

Приречені на провінційність

Загальмована адміністративно-територіальна реформа підпільно рухається країною, і держава не має іншого виходу, ніж очолити зміни

Анатолій ТКАЧУК, заступник міністра регіонального розвитку та будівництва України

Проблема адміністративно-територіального устрою дискутується в Україні на моїй пам'яті щонайменше з 2000 року. Не раз за участі багатьох зарубіжних колег ми обговорювали напрями майбутнього реформування. Минуло майже 10 років, і що ми спостерігаємо? Протягом цього часу всі наші сусіди – поляки, шведи, данці, болгари, росіяни, білоруси, молдовани – вже здійснили схожі реформи. А ми ніяк не перейдемо від балачок до конкретних справ. Щось, певно, робимо не так...

ПАРАДОКСИ УСТРОЮ

Україна увійшла до низки європейських структур, стала членом Ради Європи. Однак характерна ознака – українську систему адміністративно-територіального устрою досі ніяк не відобразять у європейських комп'ютеризованих системах, оскільки вона є надзвичайно складною і заплутаною.

З адміністративно-територіальними утвореннями на рівні Автономної Республіки Крим, областей, міст зі спеціальним статусом Київ і Севастополь більш-менш зрозуміло. Наступний рівень становлять райони, міста республіканського значення АРК, райони в областях, міста обласного значення та райони в місті. Проте на цьому адміністративно-територіальній устрій логічно не завершується, адже далі йдуть міста районного значення, селища, села...

Трапляються унікальні парадокси. Наприклад, у Луганській і Донецькій областях до складу міськради входять і сільський район, і міська рада, і селищні ради. Маємо в Україні два сільські райони, на які не поширюється компетенція районних держадміністрацій, а міські ради фактично є не тільки міськими, а й районними.

До чого веде така заплутаність? Наразі за абсолютно різноманітних адміністративно-територіальних утворень із незрозумілою ієрархією складно говорити про можливість чіткого бюджетування та виконання повноважень.

Проте на цьому проблеми, на жаль, не закінчуються. В органах місцевого самоврядування відчутно коливається динаміка в кількості працівників і, відповідно, змінюється й число самих органів. Але... 2000 року було 12 109 органів місцевого самоврядування, 2008-го – 12 135. А кількість працівників за цей час зросла з 67 468 до 98 948 – фактично на третину – без зміни їхніх повноважень!

Красномовна ситуація склалася в сільських радах на Волині, у Кобченській та Маяківській сільрадах. Одній підпорядковано 273 особи, іншій – 5 800. Штатна кількість працівників у першій – 5 одиниць, у другій – 20. Наван-

«Сума територій громад сьогодні не дорівнює території району. Дивна арифметика!»

таження на одну посадову особу в першій сільраді – 55 мешканців, у другій – 483.

Однак, що може вирішити така сільрада? І чи потрібна влада, яка не може розв'язати жодного питання? Перед нами постає дилема: з одного боку, потрібно розвивати місцеве самоврядування, надавати повноваження та фінанси, з другого – робити це, не змінивши структури місцевого самоврядування й не визначивши принципово нової територіальної основи, майже неможливо.

МЕРТВІ ДУШІ

Часто виникає запитання стосовно того, що станеться, коли забрати із села сільраду, чи не пропаде з нею і школа, а з разом з тим і село. Якою є перспектива

(на 5–10 років) громад, що становлять 200–300 осіб? На мою думку, перспектива вітчизняного села проглядається в іншій послідовності. Наявність школи залежить не від наявності сільради, а від кількості дітей у селі, а народжуваність – від кількості людей у селі, натомість остання залежить від робочих місць, бо якщо їх немає, то ані сільрада, ані навчальний заклад, ані місцевий клуб не допоможуть затримати людей.

Отже, необхідно забезпечити нормальні життєві стандарти, відкрити дорогу для економічного розвитку по всій території України, а не тільки в окремих великих містах, зменшити дотаційність територіальних громад, усунути дублювання повноважень органів публічної влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою, звільнити виконавчу владу від невластивих їй функцій і передати більшість повноважень місцевому самоврядуванню.

Державна влада не повинна опікуватися каналізацією, вивезенням сміття, ЖЕКами тощо... Але чи можливо це зробити без здійснення реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування? Ні, жодним чином. Це підтверджує досвід європейських держав.

У 1990 році Верховна Рада України першого скликання прийняла Закон «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві». Що дав цей закон? Нічогосінько. Тому що основним питанням все-таки є можливість праці у нових економічних умовах.

