

4. *Нелицький А.* Устрій, завдання та практика функціонування територіального самоврядування у Польщі / А. Нелицький, І. Захаряш ; пер. з польск. А. Бучко-Сподарек, Г. Сподарек. – Варшава : Т-во “Східноєвропейський Демократичний Центр”, 2006. – 40 с.

5. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? / за ред. Т. Ларссона, К. Нодмена, Ф. Петітвілля. – К. : К.І.С., 2003. – 346 с.

6. *Rougemont de D.* Vers une federation des regions / D. de Rougemont // Naissance de l'Europe des Regions. – Geneve : Institute d'etudes europeenes, 1968. – 79 p.

Григорій Монастирський,
доктор економічних наук, доцент,
професор кафедри державного
і муніципального управління Тернопільського
національного економічного університету

Економіко-правове забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні

Здійснено комплексну оцінку проблем та перспектив реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. Визначено інституційні бар'єри проведення адміністративно-територіальної реформи. Окреслено пріоритетні економічні та правові напрями реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальна реформа.

The complex is carried out estimation of problems and prospects of realization of administrative-territorial reform in Ukraine. The barriers of leadthrough of administrative-territorial reform are marked. Outlined priority economic and legal directions of realization of administrative-territorial reform.

Key words: administrative-territorial device, administrative-territorial unit, administrative-territorial reform.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Відповідно до теорії організації її комплексний розвиток можливий лише за умови цілеспрямованого розвитку всіх її елементів, що є повноцінними носіями системних властивостей. Територіально-управлінськими компонентами будь-якої країни є адміністративно-територіальні одиниці, що формують її адміністративно-територіальний устрій.

У країнах постсоціалістичного табору, в тому числі й Україні, в трансформаційний період постала проблема становлення інституційно окреслених життєздатних адміністративно-територіальних одиниць, які б відповідали критеріям нормативно-правової визначеності, організаційної завершеності

та фінансово-економічної достатності. Регіоналізація, територіальна децентралізація влади та поділ повноважень між різними владними рівнями були та залишаються предметом дискусій у цих країнах. Необхідність пошуку ефективної моделі організації влади на первинному та регіональному адміністративно-територіальних рівнях й визначає актуальність дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано вирішення даної проблеми. В Україні вивчення проблеми трансформації системи адміністративно-територіального устрою перебуває в зародковому стані, повертаючись у певні періоди у сферу наукових досліджень за вказівкою центральних органів влади в умовах обговорення перспектив адміністративно-територіальної реформи. Окремі дослідження в цьому контексті проведено Б.Данилишиним [1], М.Долішнім [2], В.Кравченком [3], А.Мельник, В.Нудельманом [4], І.Федівим [6], членами робочої групи з моделювання адміністративно-територіального устрою України [7-9].

Невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується стаття. Вказані дослідження не мають системного характеру, поза сферою науково-теоретичного аналізу залишилися питання пошуку оптимальних варіантів зміцнення первинного адміністративно-територіального устрою в Україні з урахуванням фінансово-управлінських аспектів, національних економічних, соціальних та політичних особливостей.

Завданням статті є комплексна оцінка проблем та перспектив реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні з позиції її інституційного забезпечення, що визначило логіку дослідження.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отримання наукових результатів дослідження. Однією з основних характеристик муніципального утворення є його життєздатність. Життєздатне муніципальне утворення – це, на думку автора, свідомо сформована, економічно, соціально й політично активна людська спільнота, максимально самодостатня у своєму існуванні й розвитку з погляду забезпечення фінансовими та економічними ресурсами.

Вагомим чинником переважання деструктивних тенденцій у розвитку управлінської та інших підсистем муніципальних утворень, особливо малих, є проблема формування самодостатньої первинної територіальної спільноти, що є вихідним елементом адміністративно-територіального устрою держави. Проголошення незалежності, проведення перетворень у політичній та економічній системах Української держави уможливили становлення в територіальних спільнотах базового рівня демократичного інституту управління, що уособлений органами місцевого самоврядування. Але надання конституційного права на самоврядування всім територіальним громадам не стало початком формування життєздатної територіальної громади, а, навпаки, сприяло подрібненню й послабленню територіальних спільнот низового рівня. Так, за період 1985–2006 рр. при скороченні кількості сіл на

655 одиниць (2,2 %), населення на 16,0 % (2850 тис. осіб) кількість сільських рад зросла на 1660 (19,3 %). При цьому кожна сільська рада об'єднує в середньому на 0,6 села менше, ніж у 1985 р., а чисельність жителів територіальної громади становить усього 1,46 тис. осіб (це на 0,61 тис. менше, ніж 21 рік тому). Ці територіальні громади у своїй більшості є формальними та нежиттєздатними утвореннями. За розрахунками фахівців Світового банку, і це підкреслює професор Глен Райт, кількість населення територіальної громади має бути не меншою 5–6 тис. осіб [7, с. 87].

