

Палінчак М.М., Приходько В.П., Брензович К.С.
(Ужгород)

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНЕ ПІДґРУНТЯ ТА СУЧАСНІСТЬ

***Анотація.** У статті здійснено аналіз історичних умов розвитку місцевого самоврядування в Україні. Подано особливості сучасного адміністративно-територіального поділу та ретроспективний огляд умов його формування. Особливий наголос зроблено на зв'язку ефективності місцевого самоврядування та специфіки змін у розселенні населення України.*

***Ключові слова:** місцеве самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, громада, населення України.*

Вступ. Формування системи розселення на території сучасної України необхідно розглядати з урахуванням історико-політичного підґрунтя розвитку територій, що увійшли до її складу. Впродовж 16-18 століття українські землі належали до Російської імперії, Речі Посполитої, Австро-Угорської імперії, Османської імперії. За останні три тисячоліття на території України існувало декілька десятків державних утворень, однак остаточно межі території сучасної держави України сформувалися у другій половині 20 століття. Тому, хоча система місцевого самоврядування офіційно сформувалася після розпаду СРСР, її становлення відбувалося століттями, а риси місцевої політики відображають вплив низки історичних подій.

Питання місцевого самоврядування на сучасному етапі актуальне та дискусійне з позицій історичних, політичних, правових та економічних досліджень. У даній статті здійснено спробу окреслити та охарактеризувати основні етапи становлення системи

місцевого самоврядування в Україні, виявити головні проблеми та перешкоди ефективності даної системи на сучасному етапі.

Побудова ефективної системи прийняття та реалізації рішень на місцевому рівні нерозривно пов'язані зі специфікою розміщення продуктивних сил, тому вивчення особливостей демографічних процесів у їх взаємозв'язку з організацією роботи органів місцевого самоврядування є головною метою дослідження.

Етапи формування територіальної організації України та розвитку місцевого самоврядування

Розглядаючи періоди формування територіальної організації сучасної держави можна погодитися Шикеринець В.В., який виділяє у становленні системи місцевого управління України декілька основних етапів: 1) козацький (початок Визвольної війни під керівництвом Б. Хмельницького – кінець XVII ст.); 2) період перебування України у складі Австро-Угорської та Російської імперій (кінець XVIII ст.); 3) 1917 – 1921 рр. в Україні і 1920 – 1931 рр. на західноукраїнських землях; 4) радянський період (1921 – 1990 рр.); 5) період розбудови української державності з 1991 р. [1, с.6]

Основи сучасного територіального поділу України закладено протягом 1917-1959 рр., відтоді він майже не зазнав змін [2, с.10]. Друга світова війна завершилася приєднанням до Радянського союзу усіх складових сучасної території України (останніми були приєднані нинішні західні області, що носять назву «староприкордонні») - загалом 25 областей. У 1954 р. до Української РСР було передано Кримську область, яка нині має статус автономії. Закарпатська область є наймолодшим регіоном України: Закарпатська Україна (або «Підкарпатська Русь» - таку назву мало сучасне Закарпаття у складі Чехословаччини) мала статус автономії з 1919 року і перейшла до СРСР після переговорного процесу в червні 1945 року.

Україна має тривалу історію самоврядування. Традиції врядування на місцевому рівні започатковані ще Київською Руссю. Відтак Запорозька Січ мала Козацьку Раду. Пізніше

ці традиції трансформувалися у сусідську та сільську самоврядні громади. Нарешті, у суто європейському варіанті місцевого самоврядування в Україні затверджувалося через Магдебурзьке право, яке вже у середні віки надавалося багатьом українським містам: Арнік (1339 р.), Львів (1356), Кам'янець-Подільський (1374), Берест (1390) та іншим. Найбільші привілеї Магдебурзького права вдалося вибороти Києву (1498), який втілював функції і торговельного, і культурного, і релігійного центру, а також військової фортеці. Київ по суті був самоврядним міським організмом у його класичному розумінні. Що більше повноважень територіальні громади одержували, то сильнішими вони ставали, і тим відчутнішою була протидія центральної влади цій тенденції, яка суперечила їх власним інтересам [3].

Аналіз основних підходів до часового поділу формування адміністративно-територіального устрою та пов'язаних процесів становлення системи місцевого самоврядування України у 20 столітті, дозволяє виділити наступні періоди:

- 1) початок 20 століття - кінець Першої світової війни;
- 2) 1918-1941;
- 3) 1944-1990;
- 4) 1990 – сучасність.

