

Н. В. Фоміцька,

к. держ. упр., доц., докторант кафедри

державного управління та менеджменту ХарРІ НАДУ

ПРИЧИНИ ДЛЯ ЗМІНИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

У статті аналізуються об'єктивні підстави необхідності реформування адміністративно-територіального устрою України.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, реформування, регіоналізація, адміністративно-територіальна реформа, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальні одиниці.

Необхідною умовою виходу України з трансформаційної кризи є зміна адміністративно-територіального устрою в державі, тобто реалізація одного з напрямків здійснення відповідної реформи. Складність сучасної системи адміністративно-територіального устрою та необхідність її реформування зумовлена цілим рядом причин і полягає насамперед у тому, що в Україні дуже чітко спостерігається різноманітність територіальних утворень щодо перспектив їх розвитку. Система адміністративно-територіального поділу, яка була сформована за часів існування Радянського Союзу і направлена на реалізацію командних методів управління, на даний час не відповідає викликам демократичних перетворень. Про це сьогодні свідчать значні дослідження вітчизняних вчених. У роботах таких науковців, як В. Бабаєв, А. Григорович, Т. Ковальчук, І. Коліушко, В. Куйбіда, О. Кучабський, О. Кучеренко, О. Соскін, С. Тулуб, В. Яцюк та ін. однозначно підтверджується необхідність зміни адміністративно-територіального устрою України. Однак шляхи реформування науковці вбачають різні – від шоккових, проведених у досить короткий термін змін до поетапного довгострокового реформування. Слід зазначити, що в науці державного управління також існують напрацювання, в яких доводиться, що існуючий адміністративно-територіальний устрій не вимагає реформування, його лише потрібно забезпечити законодавчо.

Метою даної статті є аналіз причин, що свідчать про необхідність зміни адміністративно-територіального устрою України.

На сьогодні в Україні досить помітним став процес нерівномірності в розвитку адміністративно-територіальних одиниць [1].. Це пов'язано з різного роду причинами. Основними слід назвати неоднакові стартові умови такого розвитку для різних регіонів: різне ресурсне забезпечення, географічне положення, значні відмінності у розвитку господарського комплексу з часів існування Радянського Союзу тощо. У моделях адміністративно-територіального устрою держав враховуються різні складові у оцінці забезпечення територіальних утворень: економічна, природно-ресурсна, соціальна, інституціональна [2, с. 67]. Територіальна структура представляє собою роздроблення усього народно-господарського комплексу держави за територіальним компонентом [2]. З моменту незалежності в Україні змінилися правила господарювання, однак адміністративно-територіальний устрій залишився незмінним. Регіони, які до цього забезпечували функціонування строго централізованої системи управління в державі, повинні були стати відносно самостійними відокремленими соціально-економічними системами. Проте різні вихідні умови такого перетворення не сприяли розвитку більшості адміністративно-територіальних одиниць. Усе це є підставою для зміни границь поділу регіонів, адже адміністративно-територіальний устрій України та його законодавче забезпечення є таким, що виключає здатність більшої кількості територіальних одиниць до саморозвитку, а в ст. 132 Основного Закону стверджується, що територіальний устрій держави повинен ґрунтуватися крім іншого на засадах збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів.

Значною причиною до перегляду територіально-адміністративних меж є фінансове забезпечення різних регіонів. На сьогодні фінансово-бюджетна система держави є такою, що більшість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня є дотаційними, а фінансування на одного жителя

значно відрізняється для великих міст і сільських районів. Бюджети більшості сільських, селищних, районних рад не мають на сьогодні ресурсів для здійснення програм розвитку територій. Вони підпадають під ознаки депресивних і навіть кризових територій [3, с. 250]. Адже на сьогодні видатки навіть у міських радах лише на освіту складають близько 40 % всієї видаткової частини бюджету [4, с. 311]. Тому питання фінансово-економічних причин у проведенні адміністративно-територіальної реформи є стержневим.

Майже двохдесятилітній досвід побудови демократичної України та ринкових відносин в ній вказав на недосконалість системи публічної влади, основним завданням якої є забезпечення належного рівня життя населення та створення умов для розвитку територій. Рівень життя населення значною мірою залежить від адміністративно-територіального устрою держави, оскільки це пов'язано з місцем проживання людини, а значить і рівнем забезпеченням її управлінськими, освітніми, медичними та іншими послугами. Зростання кількості невирішених питань у більшості адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня, значно зумовлене організацією діяльності суб'єктів управління, зокрема громіздкими механізмами щодо надання управлінських послуг населенню. Аналіз життєдіяльності населення за часи незалежності України вказує на поглиблення процесів нерівномірного розвитку територій, які виявляються в тому, що розвиваються великі міста, маючи відповідно до законодавства один суб'єкт управління, всі інші адміністративно-територіальні одиниці мають лише фрагментарні напрямки позитивного розвитку [5]. Крім того, більш стабільна тенденція до зниження рівня життя населення характерна для тих сфер, де органи влади здійснюють безпосереднє управління. Тобто функціонування державних та самоврядних інституцій характеризується формалізацією дій, що не ведуть до прийняття ефективних, прозорих рішень, які б гарантували розвиток територій та підвищення рівня життя населення. Органи влади на сьогодні не в змозі належно реалізувати власні

