є:

– незалежність виборчого права, що привело до практичної відчуженості органів місцевих влад від населення;

– критичне зниження рівня кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, особливо на рівні середніх і малих міст, селищ і сіл;

– неможливість ефективно запроваджувати сучасні муніципальні можливості;

– відсутність прагнення і навіть бажання громадян до участі в управлінні територіями;

– надцентралізація всього бюджетного процесу, постійне катастрофічне і хронічне незабезпечення делегованих повноважень (перший кошток) через формальний підхід урядових рішень;

– надзвичайна ситуація склалась в житлово-комунальній сфері: комунальні підприємства знаходяться в стані банкрутства, відсутня об'єктивна, економічно обгрунтована тарифна політика, відсутні організаційно-економічна та структурна моделі управління комунальним сектором, не вирішені проблеми власності житлового фонду тощо;

– відсутність ресурсу для покращення об'єктів давно зношеної соціальної інфраструктури на базі енергозберігаючих технологій.

Низку проблем можна було би продовжити, але головна суть – у необхідності суттєвих змін у сфері місцевого самоврядування.

Одним з головних завдань реформування, безумовно, є створення оптимальної для України системи адміністративно-територіального устрою з метою створення комфортних умов проживання людей в містах, селах та селищах через правові, фінансові та ресурсні можливості надання якісних послуг на базовому рівні місцевого життя. Необхідно зробити суттєве зауваження, а саме: при визначенні повноважень для органів влади кожного рівня повинен бути реалізований принцип Європейської Хартії місцевого самоврядування – принцип субсидіарності.

Важливу увагу потрібно приділити розробці змін до Конституції України та прийняття базового Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій».

Організація практично нової реформованої системи адміністративно-територіального устрою повинна забезпечити не лише повсюдність державної влади та самоврядування, а й забезпечити єдиний підхід до надання публічних послуг та виробити уніфіковані єдині стандарти надання публічних послуг по всій території держави.

Реформування адміністративно-територіального устрою безперечно повинно бути поєднано з пошуком чинників, які б могли значно підвищити ефективність

управління територіями через кардинальну зміну регіональної політики, розвиток регіонального самоврядування. Саме цьому й приділяється велика увага на рівні як Ради Європи, як Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, так й інституцій Європейського Союзу. Головні завдання таких підходів були сформувані в прийнятому 1986 року Єдиному Європейському акті, а регіональна політика стала невід'ємною частиною Маастрихтської угоди.

Головними принципами Єдиної регіональної політики ЄС є:

– принцип партнерства, який передбачає співпрацю Європейської Комісії та органів влади регіонального та місцевого рівнів, а також співпрацю з економічними та соціальними партнерами;

– принцип співфінансування. Крім зазначених принципів, варто звернути увагу ще й на принципи субсидіарності, концентрації ресурсів, програмування, координації.

В Європейському Союзі в зв'язку з цими зауваженнями суттєво збільшилась роль Комітету регіонів.

Потрібно підкреслити, що регіональне самоврядування не має Хартії, проект якої розроблено було в 1997 році. Але зрозуміло одне: місцеві органи публічної влади повинні бути спроможними постійно відстоювати свою позицію.

На території Європи існує велика кількість різноманітних моделей і підходів до адміністративно-територіального устрою, але головне, що при їх формуванні було реалізовано основні принципи місцевого самоврядування.

Так, реформа публічної адміністрації в Польщі відбувалась у декілька етапів, але початок був із відродження тмногого самоврядування Законом від 1990 року «Про самоврядування в гминах». Дали були проведені зміни на рівнях повіту та воєводства. Таким чином, повної децентралізації було досягнуто за рахунок формування повітових владних структур, а також регіонального самоврядування на рівні воєводства. Тобто за 10 років Польщі вдалось провести – і практика цих років це підтверджує – успішну реформу та сформувані цілісну децентралізовану систему публічної адміністрації.

Європейські країни мають також достатній історичний досвід моделі «місто – регіон» як функціонально взаємозалежної території, яка складається з навколишніх населених пунктів. Разом з тим, перш за все, через економічну нестабільність, а також поступовий перехід до неоліберальної ідеології на початку 1980-х років ідея створення «міст – регіонів» була полишена. Натомість у Франції набула розвитку ідея об'єднання муніципалітетів, а з середини 1990-х років відбулося повернення до ідеї «місто – регіон». І в тій же Франції був прийнятий закон щодо об'єднання комун. «Процес акти-

візації» проходить в Нідерландах (Великий Роттердам), Італії, Англії та інших країнах.

