

***Сергій Сонько, Ольга Голубкіна –
Уманський національний
університет садівництва.***

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД, МЕХАНІЗМ ТА ОБ'ЄКТИВНІ ПРИЧИНИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ

Досвід багатьох європейських країн Європи переконливо свідчить, що адміністративно-територіальна реформа є обов'язковою складовою і логічним продовженням радикальних політичних реформ, які прокотились по всьому пострадянському простору. Для України ця проблема ще тривалий час залишатиметься актуальною, оскільки на відміну від європейських країн розвиток урбанізації ще остаточно не понівечив українське село. Відтак, збереження просторових пропорцій між міськими територіями і сільською місцевістю є об'єктивною необхідністю, яка обумовлена особливостями просторового розвитку усєї людської цивілізації. Власне, ці просторові пропорції пояснюють і інший об'єктивний чинник формування адміністративно-територіального устрою (АТУ) – будь-які пропозиції щодо зміни АТУ проголошують переважно ідею укрупнення адміністративно-територіальних одиниць із створенням відповідної інфраструктури - часто «з нуля» і з витратами величезних коштів. За таких умов виникає передчуття, що реформувати адміністративно-територіальний устрій можуть собі дозволити лише багаті країни.

Найбільш істотними і актуальними проблемами у сфері адміністративно-територіального устрою України є:

- законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць;
- відсутність обґрунтованих принципів і чітких критеріїв щодо виділення адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів;
- внутрішня неузгодженість існуючої багаторівневої системи АТУ;
- неузгодженість системи АТУ з регіоналізацією країни;
- недосконалість класифікацій міст і сіл, відсутність чітких критеріїв для утворення районів у містах та територіальних громад;

Базовими категоріями АТУ є адміністративно-територіальний поділ (АТП) та адміністративно-територіальна одиниця (АТО). АТП — це внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці. АТО — це частина єдиної території країни, що являє собою просторову основу для організації та діяльності місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування.

Проект Закону України «Про територіальний устрій України» передбачає створення трьох рівнів адміністративно-територіальних одиниць: громада —

район — регіон. За чисельністю населення та соціально-економічними характеристиками поселення мають статус села (чисельність населення до 5 тис. жителів), містечка (до 10 тисяч), міста (населення не менш ніж 10 тисяч жителів). Поселенські утворення — одиночні двори, хутори, військові містечка, будинки лісників та ін., не мають статусу поселення і визначаються межами забудови. Базовим рівнем територіального устрою визначено громаду, яка утворюється з одного або декількох поселень за умови, якщо в її межах проживає не менш як 5 тис. жителів з урахуванням доступності адміністративного центру громади. До території громади можуть входити території поселень, поселенських утворень, міжпоселенські землі (в т. ч. рілля). Всього за проектом планується утворити близько 4 тис. громад.

Огляд АТУ європейських країн свідчить про його законодавчу оформленість та динамічність. Всі ці країни невідкладно здійснили адміністративно-територіальні реформи у контексті радикальних політичних та економічних трансформацій, пов'язаних з розпадом світової «соціалістичної системи». Адміністративно-територіальна реформа в Польщі (1998 р.) була спрямована на принципову децентралізацію державного управління та на ефективну регіональну політику. Кількаразові АТР в Угорщині мали на меті гармонізацію АТУ країни з Європейським Союзом. У Чехії адміністративно-територіальна реформа (1997 р.) встановила трирівневу систему АТУ з одним рівнем державного управління та двома — місцевого самоврядування. В Австрії з 1962 р. законодавчо встановлена «громадська конституція», за якою основною ланкою АТУ є громада з функціями самоврядування. Кількаразові АТР у Бельгії (1970-1993 рр., 2004 р.) трансформували унітарну державу в федеративну з регіональним поділом. У триступеневому АТУ Данії широкі повноваження регіональних та місцевих органів влади регламентовані Актом місцевого самоврядування (1989 р.). АТУ Італії визначений конституцією країни (1947 р.) і складається з регіонів, провінцій та комун. Децентралізація державного управління у Франції проголошена у 1982 р. і здійснена у 1986 р. Реформа державного регіонального управління проведена у Фінляндії у 1997 р. АТУ Іспанії визначений Конституцією країни (1978 р.) та законом про місцеве самоврядування (1985 р.) Він трирівневий — муніципалітети, провінції, автономні області. Два верхніх рівні являють собою регіони. У 1998 р. у Німеччині прийнято новий закон про розподіл повноважень між адміністраціями федеральних земель і районів. Отже, головними питаннями АТУ європейських країн є регіоналізація та визначення базових адміністративно-територіальних одиниць.

