



I. А. Верещук,
Рава-Руський міський голова (Львівська обл.)

ОСОБЛИВОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ЛЬВІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ

У статті розглянуто основні проблеми територіальної організації влади Львівської області та визначено особливості розвитку територій, які необхідно врахувати під час процесу реформування адміністративно-територіального устрою країни і регіону.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, територіальна громада, місцеве самоуправління, населення, фінансові ресурси.

И. А. Верещук **ОСОБЕННОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ** **ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ ЛЬВОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

В статье рассмотрены основные проблемы территориальной организации власти Львовской области и определены особенности развития территорий, которые необходимо учесть в процессе реформирования административно-территориального устройства страны и региона.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, территориальная громада, местное самоуправление, финансовые ресурсы.

Постановка проблеми. Сучасна система адміністративно-територіального устрою дісталася Україні у спадок від колишнього СРСР і характеризується високим ступенем централізації влади по вертикалі. За 20 років незалежності представницькі органи на місцях так і не стали провідниками ефективної політики в інтересах людини і забезпечення захисту нагальних потреб територіальних громад. Низька ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в Україні значною мірою обумовлена недостатнім рівнем бюджетного фінансування та відсутністю механізму трансферу фінансових ресурсів на рівень територіальних громад.

Ось чому безумовно необхідне часткове реформування системи адміністративно-територіального устрою. Найперед це стосується питань, пов'язаних із розташуванням декількох територіальних громад на одній і тій самій території. Проте територіальний аспект – лише частина багатьох нагальних проблем у сфері місцевого самоврядування, що потребують вирішення. Серед них – створення відповідної матеріально-фінансової основи органів місцевого самоврядування, що дозволить їм отримувати достатні фінансові ресурси, необхідні для виконання покладених на них завдань. З огляду на це питання трансформації адміністративно-територіального устрою потрібно розглядати спільно із ресурсними та фінансовими аспектами проведення реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем проведення адміністративно-територіальної реформи останнім часом отримало в Україні новий імпульс, оскільки воно тісно пов'язане із законодавчим вирішенням проблем забезпечення надання органами місцевого самоврядування державних та громадських послуг населенню і формування територіальних громад, спроможних у повному обсязі виконувати функції та завдання місцевого розвитку. Залишається сподіватися, що під час наступної фази реформування урядові структури дослухаються до голосу науковців та фахівців-практиків, і це дасть змогу належним чином врахувати характерні особливості окремих територій при здійсненні необхідної трансформації адміністративно-територіального устрою.

I. A. Vereschuk **SPECIAL FEATURES OF TERRITORIAL** **ORGANIZATION OF AUTHORITY IN LVIV REGION**

In the article the basic problems of territorial organization of authority in Lviv Region are considered and author determined the special features of development of territories that should be taken into account during the process of reformation of administrative and territorial structure of the country and the region.

Key words: administrative and territorial structure, community, local self-government, financial resources.

Мета статті. Проаналізувати характерні особливості розвитку адміністративно-територіальних одиниць Львівської області та визначити на їх основі загальні принципи раціонального територіального поділу, що дозволить певною мірою забезпечити інтереси і потреби територіальних громад у ході територіально-адміністративної реформи.

Основні результати дослідження. Процес удосконалення адміністративно-територіального устрою – це ланцюг основних дій, що передбачає:

- проведення якісного системного аналізу та дослідження існуючого адміністративно-територіального устрою, вивчення його характерних особливостей з метою врахування їх під час подальшого моделювання майбутніх громад;
- моделювання адміністративно-територіальних одиниць;
- аналіз розроблених моделей;
- формування пропозицій та рекомендацій за результатами моделювання.

У статті пропонується розглянути основні проблеми територіальної організації влади Львівської області та особливості соціально-економічного розвитку її територій, які необхідно врахувати під час подальшої трансформації адміністративно-територіального устрою цього регіону.

Сучасна система адміністративно-територіального устрою Львівської області склалася під дією природно-географічних, історичних, демографічних та соціально-економічних факторів, які не можна не враховувати, здійснюючи трансформацію територіальної організації влади регіону.

Львівська область розташована у трьох зонах: лісовій, лісостеповій, передгірних і гірських районах Карпат. Ліси займають понад чверть площі Львівщини. Через область проходить Головний Європейський вододіл між басейнами Балтійського та Чорного морів. Область межує із Волинською, Рівненською, Тернопільською, Івано-Франківською, Закарпатською областями та Республікою Польща. перебування у складі різних державних утворень (Польща, Австро-Угорська імперія і Радянський Союз), що відрізнялися своїм конституційним устроєм, рівнем економічного

розвитку, етнічними та релігійними домінантами, справило беззаперечний вплив на територіальний поділ регіону.

