

## УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ЯК ЧИННИК ПОКРАЩЕННЯ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ЇЇ ТЕРИТОРІЙ

У статті з'ясовано основні недоліки адміністративно-територіального устрою (АТУ) України. Обґрунтовано необхідність удосконалення АТУ як чинника покращення розвитку територій. Досліджено основні аспекти реорганізації та особливості процесу моделювання АТУ України. Надано пропозиції щодо покращення нинішнього АТУ України.

In the article the basic disadvantages of administrative-territorial device (ATD) of Ukraine are elucidated. The necessity of improvement of ATD as a factor of improvement of the development of territories is grounded. The basic aspects of reorganization and peculiarities of the design process ATD of Ukraine are researched. The concerning the improvement of the present ATD Ukraine are given.

**Постановка проблеми у загальному вигляді.** Адміністративно-територіальна реформа є важливою складовою комплексу реформ, які потрібно здійснити в Україні для досягнення суспільно-політичної стабільності, європейських норм і стандартів у всіх сферах суспільного життя, що є особливо важливим в контексті європейської інтеграції нашої держави. Необхідність адміністративно-територіальної реформи в Україні зумовлена суттєвими диспропорціями розвитку регіонів, які перешкоджають здійсненню єдиної економічної та соціальної політики, економічному зростанню, не дають змоги в повній мірі використати переваги територіального поділу тощо.

Основними проблемами соціально-економічного розвитку України та її територій є: незадовільний стан розвитку соціально-виробничої інфраструктури; низька інвестиційна привабливість регіонів та інноваційна активність; зростання регіональних диспропорцій; низький рівень життя населення; високий рівень забруднення навколишнього середовища; критичний стан основних фондів житлово-комунального господарства тощо. Спостерігаються суттєві територіальні розбіжності в розподілі ресурсного потенціалу, значна диференціація регіонів за значеннями основних економічних показників, що в поєднанні з мовними, політичними, культурними, географічними та екологічними чинниками ще більше загострює проблему територіальної єдності та цілісності держави.

Наявність цих проблем значною мірою пояснюється недосконалістю адміністративно-територіального устрою (АТУ) України, недоліками якого є: невпорядкованість адміністративно-територіальної структури; значна диспропорція в ресурсному забезпеченні та рівнях соціально-економічного розвитку між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня; відсутність єдиної класифікації адміністративно-територіальних одиниць та чітких критеріїв їх віднесення до відповідних категорій; невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх ресурсному потенціалу; нераціональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями; проблеми місцевих бюджетів; відсутність чітких меж територіальних громад; надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні та ін. Тому одним із чинників зміни соціально-економічних показників у позитивну сторону є удосконалення АТУ України.

**Аналіз досліджень і публікацій останніх років.** Вагомим внеском у вирішення проблеми реформування та вдосконалення адміністративно-територіального устрою України, механізмів становлення ефективної адміністративно-територіальної організації є

праці багатьох науковців, зокрема, Р. Безсмертного, Ю. Ганущака, А. Григоровича, М. Дністрянського, Т. Ковальчука, О. Кучеренка, С. Кучабського, О. Матвійшина, О. Соскіна, А. Ткачука, С. Тулуба, М. Федчишина, В. Фрончака, Л. Шевчука, В. Яцуби та ін.

Питаннями сталого розвитку територій займаються В. Бабаєв (досліджує взаємозв'язок АТУ та сталого розвитку регіону) [1, с.123-156], Ю.Куц, В.Мамонова, О. Чаплигін (досліджують сталий розвиток територіальної громади) [2, с.54-129] та ін.

**Виділення невирішених раніше частина загальної проблеми.** Разом з тим, дискусійними та невирішеними і надалі залишаються питання щодо особливостей організації управління та характеру змін на різних рівнях АТУ, що створює перешкоди на шляху прийняття ефективних управлінських рішень щодо покращення розвитку територій.

**Постановка завдання.** Метою статті є дослідити проблеми та особливості процесу реформування АТУ України як чинника покращення соціально-економічного розвитку територій.

Основними завданнями для досягнення поставленої мети є: дослідити основні аспекти реорганізації адміністративно-територіальної структури України; проаналізувати особливості процесу моделювання АТУ України та оцінити його переваги і недоліки; подати пропозиції щодо можливих змін в АТУ України.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Результатом проведення адміністративно-територіальної реформи має стати побудова оптимізованої моделі АТУ України, яка сприятиме покращенню та вирівнюванню економічного розвитку територій; розвитку місцевого самоврядування; децентралізації влади та підвищенню ефективності управління; підвищенню ефективності використання бюджетних коштів; упорядкуванню взаємовідносин органів влади різних ієрархічних рівнів; доступності та наближеності надання різного виду адміністративних, соціальних послуг населенню; призупинить деградацію малих і середніх міст, депопуляцію сільських територій тощо.

У більшості досліджень з даної проблематики адміністративно-територіальна структура України оцінюється критично і обґрунтовується необхідність її трансформації, проте думки щодо шляхів таких змін різні. Так, О. Кучабський зазначає, що становлення ефективної адміністративно-територіальної організації можливе лише у випадку успішної реалізації комплексу реформ, завершальним етапом якого має бути саме адміністративно-територіальна реформа.