На початку 20 століття сучасні території України мали статус губерній (9 одиниць) у складі Російської імперії (загальна площа – 516,9 тис. км, населення – 33,14 млн., 99 повітів). Землі у складі Австро-Угорщини отримали статус провінцій та були поділені на повіти (Галичина – 74 повіти, Буковина – 8), Закарпаття як частина Угорського королівства інтегрувалося з Австрією, де зберігався поділ на жупи (комітати), які в свою чергу поділялися на округи [4].

Перша половина другого періоду (1918-1921) - відбувалися інтенсивні зміни систем органів публічної влади, що суттєво різнилися за своєю політико-правовою природою. Велике значення в становленні незалежності України і початку нового устрою

мала діяльність Української Центральної Ради: її універсали поставили і обґрунтували ідею автономії для України, однак так і не були реалізовані.

Впродовж 1921-1941 на території земель, що перейшли до складу Радянського союзу, було здійснено перехід на систему центр - район- сільрада (міська, селищна). Відбулося утворення областей (найвища ланка адміністративного поділу), яким були підпорядковані міста та райони. Відбулося укрупнення поселень (селища міського типу стали містами, деякі села набули статусу селищ міського типу). Західноукраїнські землі, що входили до Польщі, поділялися на воєводства – повіти – гміни. Землі під Румунією – повіти і громади (волості), Закарпаття у складі Чехословаччини поділялося на округи і громади. Нетривалий період існувала незалежна Карпатська Україна [4].

Вважається, що реформи адміністративно-територіального устрою, проведені радянською владою у 50-60 рр., спричинили порушення та диспропорції у існуючій системі розселення, обумовили неконтрольовану урбанізацію та поставили під загрозу існування малих та середніх міст, оскільки сутність реформ полягала в укрупненні адміністративно-територіальних одиниць районної ланки та втраті низкою поселень адміністративного статусу [5, с.2-3]. В Українській РСР місцеве самоврядування було представлено уніфікованою здержавленою системою рад - від Верховної до сільської ради народних депутатів. Керівництво цією системою здійснювала Верховна Рада СРСР за принципом демократичного централізму, відповідно до якого ради вищого рівня керували радами нижчого. Принцип демократичного централізму мав передбачати виборність знизу доверху та таку ж підзвітність і підконтрольність. Ради уособлювали злиття законодавчої та виконавчої гілок влади.

Тривала відсутність системи місцевого самоврядування в період радянської державності вихолостила накопичені традиції та нівелювала досвід територіальних громад щодо самостійного вирішення питань місцевого значення [6, с.10]. Після проведених

радянською владою реформ адміністративно-територіального устрою на момент проголошення незалежності Україна мала сформований територіальний устрій, що в загальному вигляді зберігся і нині – Кримська автономна республіка, 24 області, 2 міста республіканського підпорядкування (Київ та Севастополь), 605 районів (з них 485 сільських), 435 міст (151 – обласного підпорядкування), включно 29 тис. сільських та 1360 міських населених пунктів [7, с.5].

Найперше, що було змінено у сформованій «радянській системі врядування» після здобуття незалежності – ліквідовано відповідно до Закону «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування» підпорядкування рад одна одній по вертикалі. За Конституцією 1996 року Україна була визначена як унітарна держава з автономним утворенням у її складі – АР Крим, було закріплено модель місцевого самоврядування. 21 травня 1997 року був прийнятий новий Закон «Про місцеве самоврядування в Україні», що визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Заходи з децентралізації влади охоплювали наступні зміни: територіальні громади сіл, селищ, міст отримали право управляти майном у комунальній власності, затверджувати програми розвитку, бюджети і контролювати їх виконання, встановлювати місцеві податки і збори. Однак на практиці реформа місцевого самоврядування ще далека до завершення, вирішення потребують чимало питань, пов'язаних з оптимізацією кількості сільських територіальних громад, реальною їх фінансовою, матеріальною і організаційною спроможністю.

Особливості місцевого самоврядування в Україні у контексті формування сучасної системи розселення населення

В Україні сформувалися три групи поселень: міста, селища міського типу і села. Характерним є переважання дисперсного-групового розселення (існує значне переважання кількості сіль-

ських населених пунктів над міськими при вдвічі меншій кількості сільського населення. Частка сільського населення скоротилася з 80% на початку 20 століття до 32% на початку 21 ст. Хоча кількість сільських населених пунктів загалом переважає, сільське населення складає переважну більшість лише у п'яти регіонах України (Закарпатській, Івано-Франківській, Рівненській, Тернопільській, Чернівецькій областях), що насамперед зумовлено особливостями структури народногосподарського комплексу зазначених областей та природно-ресурсними особливостями територій. Сільське населення переважає або складає рівну частку в областях з низьким рівнем індустріального розвитку і переважає у індустріалізованих регіонах та столичному регіоні, де значним є вплив міст-мільйонерів (Київ, Харків, Донецьк, Дніпропетровськ, Одеса). Разом з тим, аналіз сучасної системи розселення населення України свідчить про те, процеси депопуляції в сільській місцевості набувають загрозливого характеру, погіршується соціально-економічний стан малих міст.

