

В. В. Демченко

Реформа адміністративно-територіального устрою: модель для Львівської області

19 травня 2015 р. у ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України» відбувся круглий стіл на тему «Реформа адміністративно-територіального устрою: модель для Львівської області».

Участь у засіданні круглого столу взяли: голова Львівської обласної державної адміністрації *О. Синютка*, голова Львівської обласної ради *П. Колодій*, голова бюджетної комісії Львівської облради *Я. Качмарик*, представники Офісу реформ у Львівській області, представники місцевих органів влади, громадські активісти, провідні науковці та фахівці з питань регіонального розвитку – усього понад 60 осіб.

Відкрив засідання круглого столу директор ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України» д.е.н., професор *Василь Кравців*. Він відзначив, що Інститутом було обґрунтовано власне комплексне бачення моделі адміністративно-територіального устрою Львівської області, розробка якої була здійснена як згідно з положеннями Методики формування спроможних територіальних громад, затвердженої Кабінетом Міністрів України, так і на засадах, розроблених в Інституті та запропонованих як альтернативний варіант «Методичних рекомендацій з моделювання територіальних громад базового рівня (міських, селищних, сільських)».

Головуючий зазначив, що представлена модель адміністративно-територіального устрою Львівської області пропонується для обговорення широкому колу фахівців-практиків і науковців і запросив усіх присутніх до широкої дискусії, зазначивши, що процеси децентралізації влади в Україні та ефективна імплементація засад адміністративно-територіальної реформи потребують поглибленої співпраці усіх гілок влади, науки та громадськості.

З вітальним словом виступив губернатор Львівщини *Олег Синютка*, який підкреслив важливість проведення таких заходів, зокрема зазначивши, що завдяки реформам буде створено можливість для громад розпоряджатися на своїй території власними ресурсами. Важливо пояснити людям, що без змін не буде прогресу. Як позитивний приклад, ми можемо навести досвід наших сусідів – поляків, які здійснили ефективні реформи.

Голова Львівської обласної ради *Петро Колодій* у своєму вітальному слові наголосив на важливості широкого суспільного обговорення реформи місцевого самоврядування в Україні, акцентувавши увагу на тому, що робота з її реалізації буде тривалим і складним процесом, потребуватиме врахування економічного, географічного, просторового, соціокультурного аспектів розвитку місцевих громад. Саме такий підхід викликає потребу у широкому обговоренні у владних, наукових і суспільних колах потенційних змін, які відбуватимуться у процесі реалізації реформи.

Нову модель адміністративно-територіального устрою Львівської області представив кандидат економічних наук, старший науковий співробітник ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України» *Петро Жук*. У його виступі було висвітлено застосовані методичні підходи до

© В. В. Демченко, 2015.

¹ Розвиток сільських територій в системі євроінтеграційних пріоритетів України : монографія [Електронний ресурс] / Інститут регіональних досліджень НАН України ; наук. ред. В. В. Борщевський. – Львів, 2012. – 216 с. (Серія «Проблеми територіального розвитку»). – Режим доступу : http://ird.gov.ua/publications/beIrd2015_mrz huk1.pdf

формування моделі територіальних громад на прикладі Львівської області, урахування при цьому найважливіших факторів для створення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, які б за своїми ресурсними можливостями забезпечували необхідні населенню публічні послуги з доступністю та якістю, гарантованими Конституцією України, створювали умови для реального вирішення територіальними громадами питань місцевого значення.

При представленні проектів моделей територіальних громад районів області, розроблених фахівцями Інституту, увага зверталась на низку моментів, які виявилися у процесі їх експертизи районними державними адміністраціями і які передбачено врахувати при поданні матеріалів Львівській облдержадміністрації та обласній раді для врахування при погодженні перспективних планів формування громад.