Станом на 1 січня 2011 р. чисельність наявного населення в області становила 2,549 млн. осіб, що складає 5,5% всього населення України. В області проживає міського населення 1,548 млн. осіб (або 60,7% загальної її кількості), сільського – 1,002 млн. осіб (або 39,3%).

Сьогодні до складу адміністративно-територіального устрою Львівської області входять: 20 районів та 6 районів у містах; 9 міст обласного значення; 35 міст районного значення; 34 селища міського типу; 1 850 сіл. Загалом населених пунктів 1 928.

Систему місцевого самоврядування в області складає 731 місцева рада, в тому числі: Львівська обласна рада; 20 районних рад; 44 міських ради; 34 селищних ради; 632 сільські ради.

У сфері адміністративно-територіального устрою Львівської області за роки незалежності держави накопичилося багато проблем, що стримують подальший соціально-економічний розвиток громад, унеможливають удосконалення місцевого самоврядування, міжбюджетних відносин та знижують ефективність реалізації державної регіональної політики на цих територіях.

Однією з основних проблем у сфері територіальної організації влади Львівської області є надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – сіл, селищ, міст – та їх фінансово-економічна неспроможність. Львівська область посідає перше місце в Україні за кількістю міст районного значення, друге місце – за кількістю сільських рад (перше місце займає Вінницька область) та перше місце за кількістю сільських населених пунктів.

За роки незалежності в Україні спостерігалася загальна тенденція до необґрунтованого збільшення кількості сільських та селищних рад (за одночасного зменшення чисельності населення, в тому числі сільського). У 1991–2010 рр. у цілому по країні кількість сільських і селищних рад зросла на 925 одиниць. Процес утворення нових територіальних громад прискорився із прийняттям Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та Бюджетного кодексу.

Тенденція до збільшення кількості сільських і селищних рад особливо помітна в західних областях: Львівська область має один із найвищих у країні темп приросту кількості сільських та селищних рад – 28,3% (для порівняння: Івано-Франківська область – 29,2%, Сумська область – 1,1%, Автономна Республіка Крим – 2,6%). Починаючи з 1990 року, на Львівщині утворено 147 нових сільських і селищних рад (у 1991 р. налічувалося 519 сільських та селищних рад, у 2010 р. – 666 зазначених рад).

Таке подрібнення сільських і селищних рад було економічно необґрунтованим та спричинене, насамперед, бажанням представників місцевої влади самостійно розпоряджатися ресурсами територіальної громади. У більшості своїй воно призвело до утворення нових малочисельних територіальних громад без відповідних фінансових ресурсів та резервів для розвитку, збільшуючи при цьому штат посадових осіб місцевого самоврядування і видатки на їх утримання.

Як відомо, самодостатньою вважається громада, що здатна формувати свій бюджет розвитку, тобто акумулювати «власні доходи» та спрямовувати їх на розвиток інфраструктури, соціально-культурної сфери громади тощо.

Нині беззаперечним є факт прямої залежності здатності громади формувати власний бюджет розвитку від наявної чисельності її жителів. Для прикладу: лише 10% рад із чисельністю населення до 1 тис. мають можливість формувати бюджет розвитку. Водночас, понад 60% рад із населенням більш як 3 тис. жителів уже повноцінно формують бюджет розвитку, оскільки зі збільшенням кількості населення зростає доходна база громади.

Довідково. Сьогодні у Львівській області налічується понад 20 сільських рад (близько 4%) із чисельністю

жителів до 500 осіб та більш ніж 120 сільрад (або близько 20%) із чисельністю майже 1 тис. жителів. Лише близько 50 сільрад області (або 8%) мають чисельність понад 3 тис. жителів. Найбільше таких «великих» сільрад знаходиться у Пустомитівському (9 сільрад із чисельністю жителів понад 3 тис. осіб), Сімбірському (7 сільрад), Миколаївському (5 сільрад) та Яворівському (5 сільрад) районах. Відсутні такі чисельні сільради у Буському, Перемишлянському, Сокальському і Турківському районах.

Майже всі сільські територіальні громади перебувають на дотації держави, оскільки не мають необхідних фінансових та економічних ресурсів для надання повноцінних громадських, державних, комунально-побутових і соціально-культурних послуг. Для переважної більшості сільських рад обсяг дотацій із державного бюджету становить 70–90% видатків місцевих бюджетів. Місцева влада таких сільських територій не спроможна надавати принаймні мінімальний перелік послуг населенню, не говорячи вже про можливість реалізовувати власні місцеві програми розвитку. Як результат, держава змушена відволікати значний фінансовий ресурс на розв'язання проблем місцевого значення.