повноваження та забезпечувати виконання завдань держави. Найбільше це відноситься до виконавчих органів місцевого самоврядування. Районні і обласні ради не мають права створювати власні виконавчі органи. Їх рішення, які реалізують відповідні органи державної виконавчої влади, стають другорядними стосовно реалізації нормативно-правових актів держави, що призводить до поглиблення негативних тенденцій демократизації суспільства та територіального розвитку. Структура ж та склад виконавчих органів сільських і селищних рад є такими, що вони неспроможні забезпечити належну реалізацію широких повноважень, передбачених законодавством. Це пов'язано з тим, що на базовому рівні існує «надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць» – понад 12 тис. рад [4, с. 101], кількість членів територіальних громад є незначною. Функціонування бюджетно-фінансової системи не допускає утримання значного апарату управління у невеликих адміністративно-територіальних одиницях, хоча цього і вимагає обсяг повноважень органу. Крім того обмеження кількості управлінців на базовому рівні підтверджується положеннями теорії керованості. До речі саме на таких поглядах побудовані висновки науковців Є. Кулика та С. Яковенка про законодавче врегулювання адміністративно-територіальної структури.

Слід вказати ще на одну невідповідність, на яку мало звертають увагу дослідники при визначенні недоліків існуючого адміністративно-територіального устрою, що виникає в управлінні радами базового рівня. Це питання пов'язане з правом прийняття рішень органом місцевого самоврядування щодо управління земельними ділянками, що знаходяться за межами населеного пункту. Сьогодні згідно законодавства у компетенції сільських, селищних, міських рад стосовно регулювання земельних відносин зокрема є право вирішення питань про надання дозволу на спеціальне використання земельних ресурсів місцевого значення [6, ст. 26, ч. 36]. До повноважень виконавчих органів відповідних рад належить ще більш широке коло питань у сфері регулювання земельних відносин. Однак підзаконні акти,

що організаційно регулюють дані питання, передбачають прийняття рішень щодо використання земельних ділянок за межами населеного пункту місцевими державними адміністраціями, оскільки сьогодні право власності на землю і природні ресурси є значною мірою не унормованим. Виходить, що стосовно земельних питань самоврядний орган здійснює управління лише в межах населеного пункту, а не границь адміністративно-територіальної одиниці й ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [6] є переважно декларативною.

Таким чином, необхідність реформування адміністративно-територіального устрою України зумовлена низкою причин, основними з яких є: диспропорції у розвитку територій; різна доступність населення у отриманні послуг, у тому числі управлінських; нерівномірність фінансування адміністративно-територіальних одиниць у розрахунку на одного жителя; складний механізм взаємодії місцевих органів влади; недосконалість побудови органів місцевого самоврядування. Усе це відноситься до внутрішніх причин проведення адміністративно-територіальної реформи у повному обсязі. Тобто «у державі назріли об'єктивні суспільно-політичні та соціально-економічні передумови для проведення зміни адміністративно-територіального устрою» [4, с. 551] і відповідно організації діяльності владних інституцій.

Крім внутрішніх причин, що зумовлюють здійснення реформи адміністративно-територіального устрою існують і зовнішні причини цього процесу (таблиця), тому що «реформа адміністративно-територіального устрою – справа не лише самої України, це не тільки наше внутрішнє завдання, оскільки Україна – держава з чітко задекларованою євроінтеграційною стратегією» [4, с. 559].

Таблиця

Основні причини необхідності зміни адміністративно-територіального устрою України

<i>Внутрішні</i>	<i>Зовнішні</i>
диспропорції у розвитку адміністративно-територіальних одиниць	дотримання основних стандартів адміністративно-територіального устрою держав ЄС
неоднакова доступність населення у отриманні різного роду послуг	підтримання іміджу демократичної держави
нерівномірність фінансування адміністративно-територіальних одиниць	дотримання положень ратифікованих в Україні європейських нормативно-правових актів
складний механізм взаємодії місцевих органів влади	доведення існування в Україні наукової школи з державного управління та здійснення реформ в державі на науковій основі
недосконалість побудови органів місцевого самоврядування	