За останніх 8 років знелюдніло 500 сіл, 220 із них уже викреслені з реєстру, частина ще залишилася в ньому, але там уже немає жодної живої душі. Разом з тим за час зменшення сільського населення (на 3 млн осіб) площа сіл зросла на 260 тис. га! Де й чому? Виявляється,

це села, розташовані насамперед навколо столиці та інших великих міст. Для того щоб отримати під забудову цінні землі, їх треба просто включити в межі села для спрощеного режиму переведення під забудову. Внаслідок цього маємо навколо Києва десятки тисяч земельних ділянок, розданих під забудову, які не освоюються, а тим часом села не можуть розвиватися, тому що в них уже немає вільної території для розміщення бізнесу.

Бізнес у містах також не має території, на якій він міг би розвиватися, оскільки він замкнений межами забудови, а питання економічного розвитку, комунікацій, постачання води, утилізації сміття не вирішуються.

Пригальмована реформа адміністративно-територіального устрою фактично відбувається, але – підпільними методами. Створюються міжрайонні податкові інспекції, міжрайонні служби СБУ, «Укртелекому», газові контори, МРЕВ, а з цим вносять зміни до меж районів... Верховна Рада сприяє цьому. Але чи потрібні нам такі напівпартизанські реформи?

ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ

Українська влада має відреагувати на виклики, що постали перед нею. Ми

повинні взяти за основу природний потенціал, що його має Україна, і створити такі можливості, аби люди після втрати роботи на селі діставали змогу працювати десь поблизу, а не їхали до Києва, Харкова чи Дніпропетровська.

Малі міста можуть і мусять стати каталізаторами економічного розвитку по всій території України. І здійснити це можна через упорядкування адміністративно-територіального устрою.

Україна повинна мати трирівневий адміністративно-територіальний устрій: регіони (нинішня АРК та області), райони (нові райони, що є значно більшими за нинішні) і громади (як базова основа). Причому адміністративно-територіальні одиниці є територіальною основою для створення органів місцевого самоврядування на всіх трьох рівнях; на рівнях регіонів і районів буде утворено органи виконавчої влади.

У розбудові нового адміністративно-територіального устрою може бути два підходи: соціальний, який об'єднує поселення навколо бюджетної інфраструктури. Саме такий підхід сповідувався під час підготовки документів у 2005 році, але практика показала, що тут є проблеми: коли немає точки зростання і немає місця праці, люди там не залишаються.

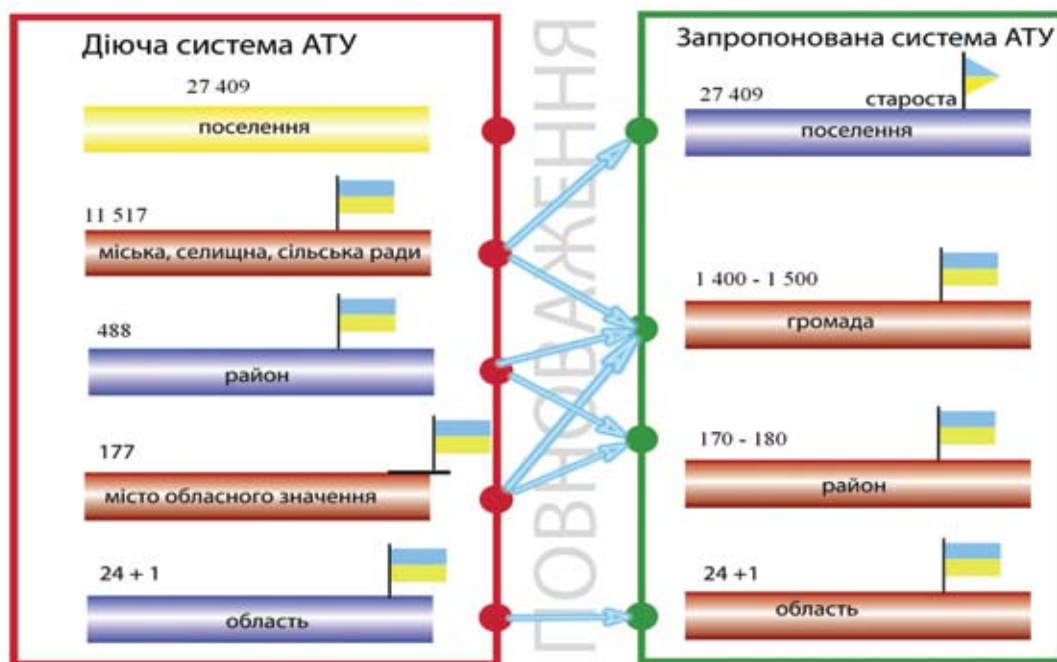
На сьогодні обраний інший спосіб реформування, а саме – соціально-економічний (утворення громад навколо точок зростання). Це передусім міста, селища та великі села, до яких і нині тяжіє місцеве населення. Звісно, чим більше місто, тим вагоміший його вплив на територію, і значна частина людей з навколишніх територій працює в цьому місті, отримує соціальні та медичні послуги, возить своїх дітей до школи. Те саме відбувається навколо великого селища або міста районного значення.