Сьогодні в середньому до складу однієї сільради у Львівській області входить три сільських населених пункти, а у 1991 р. до складу однієї сільради входило в середньому чотири села. Тому одним із основних напрямів удосконалення територіальної організації влади на базовому рівні є, перш за все, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць та створення на їх основі нових економічно самодостатніх територіальних громад із відповідною ресурсною базою для розвитку.

Статус багатьох адміністративно-територіальних одиниць Львівської області є завищеним, а їх ресурсний, фінансовий та кадровий потенціал є недостатнім для надання населенню мінімально необхідного переліку послуг, передбачених законодавством.

До сьогодні питання віднесення населених пунктів до відповідних категорій адміністративно-територіальних одиниць регулюється Порядком вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженим Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 року.

Зазначеним порядком встановлено вимоги, зокрема щодо чисельності населення, під час віднесення населених пунктів до категорії міст обласного та районного підпорядкування, а також селищ міського типу, а саме:

- для міст обласного підпорядкування чисельність населення повинна становити понад 50 тис. жителів;
- для міст районного підпорядкування – понад 10 тис. жителів;
- для селищ міського типу – понад 2 тис. жителів.

Насправді протягом останніх 19 років зазначені вимоги знівелювалися, що призвело до завищення статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць, невідповідності та недостатності їх ресурсного, фінансового, кадрового потенціалу для виконання встановленого законодавством обсягу повноважень.

Верховною Радою України за сприяння місцевої влади протягом зазначеного періоду необґрунтовано надано статус міст обласного значення низці міст районного значення та навіть селищ міського типу. У цілому по Україні у 1991–2010 рр. кількість міст обласного значення зросла на 30 одиниць (у 1991 р. було 147 міст обласного підпорядкування, у 2010 р. – 177 міст зазначеної категорії). При цьому більшість із цих міст завищеної категорії не мають достатніх ані фінансових, бюджетних, людських ресурсів, ані відповідної інфраструктури для надання тих послуг, які відповідно до законодавства повинні отримувати жителі міст обласного значення.

Відсутність законодавчо встановленого порядку віднесення адміністративних одиниць до певних категорій призвело до збільшення у Львівській області кількості міст обласного значення, завищення статусу окремих селищ міського типу до категорії міст районного значення.

Починаючи з 1991 року, на Львівщині кількість міст обласного значення зростає на дві одиниці. Однак, станом на сьогодні, із 9 міст обласного значення лише у чотирьох містах чисельність жителів перевищує 50 тис. осіб, зокрема це м. Львів (де проживає 753,1 тис. осіб), Дрогобич (97,5 тис.), Червоноград (82,8 тис.) та Стрий (60,1 тис. осіб).

Інші міста обласного значення – Борислав, Моршин, Новий Розділ, Самбір і Трускавець – за чисельністю населення відповідають статусу міст районного значення.

Аналіз чисельності жителів у містах районного значення засвідчив, що не всі зазначені міста відповідають статусу районного значення – у більшості своїй їх слід віднести до категорії селищ міського типу.

Сьогодні у 20-ти із 35 міст районного значення чисельність населення не перевищує 10 тис. осіб. Серед них найменшими є міста Угнів (де проживає 1,1 тис. осіб), Белз (2,5 тис.), Глиняни (3,4 тис.), Новий Калинів (3,6 тис.) та Комарно (4,0 тис. жителів). До інших міст районного значення з низькою чисельністю належать Бібка (4,5 тис.), Буськ (8,6 тис.), Великі мости (7,0 тис.), Доброміль (4,9 тис.), Дубляни (9,5 тис.), Мостиська (9,0 тис.), Перемишляни (7,5 тис.), Рава-Руська (8,2 тис.), Радехів (9,2 тис.), Рудки (4,9 тис.), Сколе (6,4 тис.), Старий Самбір (5,6 тис.), Судова Вишня (6,7 тис.), Турка (7,4 тис.) і Хирів (4,6 тис. осіб).

Деякі селища міського типу Львівської області за чисельністю жителів перевищують вищеперелічені міста районного значення, зокрема це Великолюбінська (де проживає 5,8 тис. осіб), Верхньосиновидненська (6 тис.), Дублянська (6,7 тис.), Івано-Франківська (6,2 тис.), Красненська (6,7 тис.), Лопатинська (6,5 тис.), Магерівська (6,4 тис.), Шклівська (5,6 тис.) та Ширецька (6,1 тис. осіб) селищні ради.

У цілому слід зазначити, що селища міського типу Львівської області здебільшого є багаточисельними: лише дві селищні ради мають чисельність до 2 тис. жителів; 13 селищних рад – від 2 до 3 тис.; 5 селищних рад – від 3 до 4 тис.; 9 селищних рад – понад 5 тис. жителів.

Більшість міст обласного та районного значення і селищ міського типу Львівської області в подальшому потребують укрупнення шляхом приєднання до них сусідніх адміністративно-територіальних одиниць. Враховуючи, що в них проживає близько 60% населення області, в подальшому їх можна розглядати як центри майбутніх громад.

