

С.В. Довгаль, канд. екон. наук, доцент

Г.П. Пасемко, д-р наук держ. управління, професор

Л.Г. Бага, канд. екон. наук, доцент

Харківський національний аграрний університет (м. Харків)

**МАКРОЕКОНОМІЧНІ АСПЕКТИ РЕФОРМУВАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ,
ЯК ЧИННИКА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОГО
ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ**

У статті розглядаються окремі питання розвитку територіальної організації влади в сучасній Україні з точки зору впливу адміністративно-територіального поділу держави на рівень ефективності державного та регіонального управління. Звертається увага на існування компетенційних протиріч між органами управління територіальним розвитком з огляду на їх статус та природу. Визначено макроекономічні аспекти побудови моделі управління розвитком територій, зокрема, в частині економічного районування території країни. Окреслюються перспективи адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова: адміністративно-територіальний поділ, муніципально-територіальний поділ, територіальна організація влади, державне управління, місцеве самоврядування, регіональний розвиток, економічний район, статистичний район.

Постановка проблеми. Адміністративно-територіальна організація (територіальний устрій) будь-якої країни – є системою розгортання державної влади в просторі. Вона представляє собою просторовий каркас самоуправління відповідного суспільства. Це означає, що розподіл території країни відповідає (або повинен відповідати) системі органів державної влади. З іншого боку, остання може будуватися і в залежності від того, яким історично склався територіальний поділ країни. В будь-якому разі, адміністративно-територіальний устрій – це привілейоване, інституційне зафіксоване районування державної території. З огляду на історичний шлях формування незалежної України, її сьогодення, питання підвищення ефективності управління територіальним розвитком не втратили своєї актуальності і потребують пильної уваги не лише

управлінців-практиків, а й науковців, що займаються проблематикою державного та регіонального управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання побудови територіальної організації влади в Україні повстало одночасно із набуттям останньою незалежності. В цей же час з'явилися та почали оприлюднюватися різні погляди на державний устрій країни та її адміністративно-територіальний поділ. Перш за все, це стосувалося суперечок стосовно того, чи бути Україні унітарною державою, чи вибудовувати її на засадах федеративності. Основними модераторами тих, чи інших поглядів на майбутній державний устрій нової незалежної країни у роки, що передували прийняттю її Конституції, виступали, насамперед, політики, а не науковці. Достатньо згадати такі постаті, як В.М. Чорновіл, В.Б. Гриньов, Є.П. Кушнар'єв та інших. З часом, питання організації державного та регіонального управління стали привертати увагу й науковців, таких, як О.В. Батанов, Р.Б. Бедрій, Ю.В. Делія, А.П. Голіков, О.Д. Крупчан, В.П. Новик. Перелік зацікавлених в дослідженні цих питань значно зріс після створення Національної академії державного управління при Президентіві України. Так, чи інакше, завдання побудови системи ефективного управління територіальним розвитком не лише залишається на порядку денному, а й набуло ще більшої актуальності після подій 2004 та 2014 рр. Так і не поставлено крапку в питанні якою бути Україні в ХХІ сторіччі – унітарною, чи федеративно-земельною. На нашу думку, саме в суперечці між цими двома, на перший погляд кардинально протилежними точками зору на політичний устрій держави, може викристалізуватися більш ефективна модель державного та регіонального управління.

Мета даної статті полягає в окресленні основних складових територіальної організації влади в Україні, виявленні напрямків реформування її адміністративно-територіального поділу в контексті загального завдання зростання ефективності управління територіальним розвитком.

Виклад основного матеріалу. Територіальний поділ сучасної України закріплено в її Конституції. Згідно зі статтею 132 «територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [1].

Адміністративно-територіальний поділ практично завжди являє собою індивідуальне багаторівневе районування в наслідок якого складається певна система територіального устрою країни. При цьому, кожен район представлений одиничним контуром і входить як ціле в район більш високого рангу. Слід зазначити, що останнє властиве для унітарних держав, якою власне і є Україна.

