

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ КРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА РЕАЛІЇ УКРАЇНИ

Основою формування дієвої системи адміністрування у цілому та місцевого самоврядування зокрема є раціональна територіальна організація держави, тобто адміністративно-територіальний устрій. Поділ території держави на відповідні адміністративно-територіальні одиниці створює умови для формування найбільш ефективної, максимально відповідаючої потребам населення системи публічної адміністрації, що враховує географічні, демографічні, економічні, соціальні, культурні та інші особливості територій.

Адміністративно-територіальний устрій зарубіжних країн формувалася, як правило, під впливом географічних чинників у сукупності з економічними, соціальними та демографічними особливостями територій, які і в подальшому зумовлюють зміни / призводять до змін в адміністративно-територіальному устрої держави. Зазвичай вони є не надто радикальними; держави досить виважено підходять до реформ територіального устрою.

Серед прикладів адміністративно-територіальних реформ є прийнятий у 1990 р. Закон Італійської Республіки про устрій місцевих автономій, що був спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем. Згідно з указаним Законом нові комуні можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тис. жителів, провінції – не менше 200 тис. жителів. Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тис. жителів або для їх приєднання до більших комун. Також відповідні реформи територіального устрою проводилися у 1980–1990-х рр. у Бельгії, Данії, Німеччині, Швеції та інших європейських державах. Зокрема, у Швеції до середини 1940-х рр. існувало більше 2 тис. комун із чисельністю населення всього у кілька сотень чи тисяч осіб, які не могли забезпечити виконання зростаючого обсягу потреб завдань цих

територій. Вони перебували у стані постійного дефіциту фінансових ресурсів і, відповідно, не могли ефективно виконувати свої функції. Тому Швеція вжила низку законодавчих та організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць шляхом їх максимального укрупнення. У результаті цього кількість комун скоротилася майже в 10 разів – тепер їх налічується в країні лише 288 із середньою чисельністю населення 30 тис. осіб [1].

В аналітичній доповіді фахівці національного інституту стратегічних досліджень також зазначають, що реформи місцевого самоврядування як правило відбувалися у межах реформи адміністративно-територіального устрою, що розпочалася в 1960-х рр.. минулого століття і подекуди триває до цього часу. Метою таких реформ у країнах було поліпшення надання послуг населенню на місцях шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади місцевому самоврядуванню та збільшення участі громадянського суспільства у прийнятті важливих рішень щодо місцевого розвитку. У більшості країн цього було досягнуто шляхом укрупнення територіальних одиниць. Наприклад, у Данії протягом 1965–1975 рр. кількість муніципалітетів зменшилася з 993 до 275, у Нідерландах (1980–1991 рр.) – з 811 до 504, у Греції (1997–2000 рр.) – з 5 343 до 1 033 [8].

В той же час варто зазначити, що незважаючи на подібність процесів реформування, кожна з балтійських країн сформувала власну систему територіального управління, яка значно відрізнялася від інших. Так, у Латвії залишилася дворівнева система місцевого управління. В Естонії та Литві було ліквідовано один рівень, проте в Естонії місцеве самоврядування було сформоване на рівні територіальної громади (муніципалітету), а в Литві – на рівні району [6, с. 35].

Реалізація реформи децентралізації була започаткована в Україні у 2014 р. Основними її завданнями було визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на засадах субсидіарності та створення дієздатних територіальних громад як базової ланки адміністративно-територіального устрою. В рамках реформи мають відбутися принципово нові для України процеси співробітництва та добровільного об'єднання територіальних громад.

Згідно Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] територіальна громада – це жителі, об'єднані постійним

проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, селищ, міст, що мають єдиний адміністративний центр. У тому ж Законі [4] місцеве самоврядування в Україні визначається як гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Для вирішення численних проблем місцевого розвитку на законодавчому рівні визначено основні засади співробітництва територіальних громад. Співробітництво територіальних громад у Законі [5] визначено як відносини між територіальними громадами, що здійснюються на договірних засадах, ґрунтуються на об'єднанні ресурсів суб'єктів співробітництва з метою розв'язання спільних проблем місцевого розвитку. Законом визначено такі форми співробітництва [5]:

- делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів.

- реалізація спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів.

- спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів.

- утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів.

- утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Згідно даних офіційного сайту Міністерства розвитку громад та територій України можемо проаналізувати динаміку застосування інструменту співробітництва територіальних громад по роках. Зокрема, станом на кінець 2016 року було укладено 69 договорів між територіальними громадами; на кінець 2017 року їх кількість зросла до 119 договорів; на кінець 2018 року – до 296 договорів; на кінець 2019 року – до 525 договорів; станом на 10 червня 2020 р. загалом укладено уже 612 договорів між територіальними громадами України [7].

В Україні й сьогодні також проходять зміни в адміністративно-територіальному устрої. Продовжуються процеси створення об'єднаних територіальних громад. 12 червня 2020 р. під час позачергового засідання уряд України затвердив список 129 районів (з урахуванням пропозицій як експертів, так і облдержадміністрацій) замість нинішніх 490. Проект укрупнення районів не є догмою. Ключовим є те, щоб майбутні райони були оптимальними за своїми параметрами для того, щоб в них в т. ч. сформувати дієву систему органів виконавчої влади та організувати ефективну систему державного управління в цілому.

Література

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К.: Софія, 2012. – 128 с.
2. Диха М.В. Соціально-економічний розвиток України: напрями та засоби реалізації: [монографія] / М.В. Диха. – К.: Центр учбової літератури, 2016. – 388 с.
3. Диха М.В. Стратегічне регулювання соціально-економічної сфери: проблеми, цілі, пріоритети / М.В. Диха // Фінанси України. – 2012. – № 7. – С. 47–58.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» (редакція від 07.06. 2020 р., підстава 554-IX) Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
5. Закон України «Про співробітництво територіальних громад» № 1508-VII від 17.06. 2014 р. Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>
6. Нехайчук Д.В. Кризь призму зарубіжного досвіду проведення адміністративно-територіальної реформи: новітні виклики вітчизняного сьогодення / Д.В. Нехайчук // Держава та регіони. – 2014. – № 3. – С. 34–39.
7. Реєстр договорів про співробітництво територіальних громад Електронний ресурс. – Режим доступу: <https://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/reyestr/>