Значна увага була зосереджена також на проблемних питаннях, зокрема:

- необхідності врахування центрів і зон економічної активності при формуванні територіальних громад;
- недоцільності надмірного укрупнення територіальних громад і водночас недопустимості збереження наявного подрібнення й фінансової неспроможності наявних адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, насамперед сільських і селищних рад;
- необхідності врахування регіональної специфіки при формуванні громад, включаючи особливості регіональних систем розселення;
- очікувано низькій результативності процесу добровільного об'єднання громад;
- законодавчій неврегульованості розподілу компетенцій у новій системі адміністративно-територіальних одиниць;
- невизначеності багатьох питань щодо керівних органів територіальних громад і порядку їх обрання;
- можливих наслідках недиференційованого з урахуванням специфіки територій підходу до надання медичних та освітніх субвенцій, дотацій бюджетного вирівнювання тощо.

Було запропоновано внести необхідні зміни до чинної методики формування територіальних громад і прискорення процесів конституційного та законодавчого забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Доповідь доктора економічних наук, професора, заступника директора ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України» *Ірини Сторонянської* висвітлила питання фінансової спроможності територіальних громад Львівської області в умовах реалізації адміністративно-територіальної реформи. У доповіді розглядалися основні проблеми, з якими стикнулись місцеві бюджети з початку 2015 р. – від часу імплементації новацій бюджетного і податкового законодавств, спрямованих на фінансову децентралізацію, а також визначено потенційні зміни у доходній і видатковій частинах територіальних громад за умови їх об'єднання відповідно до перспективного плану. Зокрема, наголошено, що досягнення повної фінансової автономії територіальних громад не може розглядатись як самоціль та основний критерій формування територіальних громад, а лише як підґрунтя для: формування стимулів задля ефективного використання внутрішнього потенціалу територіальних громад; забезпечення їх економічної спроможності; реформування мережі освітніх і медичних закладів; оптимізації структури їх органів управління.

Особливу увагу доповідь зосередила на результатах перспективної оцінки податкових доходів об'єднаних територіальних громад Львівщини в розрізі окремих районів. При цьому зазначила, що найбільш значимим зростання податкових доходів буде для міст районного значення, громад, які межують

з обласним центром, а також тих, у межах яких розміщено основні об'єкти транспортної та прикордонної інфраструктури.

Поряд з цим у доповіді зазначалось на необхідності подальшого удосконалення бюджетного та податкового законодавства в питаннях щодо:

- розширення джерел наповнення бюджетів районів;
- спрямування на місцевий рівень фінансового ресурсу для оптимізації мережі закладів освіти і медицини, зокрема задля реалізації заходів з підвищення їх енергоефективності;
- недофінансування захищених статей (зокрема через розрив між реальною потребою і обсягами освітньої та медичної субвенцій);
- закріплення за місцевими бюджетами стабільного ресурсу для ремонту доріг, зокрема місцевого значення;
- розроблення субвенційних механізмів стимулювання громад до об'єднання.

Представлені доповіді викликали широкий інтерес та активну дискусію в учасників круглого столу. Зокрема, міський голова м. Борислава *Володимир Фірман* зазначив, що реалізація адміністративно-територіальної реформи потребуватиме глибокого вивчення наявної ситуації на місцях. Він зробив акцент на необхідності проведення більш тісних консультацій з представниками місцевих громад і висловив власне бачення устрою Бориславської, Трускавецької та Дрогобицької територіальних громад Дрогобицького району Львівської області.

Доктор економічних наук, професор *Олександр Сушинський* (Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України), беручи участь у дискусії, звернув увагу присутніх на певні правові колізії чинного законодавчого поля в частині реалізації реформи, зокрема щодо добровільного об'єднання громад, запровадження інституту сільських старост, розмежування сфери відповідальності центральної влади та територіальних громад тощо. Він зазначив, що проведення адміністративно-територіальної реформи вимагає доопрацювання нормативно-правового забезпечення у цій сфері, що і є завданням наукового середовища.