Більша частина пропозицій і проектів щодо нового АТУ України має таку спрямованість:

1. Регіоналізація — виділення адміністративно-територіальних одиниць першого рівня регіональних розмірів, які відповідають кільком об'єднаним сучасним областям. Таких одиниць повинно бути небагато (6-10); кожна з них буде мати свою регіональну столицю — як правило, місто з населенням близько чи більше 1 млн осіб. Вони можуть носити назви край, земля, регіон. Дана територіальна одиниця утворюється з метою здійснення державної

регіональної політики та регіонального самоврядування, наближених до стандартів європейських країн. Межі регіонів, особливо природно-географічних, історико-географічних, можуть не співпадати з наявним адміністративним поділом. Перший рівень АТУ повинен стати основою для розроблення й реалізації державної регіональної політики та активного співробітництва з регіонами сусідніх країн, зокрема європейських, інтегрованих в Асоціацію євро регіонів.

2. Подрібнення обласного поділу з метою формування більш деталізованого і рівномірного щодо розмірів і людності середнього рівня АТУ. З огляду на кількість середніх і великих міст, які можуть бути адміністративними центрами, нових АТО другого рівня може бути 80-100. Вони можуть носити назви: округа, область. Такі одиниці створюються з метою наближення органів державної влади і державних послуг до населення (послуги, що за діючим порядком надаються на обласному рівні). За нової схеми максимальний радіус обслуговування населення державними послугами не повинен перевищувати 50 км.

3. Нижчий рівень АТУ формується як базовий, такий, що виділяє територіальні громади. Цей рівень може носити назву громада, повіт, волость. До адміністративно-територіальної одиниці нижнього рівня входять жителі одного або декількох поселень, вона має визначені в установленому законом порядку межі своєї території і є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування. Основним критерієм утворення територіальних одиниць цього рівня є соціально-економічна самодостатність, що визначається як можливість виконувати питання місцевого значення за рахунок власних матеріальних та фінансових ресурсів.

У більшості проектів АТР пропонується укрупнення територіальних громад шляхом об'єднання сучасних сусідніх сільських, селищних та міських спільнот. Але такий підхід не може бути суцільним. В перспективі укрупнення потребує створення необхідних умов і механізмів для його проведення: завершення реорганізації сільськогосподарських підприємств, підвищення ефективності сільськогосподарського виробництва, залучення інвестицій, розвиток соціальної інфраструктури, встановлення регулярного транспортного сполучення між населеними пунктами; стабільне поповнення місцевих бюджетів, адресне планування коштів для потреб соціально-економічного розвитку населених пунктів; урахування у нормативах бюджетної забезпеченості витрат, пов'язаних з одержанням жителями малих поселень необхідних послуг не за місцем проживання.

Література: Топчієв О.Г. Основи суспільної географії.-Одеса:Астропринт,2009.- 544 с.; Маруняк Є.О.Глобалізація та її вплив на розвиток регіонів України/Наук.Ред.Руденко Л.Г.-К.:Реферат,2007.-224 с.; Новиков В.Ф.,Манюшис А.Ю. Территориальное управление: проблемы и пути перестройки.- М.:Экономика, 1989.- 127 с.