Систему адміністративно-територіального устрою нашої держави згідно зі статтею 133 Конституції складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Розподіл території країни на окремі регіони передбачає не лише адміністративне районування, а й виділення економічних та статистичних районів. Інколи ці поняття плутають одне з одним.

На нашу думку, адміністративно-територіальний поділ не може бути синонімом економічного районування, хоча, певною мірою, і залежить від останнього. Вважається, що межі адміністративних та економічних районів повинні узгоджуватися, аби більшою була ефективність управління соціально-економічними процесами в регіонах. В цьому разі складаються сприятливі умови для їх більш збалансованого розвитку. Між тим значна кількість фахівців США та Західної Європи взагалі не визнають існування саме економічних районів. За їх думкою, реальних економічних районів у природі не існує, а є лише розумові конструкції.

Окрім адміністративних та економічних районів можуть виділятися і так звані статистичні райони. Зокрема, у Франції їх 22. Американське Бюро цenzів розділило США на 9 таких районів.

Економічне та статистичне районування виконує хоча і важливі, але все ж допоміжні функції в організації управління державними справами. Виділення економічних та статистичних районів використовується зокрема під час розробки державної регіональної політики. Головним же в процесах районування з точки зору державного управління є адміністративний поділ.

В наслідок адміністративного поділу країни складається певна система територіальної організації влади в ній. Державне управління здійснюється від центральних органів влади до так званих основних адміністративно-територіальних одиниць. В різних державах це можуть бути департаменти, кантони, штати, землі та таке інше.

Основною адміністративною одиницею в Україні є область. Крім того спеціальний статус мають міста Київ та Севастополь. Дещо на особину стоїть Автономна Республіка Крим, якій в Конституції України

присвячено розділ X. Після 2014 року ситуація суттєво змінилася – на підставі проведеного в Криму референдуму, півострів, а з ним і місто Севастополь стали частиною Російської Федерації. Не є метою даної статті розгляд законності чи незаконності цих дій влади АРК та РФ, це, скоріше, предмет досліджень політологів. Ми виходимо із того факту, що Крим сьогодні є невідконтрольним центральній українській владі і надалі розглядатимемо адміністративно-територіальний устрій України так, як його надає діюча Конституція країни, маючи на увазі, що завдання повернення Криму під юрисдикцію України залишається на порядку денному.

Згідно діючої Конституції України, Автономна Республіка Крим має власні Конституцію, Верховну Раду та Раду Міністрів. Але вона є невід’ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання. Нормативно-правові акти Верховної Ради та Ради Міністрів Автономної Республіки Крим не можуть суперечити Конституції і законам України. На нашу думку, конституційне закріплення існування такої автономії є певною суперечністю унітарному устрою держави і потенційним джерелом виникнення протиріч під час здійснення управління територіальним розвитком власне автономії.

Області, Автономна Республіка Крим та міста Київ та Севастополь з точки зору адміністративного поділу як процесу розгортання влади в просторі і є регіонами – одиничними контурами. Це – регіони, або адміністративно-територіальні одиниці вищого рангу. Вони мають на своїй території особливі утворення – центри, в яких розміщуються органи державної влади. Для областей – це міста – обласні центри, для Автономної Республіки Крим – столиця, для міст Києва та Севастополя – відповідні міські державні адміністрації.

Будь-яка одиниця адміністративно-територіального поділу – і регіон, і його центр – мають особливий орган управління, повноваження якого поширюються тільки на територію такої одиниці. На території регіону, в його центрі розміщується відповідний орган управління, але і сам центр, як одиниця адміністративно-територіального поділу, має власний орган управління. Отже, на території центру регіону розміщується два органи управління, що різняться територіальною сферою своїх повноважень. Перший – це орган управління всім регіоном, другий – його особливою частиною, що відокремилась в центр. Між цими органами можуть існувати відносини прямого адміністративного підпорядкування, коли орган управління регіоном є вищим у відношенні

до органу управління центром регіону. В цьому випадку будується достатньо жорстка управлінська вертикаль. Таке має місце в організації управління територіями, які мають спеціальний статус, визначений відповідним законом, або, коли управління суспільним життям в регіоні здійснюється лише державою.