Одним із аспектів непорядкованості адміністративно-територіального устрою Львівської області є наявність специфічних адміністративно-територіальних утворень, на території яких розташовані кілька інших адміністративно-територіальних одиниць, жителі яких належать до різних територіальних громад.

Ця проблема є актуальною для всієї України, де налічується 64 міста обласного значення, на території яких розташовані ще 202 інші адміністративно-територіальні одиниці, що мають власні органи місцевого самоврядування. Усі ці органи місцевого самоврядування наділені відповідно до законодавства майже однаковими повноваженнями і однією територією для їх реалізації. Відтак часто-густо із земельних питань, питань комунального господарства на одній і тій самій території, але різними радами приймаються рішення, що суперечать одне одному.

У Львівській області зазначена проблематика є аналогічною до загальнодержавної. На Львівщині на території окремих міських рад міст обласного значення розташовані інші міські та селищні ради, а саме:

- до складу Львівської міської ради входять одна міська та дві селищні ради (Винниківська міська рада, Брюховецька і Рудненська селищні ради);
- до складу Дрогобицької міської ради – одна міська рада (Стебницька міська рада);

- до складу Бориславської міської ради – одна селищна рада (Східницька селищна рада);
- до складу Червоноградської міської ради – одна міська та одна селищна ради (Соснівська міська рада і Гірницька селищна рада).

Звідси виникає проблема наявності міст (селищ) – сателітів великих адміністративних одиниць, які входять до складу міських рад міст обласного значення.

У Львівській області таких налічується сім (Гірник, Соснівка, Брюховичі, Винники, Рудно, Східниця, Стебник). І тут також виникають курйози – громадяни обирають двох голів, два депутатські корпуси. Взаємовідносини таких органів місцевого самоврядування законодавчо неврегульовані, керівництво таких міст (селищ)-сателітів проблеми територіальної громади намагається перекласти на управління вищого рівня, але ті питання, де «є власний інтерес», вирішує самостійно, не погоджуючи ні з ким. Особливо це стосується продажу та оренди земельних ділянок під забудову в рекреаційних і відпочинкових зонах.

Отже, під час подальшого вдосконалення адміністративно-територіального устрою області необхідно уникати формування таких специфічних адміністративно-територіальних утворень («матрьошок»). Доцільно розглянути питання щодо їх приєднання до складу великих міст (на території яких вони розташовані), утворивши на їх основі єдині територіальні громади з одним органом місцевого самоврядування.

Проблемою також залишається врегулювання майнових та міжбюджетних взаємовідносин між містами обласного значення, які є одночасно районними центрами із відповідними районами. Таких у Львівській області налічується три (Дрогобич, Самбір, Стрий). Це питання, зокрема розподіл бюджетних надходжень (розподіл платників податків), а також бюджетних видатків (дублювання однорідних функцій на утримання бюджетних установ, не врахування бюджетних трансфертів, зокрема в галузі медицини) чинним законодавством чітко не регламентоване.

Висновки. Таким чином, аналіз розглянутих у статті проблем на прикладі Львівської області вказує на необхідність виваженого підходу до питань проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи. Слід зазначити, що навіть на теперішньому етапі ця реформа викликає більше запитань, ніж відповідей. Головною її метою повинно стати створення заможних громад. Механічне об'єднання існуючих сільських рад та приєднання до складу міст їх сателітів не вирішить повною мірою цього питання. Для зміцнення бюджетів громад необхідно передати їм частину закріплених загальнодержавних доходів разом із додатковими повноваженнями. Залишається додати, що при вирішенні будь-яких питань щодо майбутніх змін територіального устрою повинна в обов'язковому порядку враховуватися думка жителів територіальних громад, висловлена ними шляхом референдуму.

Література

1. Крючков М. Історико-правові аспекти становлення і розвитку місцевого самоврядування: світовий та український досвід / М. Крючков, А. Зельницький, П. Удовенко. – К., 1998. – 415 с.
2. Гринишин М. Місцеве самоврядування в Україні та Польщі на шляху до спільного європейського дому / М. Гринишин, С. Трохимчук. – Львів: нац. ун-т ім. І. Франка. Ф-т міжнар. відносин. – Л., 2002. – 96 с.
3. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні / О. В. Батанов. – К., 2001.
4. Кравченко В. В. Основи муніципального менеджменту / В. В. Кравченко, М. В. Пітчик. – К.: Атака-Н, 2003. – 304 с.
5. Стеченко Д. М. Управління регіональним розвитком / Д. М. Стеченко. – К.: Вища школа, 2000. – 223 с.

Стаття надійшла до редакції 16 червня 2011 року