ІЗ ДЕ-ФАКТО У ДЕ-ЮРЕ

Ми пропонуємо фактично привести громади у відповідність із неформальним поділом. У такий спосіб вирішимо одразу низку питань. І головне питання – всеохопленості місцевого самоврядування – буде розв'язано: за межами населених пунктів не залишиться землі, яка не перебуває під юрисдикцією органів місцевих органів влади. Бо досі в державі існує дивна ситуація: сума територій громад не дорівнює території району. Не спрацює арифметика...

Водночас ми вирішимо питання генеральних планів, а з ними й проблеми розміщення бізнесу та будь-якого

Адміністративно-територіальний устрій (АТУ)



Нове районування області

17 районів



9 районів



будівництва. Постійно точиться боротьба за включення до меж населеного пункту сільськогосподарських земель – з єдиною метою: швидко передати їх під індивідуальну забудову. Ми перейдемо до нового принципу – до генерального плану чи плану розвитку громади, де отримаємо територію, на якій можна визначити, як розвиватиметься громада протягом наступних 5–10 років, є рекреаційні зони, зони забудови.

Відтак одразу розв'яжемо ще одну проблему, що існує в багатьох садовгородніх товариствах. Тут збудовані нормальні житлові будинки, мешканці яких, проте, не можуть бути зареєстровані, на них не може бути зроблено розрахунок бюджетної забезпеченості, забезпеченості органами внутрішніх справ, МНС тощо.

Маємо наблизити владу до людини, і запланована система реформування передбачає це наближення. Нині в Україні є 27 409 поселень і 11 517 громад. Тобто вже сьогодні понад 15 тис. сіл не мають жодної влади. Там немає жодної людини, яка представляє владу. На нашу думку, у кожному такому селі мусять бути староста, який є представником влади і громади. Зате кількість сільрад буде різко зменшена – їх буде приблизно 1 500. Це дасть змогу досягти рівності, а також тримати в центрах зростання міні-районні центри, де буде розміщено всю необхідну інфраструктуру, представле-

но місцеве самоврядування і деякі елементи виконавчої влади. Та чи потрібна така велика кількість дрібних районів?

Сьогодні в нас є райони з кількістю мешканців від 7,5 до 175 тис. Звісно, повноваження районного рівня будуть значно менші, там потрібно набагато менше бюрократів, і територія району може бути значно більшою.

За нинішніх умов непросто розмежувати повноваження між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. Чи можна сьогодні розмежувати повноваження, якщо є сільрада, за якою закріплено 273 особи, але яка за законом має фактично такі самі повноваження, як міськрада Івано-Франківська чи Хмельницького. Міська рада може повністю забезпечити ці повноваження, а сільська – ні. Якщо сільрада не може їх забезпечити, це має робити виконавча влада. Одразу виникає конфлікт компетенції. Не підтягнувши всі громади до статусу, за якого вони будуть наділені однаковими повноваженнями, не можна розвести останні між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням. А щоб забезпечувати повноваження, треба мати власні фінансові ресурси, інфраструктуру і, зрештою, кадрову спроможність, щоб можна було обрати голову громади, депутатів громади, які розуміють, що таке бюджет, що таке перший кошик, другий кошик і як читати Закон «Про місцеве самоврядування в Україні».

КРОК ЗА КРОКОМ

Кожна реформа передбачає певні етапи. У реформі місцевого самоврядування ми визначаємо чотири таких:

Перший – підготовка необхідних проєктів, що на сьогодні фактично добігає кінця. Значна частина проєктів підготовлена, нині здійснюється їх апробація на місцевості, відбувається моделювання того, якою може бути оптимальна система адміністративно-територіального устрою в кожній області.

Другий – формування правової бази, тобто ухвалення потрібних нормативно-правових актів.

Третій – утворення громад та впорядкування районного поділу.

Четвертий – створення повноцінного самоврядування на районному та обласному рівнях, що потребує внесення змін до Конституції.

Що отримаємо натомість? Ми не просто впорядкуємо адміністративно-територіальні одиниці, а й забезпечимо їх уніфікацію і рівність. Усі громади будуть в однакових умовах, матимуть безпосередні відносини з бюджетом...

На мою думку, відбудеться значне підвищення якості та доступності публічних послуг, буде створено основи для просторового розвитку всієї території держави, малі міста отримають шанс стати центрами зростання й центрами, навколо яких збережеться розселення людей.