Через створення правового поля проходить захоплення в створенні «міст – регіонів». Місто Славутич було побудовано в кінці 80-х років минулого століття з метою відновлення роботи та ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС.

Територіально місто знаходиться на землях Чернігівської області (Ріпкинського та Чернігівського районів), а адміністративно підпорядковується Київській області. Окрім того, після розпаду СРСР значна частина дороги до Чорнобильської АЕС була віднесена до Білорусі. Кордон, митна служба, проблеми – зайве доводити. Навколишні населені пункти, які відносяться до різних зон радіоактивного забруднення, мали обмежені ресурси навіть для виживання. Звісно, всі вони дотаційні. Практика 25-річної співпраці та співіснування довела важливість для них міста Славутич, його економічних та інфраструктурних можливостей. З іншого боку, є зацікавленість у розвитку навколишніх територій і самих славутичан – для вирішення багатьох побутових проблем.

Розглянемо **табл. 1** щодо географічного розташування цих населених пунктів.

Ідеальний варіант для об'єднання зусиль і створення «міста – регіону» з метою стратегічного планування і розвитку цієї спільної, багатой своїм історичним надбанням території.

Звісно, створення «міст – регіонів» повинно бути передбачено Законом України «Про адміністративно-територіальний устрій» та відповідною постановою Кабінету Міністрів України.

Цей процес об'єднання повинен пройти лише на добровільній основі через відповідні референдуми. На наш погляд, безперечно повинна бути створена (на основі виборів) рада «міста – регіону» з відповідними правами і повноваженнями в частині вирішення питань стратегічного планування, використання та розвитку соціальної інфраструктури, відповідних ресурсів, створення сталої

системи надання послуг населенню цього об'єднання. Також повинна бути розроблена система міжбюджетних відносин.

Нове сучасне розуміння розвитку території повинно передбачати не лише економічний розвиток, залучення інвестицій, використання місцевих ресурсів, наповнення бюджету, а й, що неабияк важливо, наявність сукупності суспільних відносин, традицій, домовленостей, духовності та культурних взаємин.

Міста розвитку спільної території мають стати конкурентоспроможними в усьому, з високим рівнем і якістю життя. Це співзвучно з новим проектом Славутича – «Поліська силіконова долина інновацій – Славутич».

## В. П. УДОВИЧЕНКО,

міський голова Славутича, президент ВГО «Клуб мерів», член Конгресу місцевих та регіональних влад Європи, доктор економічних наук, професор, лауреат Державної премії України в галузі науки і техніки

### Список використаних джерел:

1. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалений рішенням Всеукраїнської асоціації органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України» від 14.03.2013.
2. Децентралізація публічної влади: досвід європейської країни та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К.: ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
3. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 року: видавництво Сейма, видання 2-е, виправлене. Варшава. – 2001. – 106 с.
4. Міське самоврядування та децентралізація. Практичний посібник / [Ткачук А.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К.: ТОВ «Софія». – 2012. – 120 с.

| № з/п                                     | Населений пункт | Кількість населення, осіб | Відстань від Славутича до сіл, км |
|---|-----------------|---------------------------|-----------------------------------|
| Ріпкинський район Чернігівської області   |                 |                           |                                   |
| 1.  | с. Губичі       | 269                       | 20                                |
| 2.  | с. Любеч        | 2400                      | 35                                |
| 3.  | с. Миси         | 202                       | 26                                |
| 4.  | с. Мекшунівка   | 76                        | 7                                 |
| 5.  | с. Неданчичи    | 730                       | 11                                |
| 6.  | с. Незаможне    | 107                       | 12                                |
| Чернігівський район Чернігівської області |                 |                           |                                   |
| 1.  | с. Ведильці     | 1051                      | 14                                |
| 2.  | с. Мньов        | 621                       | 15                                |
| 3.  | с. Пакуль       | 845                       | 20                                |
| 4.  | с. Пльохів      | 429                       | 15                                |
| 5.  | с. Скугари      | 188                       | 13                                |

таблиця 1