Існування поселення не передбачає автоматичного створення органів місцевого самоврядування (мінімальна чисельність жителів, котра дає підставу реєструвати місця їх поселення як населені пункти - 15 осіб, а відстань між ними має бути не менше 2 кілометрів). Тому національним законодавством допускається об'єднання населених пунктів на добровільних засадах з метою створення та обрання органів місцевого самоврядування. Так, на 28471 сільські населені пункти сьогодні припадає 10278 сільські ради (тобто на одну сільську раду припадає майже 3 населені пункти).

Україна є однією з найбільш густо заселених країн Європи і водночас характеризується найвищими показниками природного скорочення населення в Європі. Щільність населення України скоротилася з 86 чол./км.кв. у 1990 році до 76 чол./ км.кв. у 2011. За зазначений період зросла кількість міст загалом з 436 до 459 та міст республіканського значення з 145 до 179. Скороти-

лася кількість селищ міського типу з 927 до 885, сіл – з 28804 до 28471. Співвідношення міського і сільського населення на початок 2011 року складає 68,5% та 31,5% відповідно.

Відносно менш заселеними є регіони Українських Карпат. Процеси депопуляції особливо характерні для таких регіонів як Черкаська, Сумська, Кіровоградська, Луганська області за рахунок зростання частки старшої вікової групи у структурі населення, зниження рівня народжуваності на фоні загострення соціально-економічних проблем, міграційного впливу населення. Особливий приклад найбільш незаселеної території України – так звана «зона відчуження» - 30 км. територія навколо Чорнобильської атомної станції, з якої у 1986 році після аварії було виселено населення частини Київської та Житомирської областей.

Проблемним питанням розвитку поселенської мережі в Україні є забезпечення населення головними умовами проживання: централізованим водопостачанням, енергопостачанням, розвиток мережі закладів освіти та охорони здоров'я. На кінець 2010 року за даними Держкомстату не були забезпечені централізованим водопостачанням 4 міста, 114 селищ міського типу, 22173 села, газопостачанням – 67 міст, 268 селищ та 14506 сіл. З одного боку, це зумовлено обмеженістю місцевих бюджетів, природно-географічними особливостями розміщення населених пунктів. В сільській місцевості централізоване постачання поступається ефективністю індивідуальному водозабезпеченню.

За законодавством України виділяють такі види громад [8]:

1) територіальну громаду базового рівня – територіальну громаду села чи добровільне об'єднання в сільську громаду жителів декількох сіл, територіальну громаду міста, селища – у рамках яких здійснюється безпосередня життєдіяльність населення – 783 селищні ради, 10278 сільські ради, 456 міських, районних у містах;

2) територіальні громади асоційованого рівня (факультативні) – територіальні громади районів та областей – у їх рамках ре-

алізуються колективні інтереси громад сіл, селищ, міст – 490 районних та 25 обласних.

Місцева влада в Україні представлена органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади. 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 [9].

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад є їх виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади.

У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово.

Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення), районна, обласна рада складається з депутатів, які обираються жителями відповідного села, селища, міста, району

в місті, району, області на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Склад місцевих державних адміністрацій формують голови місцевих державних адміністрацій. Місцеві державні адміністрації очолюють голови відповідних місцевих державних адміністрацій. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать власні (самоврядні) повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку, бюджету, фінансів і цін, управління комунальною власністю, в галузі житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку, у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища, в галузі зовнішньоекономічної діяльності, щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою. До делегованих повноважень відноситься: здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів; реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення; здійснення контролю за охороною праці, забезпеченням соціального захисту; забезпечення у межах наданих повноважень доступності і безоплатності освіти та медичного обслуговування на відповідній території; вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку; розгляд справ про адміністративні правопорушення, віднесені законом до їх відання; утворення адміністративних комісій та комісій з питань боротьби зі злочинністю, спрямування їх діяльності.

Розмір населення територіальної громади впливає на чисельний склад виборних органів [10]: до 1 тисячі жителів — від 12 до 15 депутатів; 1-3 тисяч жителів — 16-26 депутатів; 3-5 тисяч жителів — 20-30 депутатів; 5 - 20 тисяч — 30 -36 депутатів; 20 -50 тисяч жителів — 30 -46 депутатів; 50 -100 тисяч жителів — 36 - 50 депутатів; 100 -250 тисяч жителів — 40-60 депутатів; 250 - 500 тисяч жителів — 50 -76 депутатів; 500 тисяч - 1 мільйона жителів — 60 -90 депутатів; 1 - 2 мільйонів жителів — 76 до 120 депутатів включно; понад 2 мільйони жителів — від 76 до 150 депутатів включно.