В Україні на сьогодні існує значна проблема реалізації прийнятих та ратифікованих законів. Це пов'язано з необхідністю розробки механізмів їх реалізації центральними виконавчими органами влади. Основними претензіями міжнародної спільноти до системи державного управління в Україні є саме недотримання основних положень ратифікованих документів, які б забезпечували розвиток демократичних перетворень у державі. Зокрема це стосується Європейської хартії про місцеве самоврядування, значна частина положень якої не реалізується в Україні. У зв'язку з цим виникають дві взаємов'язані сторони у вирішенні питань щодо ратифікованих нормативно-правових актів: адаптація адміністративно-територіального устрою держави до основних стандартів ЄС і наукове забезпечення цього процесу, тобто вироблення не політично вмотивованих рішень з даного питання, а єдиного підходу керівництва держави і науковців до його розв'язання. Слід зазначити, що зміни адміністративно-територіального устрою, це об'єктивний процес, який характерний для всіх країн і він зумовлюється потребами у забезпеченні розвитку держав. Отже завдання здійснення адміністративно-територіальної реформи не є безпрецедентним для України, його вирішує будь-яка держава при зміні стратегічної лінії свого розвитку [4, с. 561].

Входження України в європейський економічний ринок вимагає від держави здійснення заходів щодо забезпечення відкритості вітчизняної економіки, адаптації її до європейських умов господарювання. Розвиток міждержавного економічного співробітництва у свою чергу повинен забезпечуватися створенням рівних і прозорих умов перетину кордонів. Ці процеси тісно пов'язані з адміністративно-територіальним устроєм. Сьогодні Україна межує з сімома державами. Тому при формуванні транскордонних регіонів повинна бути врахована і ця особливість у оцінці їх здатності до саморозвитку.

Не менш важливим аспектом у реалізації адміністративно-територіальної реформи є і зміна інвестиційного клімату в державі в цілому і її одиницях. Україна за своїми ресурсами є досить привабливою для інвесторів. Однак основним у цьому процесі є стандарти освоєння території, законодавче поле, яке гарантує довгострокове освоєння інвестиційних проектів. Сьогодні ж правила інвестування, що постійно змінюються, відсутність інституціональної відповідальності місцевих виборних органів влади після здійснення чергових виборів не забезпечують сприятливого клімату ні для вітчизняних, ні для зарубіжних інвесторів.

Причини, що вказують на необхідність зміни адміністративно-територіального устрою, які аналізувалися у статті не зачіпали політичного життя держави, психологічних моментів здійснення цього процесу. Це може бути напрямком подальших досліджень. Однак, навіть ті аспекти, які відображені у статті, вказують на складність розв'язання проблеми зміни адміністративно-територіального устрою. Врахування необхідної множини факторів у регіоналізації території держави можна почерпнути зі світового досвіду. Складність же здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні полягає насамперед у: відсутності політичної волі з боку керівництва держави; значних фінансово-матеріальних витратах, які необхідні для впровадження реформи; здійсненні організаційного забезпечення з урахуванням всього комплексу завдань при проведенні реформи; недостатній

поінформованості населення про недоліки існуючого адміністративно-територіального устрою та переваги його реформування; недотриманні єдиного наукового підходу та недосконалості механізму реформування, тобто аналіз законопроектів щодо зміни адміністративно - територіального устрою України вказав на різні підходи у розробці і побудові цих документів [7]. Основними ж критеріями для визначення меж новоутворених одиниць повинні стати їх самодостатність, керованість та забезпечення рівномірного доступу населення до отримання послуг і суспільних благ.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: науково-дослідна робота / В. Д. Бакуменко, Д. О. Безсоненко – К. : НАДУ при Президентові України ; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. – 41 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.napa-eurostudies.or.g.ua/2-2.rtf>
2. Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону (концептуальні основи та методологія): [монографія] / В. М. Бабаєв, Л. Л. ТОВАЖНЯНСЬКИЙ та ін.. – Х. : НТУ «ХП», 2006. – 316 с.
3. Мамонова В. В. Світовий досвід державного регулювання депресивних територій / В. В. Мамонова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2008. – Вип. 1 (20). – С. 252–256
4. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : [монографія] / В. С. Куйбіда, В. П. Павленко та ін. – К. : ТОВ «Геопринт», 2009. – 615 с.
5. Фомицька Н. В. Життєдіяльність населення, як фактор розвитку території / Н. В. Фомицька // Державне будівництво : Електронне наукове видання ХарPI НАДУ. – 2007. – № 1. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>
6. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. №280/97-ВР // ВВР України. – 1997. – № 24.
7. Проект закону України «Про територіальний устрій України». [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

Fomitska N. V. Reasons for changing the administrative and territorial structure of Ukraine.

In this article objective grounds to reform the administrative and territorial structure of Ukraine.

Key words: administrative-territorial structure, reform, regionalization, the administrative-territorial reform local government, administrative and territorial unit.

Фомицькая Н. В. Причины для изменения административно-территориального строя Украины.

В статье анализируются объективные основания необходимости реформирования административно-территориального строя Украины.

Ключевые слова: административно-территориальный строй, реформирование, регионализация, административно-территориальная реформа, местное самоуправление, административно-территориальные единицы.