В Україні система територіальної організації влади, як зазначено в законодавстві, базується на поєднанні та виваженому співвідношенні державного управління, регіонального управління та місцевого самоврядування [2]. Тому органи управління центром регіону, як правило, мають самоврядну природу, тоді як управління самим регіоном здійснюється відповідними державними адміністраціями. Це призводить до того, що між цими двома управлінськими структурами встановлюються горизонтальні співвідношення, характер яких залежить від того, як розподілено між ними управлінські та владні повноваження, функції та відповідальність.

Спробу змінити стан речей, що склався в системі управління територіальним розвитком, намагався здійснити проект нової Конституції України, запропонований Президентом Л.Д. Кучмою. Так, передбачалося впровадження двопалатного Парламенту, в якому інтереси регіонів були б представлені його верхньою палатою, так званім Сенатом. Якщо нижню палату – Національні збори мали б обирати всі громадяни України на підставі загального, рівного та прямого виборчого прав, то Сенат повинен був формуватися за рівним представництвом від регіонів. Противники такої ідеї зазначали, що двопалатний Парламент більш притаманний федеративній державі, тоді, як унітарна існує й при однопалатному. На нашу думку, така позиція дещо хибна – в світі існує доволі багато держав, які не є федерацією, але вони мають саме двопалатні Парламенти. Зокрема, Білорусь, Бельгія, Індія, Канада, Мексика, Нідерланди, Узбекистан, Франція. А держава, федеративний устрій якої зафіксовано навіть в назві, Федеративна Республіка Німеччини – однопалатний. Таким чином, на нашу думку, питання одночи двопалатності Парламенту не є питанням державного устрою, а, скоріше питанням тієї моделі управління територіальним розвитком, що її обирає та, чи інша держава.

В третьому десятиріччі української незалежності постають нові завдання, які потребують нових підходів у їх вирішенні. Так, зокрема, в останні часи значно посилюється тенденція до зростання ролі регіонів. Це засвідчила іще Концепція державної регіональної політики зразка 2001 року в якій йдеться про необхідність створення умов для динамічного,

збалансованого розвитку територій, усунення основних регіональних диспропорцій [3]. В подальшому, це знайшло своє підтвердження і в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні зразка 2014 року [5].

Суттєве значення повинна мати і майбутня адміністративно-територіальна реформа. Європейський вибір України вимагає посилення ролі виборних органів місцевого урядування. Нагальною потребою стає делегування управлінських функцій зверху донизу, розширення повноважень регіонів, розвиток самоврядування. При чому, після подій 2014 року, це питання стає чи не найбільш важливим з точки зору збереження української державності.

Між тим, в наукових працях, виступах політичних діячів, навіть державних програмах немає сталого та чіткого визначення таких понять, як «місцеві влади», «місцеві органи влади та управління», «регіон», «регіональний розвиток» тощо. Достатньо чітко визначене лише право територіальної громади на місцеве самоврядування. Але цього, на нашу думку, замало. Слід більш чітко визначити місце самоврядних структур в моделі територіальної організації влади, їх роль в управлінні соціально-економічним розвитком територій.

Місцеве самоврядування в більшості розвинених країн відіграє важливу роль у життєзабезпеченості населення. Вважається, що понад 85 % усіх соціальних потреб люди задовольняють у системі відповідного муніципального утворення. Забезпечення представницьких інтересів населення у вирішенні питань місцевого значення – головна функція місцевого самоврядування. Завдяки представницькій сутності, місцеве самоврядування здатне найбільш повно акумулювати та втілювати політичні очікування та настрої громадян, воно виступає своєрідним показником її політичної активності, зрілості та культури. Саме тому його можна вважати інститутом сучасної демократичної організації суспільства та держави.