Фінансовою базою місцевого самоврядування є місцеві бюджети. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Бюджети місцевого самоврядування - бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах). До доходів загального фонду місцевих бюджетів належать: доходи місцевих бюджетів, що визначені; трансферти, що надаються з Державного бюджету України місцевим бюджетам та інші доходи. До місцевих податків та зборів належать: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір.

Аналіз теоретичної та фактологічної бази розвитку системи місцевого самоврядування в Україні, нормативних засад та досліджень [1,2,6-8, 11-12] дозволяє узагальнити, що

існуючі проблеми місцевого самоврядування безпосередньо пов'язані з:

1) непорядкованістю структури адміністративно-територіального устрою, невідповідністю прийнятого поділу адміністративних одиниць класифікації Європейського союзу;

2) подрібненістю адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів, що ускладнює управління та контроль ними;

3) невідповідність статусу адміністративно-територіальних одиниць їх ресурсному потенціалу; недостатнім і нерівномірним ресурсним забезпеченням розвитку територіальних громад (а надто сільських)

4) зниженням ефективності публічної влади внаслідок неможливості повного розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, органами місцевого самоврядування та виконавчою владою (в Україні близько 80 повноважень дублюються, тобто чітко не розділені між місцевими радами і державними адміністраціями);

5) недосконалістю міжбюджетними відносинами, зокрема невідповідністю частки делегованих повноважень органів місцевого самоврядування і фінансування їх виконання.

Висновки. Одним із головних принципів розвитку європейських держав на сучасному етапі є відведення особливої ролі регіонам та місцевим громадам у розпорядженні власними ресурсами, прийнятті та реалізації демократичних рішень. Україна, не дивлячись на багату історію розвитку самоуправління територіальних одиниць, нині переживає кризу самоврядування, зумовлену недосконалістю адміністративно-територіального поділу, а як наслідок - неефективністю місцевої влади. Визначені у дослідженні особливості розселення населення нашої держави - скорочення кількості та розмірів сільських населених пунктів, мають бути враховані при адміністративному реформуванні з тим, щоб забезпечити можливості реалізації прав сільського населення.

Література:

1. Шикеринець В.В. Становлення та тенденції розвитку органів місцевого управління в Україні (середина XVII - початок XXI ст.): автореф. дне. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 / В.В. Шикеринець; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів, регіон, ін-т держ. упр. — Л., 2007. — 16 с.
2. Становлення та розвиток інституту територіальної громади в Україні: організаційно-правовий аспект: автореф. дис.канд. наук з держ. упр. : 25.00.04 / І. Д. Шумляєва; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; Дніпропетр. регіон, ін-т держ. упр. — Д., 2010. — 20 с.
3. Хуснутдінов О. Місцеве самоврядування: історія та сучасність [Електронний ресурс] // Журнал „Зовнішні справи” . – 2010. - №3. Режим доступу: <http://uaforeignaffairs.com/article.html?id=507>
4. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи; за заг.ред. Турчинова О.В. - Київ, 2009 – 615 с.
5. Кучабський О.Г. Система сільського розселення та малі міста у формуванні нової моделі адміністративно-територіального устрою України // Теорія та практика державного управління. – 2010. - Вип. 1 (28). – С.1-8.
6. Михайловська К.В. Місцеве самоврядування як форма народо-владдя: особливості інституційної моделі в Україні: автореф. дис. ... канд. політ, наук: 23.00.02 / К.В. Михайловська; Одес. нац. юрид. акад. — О., 2010. — 16 с.
7. Слабенко-Ванджула В. Історичне підґрунтя адміністративно-територіального поділу в Україні // В. Слабенко-Ванджула / Актуальні проблеми державного управління. - Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2009. - №2. Режим доступу:http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu_o/2009_2/odyframe.hm.. — Назва з екрану.
8. Баймуратов М.О., Григорєв В.А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні. – Одеса, 2003. – 194 с.
9. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – N 24. – с.170.

10. Закон України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – N 35-36. – С.491
11. Бойко Ю.В. Раціоналізація адміністративно-територіального устрою України як необхідна передумова реформування місцевого самоврядування // Ю.В.Бойко / Держава і право. – Вип. 48. – С. 176–183.
12. Кравців В.С., Жук П.В. Концептуальні засади реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні // В.С. Кравців, П.В Жук / Регіональна економіка. – 2010.-№4. – С.7-15.