Проте просторова та демографічна величина територіальної громади, не менша мінімального рівня, є необхідним, але не єдиним критерієм, що зумовлює її життєздатність. Існуючі сільські територіальні громади, навіть за досконалої податкової системи, ефективного механізму міжбюджетних відносин та за умови зарахування до місцевого бюджету всіх видів податків, мобілізованих на підвідомчих територіях, не можуть забезпечити доходами видатки на виконання покладених на них Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” функцій та повноважень. Тобто в Україні замість процесу становлення міцної основи місцевого самоврядування відбувається протилежний процес – парцеляція сільських територіальних громад – їх подрібнення, що супроводжується зниженням їх ресурсного потенціалу за всіма компонентами.

Оцінка муніципального управління в Україні та країнах Європи з позиції його територіальної основи дає підстави стверджувати, що в Україні існують об'єктивні територіально-просторові бар'єри реалізації потенціалу місцевого самоврядування. Проведене дослідження функціонування та розвитку муніципальних утворень довело, що однією з основних причин несприятливої соціально-економічної ситуації в малих муніципальних утвореннях, особливо сільських, є невідповідність сільських територіальних громад вимогам життєздатності територіальних спільнот низового рівня: кількість членів громади не менша мінімально можливого рівня, фінансова автономія, організаційно-правова незалежність, державна підтримка та захищеність, системна цілісність.

Так, сьогодні адміністративно-територіальний устрій України характеризується надзвичайною подрібненістю й об'єктивною нежиттєздатністю територіальних спільнот низового рівня. В Україні ці утворення у 2,4 раза менші, ніж у Польщі, за площею та в 3,8 раза за чисельністю населення. Щодо Швеції, то ця відмінність є ще разючішою (відповідно, в 30 та 7,5 раза менше). До того ж, навіть з урахуванням існування великих міських територіальних громад, середня чисельність населення муніципального утворення в Україні не відповідає мінімальному рівню. Як зазначалося вище, процес подрібнення територіальних громад в Україні посилюється за останнє десятиріччя: на території України існує 10281 сільська територіальна громада,

яка у своїй більшості складається з одного-двох сіл та об'єднує менше 1 тис. населення [10].

Характеристика фінансової автономії є базовою умовою життєздатності територіальної спільноти. Вона означає, що муніципальне утворення може самостійно формувати фінансові ресурси для виконання власних повноважень, спрямованих на надання громадських послуг населенню на рівні не нижче встановлених державою мінімальних соціальних стандартів, та здатне спрямувати частину цих ресурсів у бюджет розвитку, кошти якого використовуються на забезпечення виконання програм економічного й соціального розвитку території. Лише наявність достатніх фінансових ресурсів уможливує утримання територіальною громадою необхідної кількості об'єктів комунальної власності, що становлять матеріальну базу місцевого самоврядування. Вона визначає фінансово-економічну спроможність місцевого самоврядування, яка є основним критерієм ефективності його управлінської діяльності. Проведене дослідження показує, що фінансова база територіальних спільнот базового рівня формується за залишковим принципом без урахування податкоспроможності території та не забезпечує мінімальну потребу органів місцевого самоврядування для належного виконання повноважень щодо економічного й соціального розвитку муніципальних утворень.

Вимога організаційно-правової незалежності вказує на право територіальної громади утворити органи місцевого самоврядування, які за умови діяльності в законодавчому полі держави є незалежними від органів державного управління при виконанні власних повноважень, регіональних органів місцевого самоврядування, самостійно визначають свою структуру та приймають рішення, спрямовані на розвиток підпорядкованої їм території. Формально місцеве самоврядування на рівні муніципальних утворень відповідає даній характеристиці. Однак ресурсна слабкість більшості самоврядних органів усуває потенційні переваги організаційно-правової автономії представницької влади.