Доктор економічних наук, професор *Уляна Садова* (ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України») наголосила на необхідності врахування в процесі реалізації представленої моделі адміністративно-територіального устрою Львівщини демографічного чинника, зазначивши потребу у прогнозуванні демографічних змін.

Голова бюджетної комісії Львівської обласної ради *Ярослав Качмарик* наголосив, що більшість пропозицій, розроблених ДУ «Інститутом регіональних досліджень ім. М. І. Долишнього НАН України» у сфері реформування адміністративно-територіального устрою Львівської області, було підтримано органами місцевої влади. Він зазначив, що запропонована Кабінетом Міністрів України Методика формування спроможних територіальних громад є занадто уніфікованою та не враховує особливостей регіонів країни, зокрема Львівської області. Однак, попри широкий спектр наявних проблем, процес децентралізації є безповоротним. У виступі також були порушені питання фінансового забезпечення розвитку територіальних громад.

Представник Офісу реформ у Львівській області *Андріян Фітьо* звернув увагу присутніх, що перспективний план формування спроможних територіальних громад матиме багато недоліків, проте слід мати на увазі складність політичної ситуації в країні та проведення на значній території держави антитерористичної операції. Як побажання, була висловлена думка щодо необхідності широкого оприлюднення інформації щодо проведення адміністративно-територіальної реформи та активного її висвітлення у засобах масової інформації.

Доктор економічних наук, професор *Світлана Писаренко* (ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України») відзначила, що необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні та рекомендації з її практичної реалізації вже протягом тривалого часу є предметом досліджень ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього НАН України». Зокрема, науковцями-регіоналістами широко обговорювалась проблематика формування в межах України так званих макрорегіонів, концепцію яких було розроблено та презентовано авторським колективом під керівництвом академіка М. І. Долішнього.

Віталій Дубина, архітектор, начальник архітектурно-планувальної майстерні Державного підприємства «Державний інститут проектування міст «Містопроект», наголосив на необхідності врахування при визначенні меж територіальних громад метрополійних процесів та акцентував увагу на впливі міста Львова, як надобласної системи, на розвиток і межі прилеглих до нього територіальних громад, зокрема Пустомитівського району. Він звернув увагу на проблеми визначення кордонів суміжних з м. Львовом громад і закликав при реалізації моделі адміністративно-територіального устрою області враховувати Генеральні плани розвитку як обласного центру, так і міст обласного значення області.

Голова Західного наукового центру НАН України та МОН України академік НАН України *Зіновій Назарчук* висловив думку щодо необхідності широкого висвітлення для широкого загалу доробок колективу Інституту у сфері реформи адміністративно-територіального устрою. Він запропонував представити матеріали круглого столу у вигляді наукової доповіді та заслухати результати представлених на круглому столі розробок колективу Інституту на виїзному засіданні Західного наукового центру НАН України та МОН України із залученням членів Відділення економіки НАН України.

Закриваючи засідання круглого столу, директор ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М. І. Долішнього Національної академії наук України» д.е.н., професор *Василь Кравців* висловив сподівання на подальшу співпрацю з органами місцевої влади, громадськими активістами, представниками наукових кіл, фахівцями-практиками в галузі реформування місцевого самоврядування в Україні.

Круглий стіл був організований у рамках проведення Фестивалю науки. Проведення заходу викликало широку зацікавленість з боку засобів масової інформації. Інформація про проведення круглого столу було висвітлено у випуску новин Львівського телебачення о 20.30 19.05.2015 р.

Демченко Володимир Васильович – кандидат фізико-математичних наук, вчений секретар ДУ «Інститут регіональних досліджень ім. М.І. Долішнього НАН України» (e-mail: demvolod@i.ua).
Demchenko Volodymyr Vasylyovych – Ph.D. (Phys.), Scientific Secretary of the SI «Institute of Regional Research n.a. M.I. Dolishnyi of the NAS of Ukraine”.

Надійшло 25.05.2015 р.