

## **ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

Вибір оптимальної організації територіального устрою держави, системи державної влади і врахування наслідків її застосування в умовах сучасної політичної системи України сьогодні є одним з першочергових завдань. Автор роботи переконливо доводить: територіальний устрій країни впливає на розподіл владних повноважень в системі державного управління. Причому різні форми територіальних одиниць створюють різні тенденції та наслідки їх застосування.

Відсутність зваженої територіальної політики веде до гальмування соціально-економічного розвитку будь-якої країни. В Україні впродовж десятиліття незалежності територіальна політика не належала до пріоритетів внутрішньої політики держави, що означало, в свою чергу, відсутність структурованого і ефективного територіального управління. Сьогоднішній етап державотворення дозволяє і вимагає законодавчого закріплення нової ідеології територіальної політики і формування нової схеми територіального розподілу держави.

Територіальний поділ держави – це розподіл його території на окремі частини (області, райони, міста, села, райони тощо) з певним правовим статусом, системою влади, управління, взаємовідносин між територіальними одиницями і державою в цілому. Залежно від характеру територіального розподілу держави можна визначити рівень централізації або децентралізації влади в державі і як похідне – рівень та можливості місцевого самоврядування.

Територіальний розподіл держави на територіальні одиниці має:

1. Соціальне значення.
2. Чітко визначені адміністративно-територіальні кордони.
3. Внутрішню організацію (організація влади та її взаємовідносин з центральною владою та іншими територіальними одиницями).

Згідно зі ст. 140 Конституції України, право на здійснення місцевого самоврядування має будь-яка територіальна громада, тобто населення будь-якого міста, села, селища (а сьогодні в Україні налічується близько тридцяти тисяч двохсот населених пунктів) незалежно від чисельності населення, наявності необхідних матеріальних і фінансових ресурсів або інших чинників.

Якщо розглянути існуючу схему адміністративно-територіального устрою і порівняти її зі схемою, наведеною в ст. 133 Конституції України [1], то можна зробити висновок, що в Україні не існує трирівневої, як у більшості країн Європи, ієрархічної структури.

На сьогодні адміністративно-територіальний устрій України являє собою ієрархічну чотирирівневу систему організації одиниць адміністративно-територіального поділу країни, наділених державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління або таких, що виконують самоврядні функції, причому ця структура досить порушена [2].

Так, одні й ті самі адміністративно-територіальні одиниці (міста районного значення, селищні та сільські ради) можуть належати як до третього, так і до четвертого рівнів ієрархії.

Ще одне зауваження: відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою утворюють Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села, але там відсутні такі поняття, як селище міського типу, сільрада, селищна і міська рада.

Невпорядкованість адміністративно-територіального устрою 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.

Це спричинило певну плутанину в поняттях “адміністративно-територіальна одиниця” та “населений пункт”. Наприклад, сільрада та село, селищна рада та селище (міського типу); місто обласного значення чи місто районного значення як адміністративно-територіальні одиниці та місто як населений пункт [3].

Відсутність чітких критеріїв класифікації населених пунктів, утворення районів, районів у містах також є несприятливими чинниками, що гальмують соціально-економічний розвиток. Наприклад, Одеса з населенням понад 1 млн. осіб і Теплодар з населенням близько 10 тис. осіб належать до однієї категорії міст обласного значення. У Харківській області в Печенізькому районі налічується 11,4 тис. осіб населення, а в Харківському районі – 181,6 тис. осіб.

Збільшується кількість сільських рад, причому при зменшенні наявної чисельності сільського населення та кількості сіл. Ця тенденція посилилася з прийняттям Конституції України, згідно з якою кожна територіальна громада дістала право на формування власних органів місцевого самоврядування.

За останні 10 років кількість сільських рад збільшилась на 1052 одиниці при зменшенні чисельності сільського населення на 1,1 млн. осіб, при цьому кількість сільських населених пунктів зменшилась на 153 села. І це без урахування 229 сіл і селищ, які не мають населення, але не зняті з обліку (з них 100 сіл Чорнобильської зони) [4].

До того ж фінансові та економічні ресурси переважної більшості адміністративно-територіальних одиниць не відповідають реальним потребам населення.

Багато сільських рад не мають навіть мінімального набору об'єктів соціального та культурно-побутового обслуговування власного населення.