Держава як інститут, що забезпечує загальний розвиток країни, повинна правовими та фінансово-економічними засобами гарантувати зрівноважений розвиток усіх первинних територіальних утворень, забезпечувати судовий захист дотримання їх конституційних прав усіма суб'єктами владних відносин. Оцінка практики взаємовідносин органів місцевого самоврядування з районними державними адміністраціями в управлінській та фінансово-економічній сферах показує, що на первинному рівні самоврядування відсутній механізм реалізації критерію державної підтримки, не сформоване організаційне забезпечення судового захисту прав та інтересів базових територіальних громад.

Адміністративно-територіальна одиниця низового рівня не може бути штучно виокремленою частиною території країни, а повинна володіти оз-

наками мікрорегіону як цілісності територіально-природного, демографічно-соціального та економіко-господарського компонентів, сформованого з дотриманням критеріїв історичної визначеності, національно-етнічної однорідності та соціально-економічної доцільності. Тривалі несприятливі тенденції розвитку малих муніципальних систем зумовили порушення, розбалансування та дегармонізацію усталених зв'язків між їх підсистемами, що є причиною появи некерованих деструктивних процесів у локальному середовищі.

Дослідження існуючої ситуації у сфері адміністративно-територіального устрою України дало змогу, крім вищезазначених, виявити низку проблем.

1. Розташування у багатьох випадках на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць, а також існування населених пунктів, територія яких відокремлена від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці (так звані анклави). Йдеться про існування специфічних адміністративно-територіальних утворень, на території яких розташовані кілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, але жителі яких не складають єдиної територіальної громади. Це створює проблему розмежування самоврядних прав різних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (в адміністративних межах міст загальнодержавного та обласного значення діють 35 рад малих міст).

2. Збереження всупереч Конституції України серед адміністративно-територіальних одиниць таких категорій, як селище міського типу, сільрада, а також селищна рада та міськрада.

3. Невизначеність чіткої процедури та відсутність чітких критеріїв для утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст. Так, 14 містам із чисельністю населення менше 20 тис. осіб надано статус міст обласного значення, що спричинює великі диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, неабияк ускладнює можливості управління територіями, прогнозування та встановлення стратегічних завдань розвитку.

4. Відсутність у багатьох випадках визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів та поселень. Це породжує постійні компетенційні суперечки між органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної Республіки Крим та органами державної влади, зокрема щодо права власності на землю, податків тощо.

Одним із шляхів забезпечення життєздатності базових територіальних громад, покращення соціально-економічної ситуації та створення передумов для динамізації розвитку муніципальних утворень є проведення адміністративно-територіальної реформи, яка покликана розв'язати проблему формування правових, економічних і організаційних умов для ефектив-

ної реалізації функцій місцевого самоврядування. Цей напрям задекларований у Концепції адміністративної реформи в Україні та Концепції державної регіональної політики України, проте не розроблені практичні механізми його реалізації. Питання реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування нерозривно пов'язані. Ефективність вирішення одного неодмінно позначиться на ефективності вирішення іншого. Як свідчить досвід європейських держав, реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розведене в часі. Адміністративно-територіальна реформа найперше пов'язана з процесом децентралізації, яка є змістом реформи місцевого самоврядування для Європи.

На сьогодні не існує єдиної національної Концепції проведення адміністративно-територіальної реформи. Існують проекти, розроблені громадськими та міжнародними організаціями, зокрема Концепція децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування, напрацьована Асоціацією міст України та громад, Концептуальні засади реформи адміністративно-територіального устрою України, запропоновані Українською асоціацією місцевих та регіональних влад. Однак їх багатоманіття розпорошує увагу, тому слід сконцентруватися на розробленні урядового проекту. У всіх проектах проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні зазначено, що перший її етап покликаний забезпечити формування самодостатніх базових адміністративно-територіальних утворень, ресурсний потенціал яких би дав змогу ефективно реалізовувати функції і повноваження місцевого самоврядування. Реалізація цього етапу пов'язана з трансформацією територіального устрою України.

Висновки. У дискусіях щодо адміністративно-територіальної реформи забагато уваги відводиться бюрократичному апарату, моделюванню організаційної структури влади. Проте пересічному громадянину, врешті-решт, байдуже, хто йому надаватиме послуги – органи місцевого самоврядування чи органи державної влади. В центрі реформи має стояти людина, якій органи влади повинні надати якісні послуги. Тому необхідно починати із розроблення соціальних стандартів життя населення, що гарантуватимуться владою. Ці параметри необхідно підкріпити джерелами матеріального та фінансового забезпечення.