Самоврядний характер територіальної громади забезпечує тісний зв'язок населення з органами і посадовими особами місцевого самоврядування, гарантує вирішення всіх питань місцевого значення в інтересах громади. Водночас місцеве самоврядування надає населенню додаткові можливості участі в політичному процесі, що сприяє зближенню держави з громадським суспільством. Оскільки місцеві органи влади більше наближені до населення, ніж центральні, то їхня діяльність найбезпосереднішим чином торкається різноманітних насущних проблем людей, що мешкають у певній адміністративно-територіальній одиниці та,

як правило, видається останнім більш зрозумілою, ніж діяльність представників центральної влади. При цьому інтервал між прийняттям рішень та їх виконанням на місцевому рівні значно коротший, ніж на загальнодержавному, і, як наслідок, результати переважно бувають більш суттєвими для місцевих жителів.

Місцеве самоврядування слід розглядати і в у якості одного із способів та засобів оптимізації державного управління. Важливим тут є те, що держава в сучасних умовах об'єктивно не в змозі забезпечити оптимальне управління територіями, якщо вона не гарантує функціонування місцевого самоврядування, в основі якого лежить децентралізація прийняття рішень з питань, що потребують безумовного врахування місцевих умов, прийомів, методів підходу до справи. Крім того, місцеве самоврядування необхідне як одна з форм здійснення політичних прав і свобод громадянина.

Цілком очевидним сьогодні є і те, що місцеве самоврядування, в якому закладено глибокі традиції соборності, повинно бути відроджене на принципово новій основі і стати одним з фундаментальних принципів будівництва вітчизняних інститутів демократії.

При реформуванні адміністративно-територіального устрою України, на нашу думку, мало б сенс уникати законодавчого закріплення поділу території країни на області та райони в областях із визначенням областей в якості основної адміністративно-територіальної одиниці. Такою одиницею міг би стати регіон, на території якого існували б декілька областей. Управління регіонами здійснює держава, управління населеними пунктами – місцеве самоврядування. Крім того, слід законодавчо визнати й визначити сутність муніципально-територіального поділу регіонів та населених пунктів. Повноваження щодо визначення конкретної побудови муніципально-територіального устрою населених пунктів та адміністративних територій регіонів можна було б передати місцевому самоврядуванню. При цьому, держава залишає за собою право «вето» на зміни в муніципально-територіальному устрої населених пунктів та адміністративних територій в регіонах лише в тому випадку, коли такі зміни потребують витрати значних обсягів бюджетних коштів, як державного, так і місцевих бюджетів. Не має сенсу, на нашу думку, і розподіл міст на міста республіканського, обласного та районного значення – бюджетні процеси мають відбуватися за зовсім іншими принципами, без будь якої залежності від статусу міста. З точки зору держави та державного бюджету вірним було б, аби ми не поділяли

громадян України на громадян першої, другої та третьої категорії в залежності від статусу населених пунктів, в яких вони мешкають.

І на останнє – зміни адміністративно-територіального устрою держави потребують і реформи моделі територіальної організації влади. Якщо європейський вибір України не є передвиборчим гаслом, то нам об'єктивно не обійтись без суттєвого підвищення ролі виборних органів управління територіями в вирішенні, як зазначено в Європейській Хартії місцевого самоврядування, «значної частки державних справ» [4].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Сучасний етап існування української державності з різних причин відрізняється від попередніх років загостренням як економічних, так і соціально-політичних протиріч. При чому, і в виступах деяких політиків, і в публікаціях науковців часто-густо мова йде навіть про збереження власне української держави. Багатьма фахівцями майбутній розвиток України пов'язується із тим, яким чином вибудовується модель державного управління як така, і які цілі ставить перед собою політика держави стосовно регіонального розвитку. Необхідно зазначити, що майже ні в кого не викликає сумнівів у необхідності широкої децентралізації державного управління. На це, до речі, вказують і європейські партнери України. При цілковитій суспільній згоді йти саме цим шляхом, в Україні поки ще не має уяви про механізми децентралізації та її діючі, рушійні сили. На думку авторів, магістральним напрямком розвитку державного та регіонального управління є суттєве підвищення ролі місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування слід розглядати в якості одного із способів та засобів оптимізації державного управління. Важливим тут є те, що держава в сучасних умовах об'єктивно не в змозі забезпечити оптимальне управління територіями, якщо вона не гарантує функціонування місцевого самоврядування, в основі якого лежить децентралізація прийняття рішень з питань, що потребують безумовного врахування місцевих умов, прийомів, методів підходу до справи. Крім того, місцеве самоврядування необхідне як одна з форм здійснення політичних прав і свобод громадянина.