Понад половину сільських і селищних рад навіть за умови зарахування до їх бюджетів усіх видів податків і зборів, що мобілізуються на підвідомчих територіях, не зможуть забезпечити доходами свої видатки [5].

Це зумовлює необхідність пошуку виважених рішень щодо формування економічно і фінансово спроможних територіальних громад, здатних на належному рівні вирішувати питання місцевого значення, надавати послуги населенню відповідно до державних стандартів, задовольняти інші потреби громадян.

На сьогодні в Україні 87% місцевих рад (майже 10,5 тис. одиниць) нараховують до 5 тис. осіб у кожній. Середня чисельність населення територіальної громади, наприклад, у сільській місцевості, становить близько 1,6 тис. осіб.

Водночас фахівці Світового банку розраховали, що мінімальна чисельність населення такої територіальної громади для того, щоб вона могла ефективно здійснювати управління, має становити не менше 5-6 тис. осіб. Інакше кажучи, виникає проблема укрупнення, об'єднання територіальних громад. Зволікання з її розв'язанням гальмує вирішення програмних завдань соціально-економічного розвитку країни [6].

Відповідно до ст. 140 Конституції України територіальні громади сіл мають право об'єднуватися у сільську громаду на добровільних засадах. Але, згідно з рішенням Конституційного Суду України, у якому розтлумачено положення ч. 1 цієї статті, процедура укрупнення, об'єднання територіальних громад сіл, селищ та міст може бути визначена законом. При цьому усунуто перешкоди для законодавчого врегулювання об'єднання територіальних громад як сіл, так і сіл разом з селищами і містами. Завдяки цьому з'явилася можливість узаконення, унормування реально існуючих об'єднань територіальних громад, включаючи так звані міськради.

На сьогодні правом на об'єднання територіальних громад скористалися 20 690 сіл, які об'єдналися у 6 262 територіальні громади, але при цьому їх статус не визначено, тобто це колишні сільради.

Крім того, існує ще кілька типів об'єднань, зокрема сіл і селищ – 716, сіл і селищ міського типу – 457, міст і сіл – 123, міст і селищ міського типу – 30, міст, селищ міського типу і сіл – 47 і зрештою

об'єднання декількох міст. Однак цей процес відбувається не як об'єднання двох чи більше рівноправних суб'єктів для створення єдиного органу місцевого самоврядування, а шляхом поглинання одних населених пунктів іншими [7].

Загалом в об'єднаннях таких територіальних громад перебуває 5811 населених пунктів [8].

Механізм укрупнення адміністративно-територіальних одиниць дасть змогу також вирішити питання про існування специфічних адміністративно-територіальних утворень, на території яких розміщено кілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, але жителі яких не утворюють єдину територіальну громаду.

Шляхом укрупнення територіальних громад пішла Франція, у якій було застосовано кількарівневий принцип об'єднання територіальних громад. Для одного з таких об'єднань характерне об'єднання не лише фінансових або кадрових ресурсів для виконання певних програм, а воно здійснюється шляхом проведення референдуму, із запровадженням власної податкової бази, яка потім не дає підстав для виходу зі складу об'єднаної територіальної громади [9].

Очевидно, що такий досвід може запозичити й Україна. Але для існування таких об'єднаних територіальних громад мають бути власні органи місцевого самоврядування, юрисдикція яких поширюватиметься на всю їх територію. А це означає, що в площині цього питання будуть вирішені питання межі, соціально-економічного управління цими територіями. Це, у свою чергу, означатиме таке територіальне утворення, яке повинно обов'язково мати закріплення як явище адміністративно-територіальне.

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. 2. Новик В. Сучасний стан адміністративно-територіального устрою та шляхи його вдосконалення // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. С. 43-49. 3. Новик В. Сучасний стан адміністративно-територіального устрою та шляхи його вдосконалення // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. С. 44. 4. Там же – С. 45. 5. Новик В. Сучасний стан адміністративно-територіального устрою та шляхи його вдосконалення // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. С. 43-49. 6. Яцуба В.Г. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення. – К., 2003. – С. 23-48. 7. Новик В. Сучасний стан адміністративно-територіального устрою та шляхи його вдосконалення // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. С. 43-49. 8. Яцуба В.Г. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність. – К., 2002. – С. 7-64.