Помилковим, на нашу думку, є бажання деяких політиків провести адміністративно-територіальну реформу одномоментно. Сьогодні слід зосередитися на першочерговому реформуванні первинного рівня місцевого самоврядування, який безпосередньо наближений до конкретної людини. Реформування районів та областей – справа майбутнього. До того ж штучне перетворення апаратів обласних та районних державних адміністрацій у виконавчі органи місцевого самоврядування не вирішить проблему – треба

вести мову про докорінну трансформацію функцій виконавчих органів відповідно до вимог часу.

У процесі реалізації адміністративно-територіальної реформи треба врахувати можливі сценарії її наслідків. Недоцільно опрацьовувати лише оптимістичний сценарій розвитку подій, адже проведення адміністративно-територіальної реформи пов'язане з величезним політичним, соціальним та економічним ризиком. У цьому випадку центральним органам державної влади необхідно застосувати механізм ризик-менеджменту та антикризового управління, зваживши всі “за” і “проти”.

Слід зазначити, що формування повноцінної територіальної громади за критерієм величини та чисельності населення не є самоціллю адміністративно-територіальної реформи, оскільки наявність цих характеристик не гарантує забезпечення економічного й соціального розвитку територіальних спільнот низового рівня. Результативність заходів, спрямованих на укрупнення первинних територіальних утворень, можлива лише за умови застосування в процесі управління їх комплексним розвитком підходу, який би базувався на принципах муніципального менеджменту, що успішно застосовуються в країнах Європейського Союзу. У процесі проведення адміністративно-територіальної реформи необхідно врахувати рецепти, напрацьовані світовим досвідом, та адаптувати їх до наших реалій.

Таким чином, реформування системи адміністративно-територіального устрою, а, відповідно, й реформування системи місцевого самоврядування, повинно орієнтуватися на вирішення таких завдань:

- законодавче визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань територіального устрою;
- встановлення критеріїв утворення адміністративно-територіальних одиниць;
- спрощення системи адміністративно-територіального устрою;
- оптимізацію класифікації адміністративно-територіальних одиниць;
- чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць;
- децентралізація владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні;
- удосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів;
- підтримка депресивних територій тощо, а відтак, формування організаційно-, фінансово- та матеріальноспроможної виконувати як власні, так і делеговані державою функції територіальної громади; створення умов для поліпшення життя населення; забезпечення просторово-часової рівнодоступності всіх громадян (незалежно від місця їх проживання) до ресурсів

розвитку людського потенціалу, включаючи весь комплекс соціально-культурних закладів із надання різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо); додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання; ефективне використання природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу територій.

Адміністративно-територіальна реформа є хірургічним втручанням у державний організм, що об'єктивно визначає важливість зваженого і науково обґрунтованого підходу до її проведення. У процесі адміністративно-територіальної реформи не просто “перекроюватимуться” адміністративні межі, а порушуватимуться усталені історичні управлінські та економічні зв'язки. У центрі реформи має стояти не “територія”, а Людина як найвища цінність Української держави, забезпечення добробуту якої є місією функціонування владного апарату. Комплексний підхід до вивчення проблеми реалізації адміністративно-територіальної реформи *становитиме подальше поле перспективних наукових досліджень* у цій сфері.

Список використаних джерел

1. Данилишин Б. Село на нашій Україні. Чи вбережемо? / Б. Данилишин // Уряд. кур'єр. – 2002. – 22 жовт. – С. 10.
2. Долішній М. Нові підходи до територіального управління / М. Долішній // Уряд. кур'єр. – 2002. – 26 лют. – С. 6.
3. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України : навч. посіб. / В. І. Кравченко. – К. : Т-во “Знання”, КОО, 1999. – 487 с.
4. Нудельман В. Стратегічний план використання території України / В. Нудельман // Уряд. кур'єр. – 2002. – 5 квіт. – С. 5.
5. Федів І. Львів: досвід адміністративної реформи на рівні місцевого самоврядування : монографія / І. Федів. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 402 с.
6. Реформа для людини: збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. – К., 2005. – 240 с.
7. Українсько-шведський проект розвитку місцевого самоврядування в м. Ірпені Київської області. – К., 1998.
8. Адміністративно-територіальний устрій України: проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення : монографія / за заг. ред. В. Г. Яцуби. – К., 2003. – 322 с.
9. Адміністративно-територіальний устрій України: шляхи реформування : монографія. – К., 2007. – 368 с.
10. Монастирський Г. Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня : монографія / Григорій Леонардович Монастирський. – Тернопіль : Вид-во “Економічна думка” ТНЕУ, 2010. – 464 с.