Важливим є й визначення економічних районів України на макроекономічному рівні з подальшою вибудовою на цій основі нової моделі адміністративно-територіального поділу. Слід поступово переходити від так званого обласного поділу до регіонального.

Розробка конкретних, деталізованих механізмів такого реформування є перспективним напрямком наукових досліджень в галузі

макроекономічного обґрунтування державного та регіонального управління.

Бібліографічний список: 1. Конституція України. – «Урядовий кур'єр», 19906. 2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». – «Урядовий кур'єр» № 107-108 від 14 червня 1997 року. 3. Концепція державної регіональної політики. – «Управління сучасним містом» № 3 (5-6), 2001. 4. Європейська Хартія місцевого самоврядування. 15 жовтня 1985 р. // Місцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1-2 (6-7). – 1994. 5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні//Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року, №333-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.

С.В. Довгаль, Г.П. Пасемко., Л.Г. Бага. Макроекономические аспекты реформирования административно-территориального устройства, как фактора повышения эффективности государственного и регионального управления.

В статье рассматриваются основные вопросы развития территориальной организации власти в современной Украине с точки зрения влияния административно-территориального разделения государства на уровень эффективности государственного и регионального управления. Обращено внимание на существование компетенционных противоречий между органами управления территориальным развитием с точки зрения их статуса и природы. Определены макроекономические аспекты построения модели управления развитием территорий, в частности экономического районирования территории страны. Очерчены перспективы административно-территориальной реформы.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, муниципально-территориальное устройство, территориальная организации власти, местное самоуправление, региональное развитие, экономический район, статистический район.

S.V. Dovhal, G.P. Pasemko, K. H. Baha Macroeconomic aspects of reforming the administrative and territorial structure, as a factor of increasing the efficiency of state and regional governance.

The article outlines the main components of the territorial organization of power in Ukraine, defines general directions for reforming the state's

administrative and territorial structure in the context of increasing the efficiency of state and regional governance.

Attention is drawn to the contradictions in the process of building a model for managing the socio-economic development of the regions of Ukraine. At the same time, it is not so much highlighted the contradictions connected with the differences in the historical and cultural development of individual territories or confessional affiliation, but rather the objective contradictions related to the competence disputes between the territorial development authorities themselves, arising from differences in the status and nature of these administrative structures.

As a main line in improving the development management of the regions of Ukraine, the authors emphasize the need for broad decentralization. At the same time, a significant increase in the role of local government is assumed. The authors determine local self-government as one of the levers for optimizing public administration. The main argument in favor of such an approach is objective incapability of the state administration to provide in full the optimal management of administrative territories.

According to the authors, a broad decentralization of public administration should be accompanied by a reform of the administrative-territorial division of Ukraine. A gradual refusal to designate the regions as the main administrative-territorial unit and move to the so-called regional approach is proposed. At the same time, regions can cover as one area as well as include the territories of several regions. In the organization the management of regional development proceeds from the fact that the regions are governed by the state, and the settlements are local self-government.

There were indicated macroeconomic aspects of building a model of regional development management, in particular those related to the problem of economic zoning and the allocation of statistical regions.

Keywords: administrative-territorial structure, municipal-territorial structure, territorial organization of power, local government, regional development, region, economic region, statistical area.

Стаття надійшла до редакції: 18.09.2017 р.