Деякі автори (А. Григорович, Т. Ковальчук, О. Кучеренко, С. Тулуб) підтримують ідею кардинальної та невідкладної трансформації адміністративно-територіальної структури. Прихильники більш поміркованого підходу, зокрема М. Дністрянський, М. Федчин, В. Фрончак, Л. Шевчук вважають, що на даному етапі змін необхідно обмежитися лише удосконаленням адміністративно-територіальної структури. Серед науковців (Є. Кулик, С. Яковенко) є також противники кардинальних змін, які вважають, що наявну адміністративно-територіальну структуру достатньо лише привести у відповідність до чинного законодавства [3, с.157].

На сьогодні найбільш репрезентованими є авторські моделі адміністративно-територіальної реформи Р. Безсмертного, Ю. Ганущака, І. Коліушко, О. Соскіна, А. Ткачука [4]. Особливістю моделі реформи І. Коліушко, порівняно з концепціями реформ інших авторів, є те, що вона ґрунтується не стільки на ідеї адміністративно-територіальної реформи чи реформи місцевого самоврядування, стільки на ідеї адміністративної реформи і передбачає деталізоване визначення функцій органів влади, місцевого самоврядування, Крім того, є багато досліджень інших авторів, які ґрунтовно займаються дослідженням даної проблеми і мають своє бачення реформи та АТУ України.

Думки вітчизняних науковців та вчених щодо кількості ієрархічних рівнів АТУ України різні. Дворівневу модель адміністративно-територіального поділу підтримує О. Соскін, який вважає, що райони в Україні потрібно ліквідувати, а область має бути сукупністю громад, а не адміністративно-територіальною одиницею, яка керується із центру. Усі міста повинні бути рівними, тобто не поділятися на міста районного, обласного,

центрального значення. Крім того, вважає за доцільне ліквідувати делеговані повноваження органів місцевого самоврядування, райради та районні державні адміністрації, систему держказначейств силові структури на рівні громад тощо [5].

Дворівнева система АТУ була також одним із варіантів реформи Р. Безсмертного під час роботи над її проектом. Проте в кінцевому варіанті він надав перевагу трирівневій системі (громади, райони (міста-райони), регіони (міста регіони)), аргументувавши, зокрема, свій вибір досвідом Польщі, яка на власному досвіді переконалася, що оптимальним варіантом є саме трирівнева модель. У своїй моделі АТУ Р. Безсмертний запропонував кількісні параметри нових адміністративно-територіальних одиниць: для громад, як правило, не менше 5 тисяч жителів; для району – не менше 70 тисяч; для регіону – не менше 750 тисяч [6].

Прихильниками трирівневої системи АТУ є також Ю. Ганущак, М. Дністрянський, І. Коліушко, А. Ткачук, провідні теоретики та практики державного управління. Така адміністративно-територіальна організація характерна для Франції (комуни, департаменти, регіони), Польщі (гміни, повіти, воєводства), досвід яких є цікавим та корисним для проведення реформи в Україні.

Третя група науковців вважають, що оптимальним варіантом буде створення чотири – п'яти рівневого адміністративно-територіального поділу. Прихильниками такого поділу є В. Карпенко, В. Яцуба, О. Кучабський, який, зокрема, пропонує “упорядкувати існуючу систему АТУ України за п'ятирівневим принципом, зберігаючи на даному етапі концентрацію управлінських повноважень на рівнях NUTS – 2, NUTS – 3, NUTS – 4, а на рівнях NUTS – 1, NUTS – 5 створити допоміжні адміністративно-територіальні структури з мінімальним рівнем управлінської автономії” [3, с.283]. Така система класифікації відповідає статистичній системі NUTS Європейського Союзу, яку застосовують у світовій практиці з метою формування єдиних критеріїв збору статистичної інформації у державах з різними моделями адміністративно-територіального устрою. Ця система має п'ять рівнів:

- NUTS 1 – регіональний рівень, а саме одиниці типу земля, край, воєводство, на території яких проживає 3-7 млн. жителів. Тобто це територіальні одиниці найбільших областей, регіонів, економічних районів;
- NUTS 2 – субрегіональний рівень А, а саме одиниці типу департамент, провінція, графство, на території яких проживає 800 тис. – 3 млн. жителів. У середньому в ЄС на території такої одиниці проживає 1,83 млн. чол. Тобто це територіальні одиниці, що відповідають середній ланці адміністративно-територіального поділу країн;
- NUTS 3 – субрегіональний рівень В, а саме одиниці типу повіт, район, дистрикт, на території яких проживає 150 – 800 тис. жителів. В ЄС у середньому на території такої одиниці проживає 410 тис. жителів. Тобто це територіальні одиниці, що відповідають нижчій ланці адміністративно-територіального поділу країни – району;
- NUTS 4 – локальний рівень, а саме одиниці типу: місто, гміна, комуна, муніципалітет, на території яких проживає менше 150 тис. Тобто це територіальні одиниці районів і мікрорайонів;
- NUTS 5 – сублокальний рівень, який представлений одиницями типу парафія, селище, міський район, тобто територіальні одиниці на рівні населених пунктів.

З приводу змін на локальному рівні територіального устрою дискусійними є питання щодо особливостей та механізмів укрупнення локального рівня, прийняття його за базовий рівень АТУ. Реформувати цей рівень найважче, оскільки він безпосередньо відповідає за умови та рівень життя населення. Результатом змін на цьому рівні має стати створення дієздатних громад, які б володіли необхідними матеріальними та фінансовими ресурсами, об'єктами соціальної інфраструктури для ефективного виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування, вирішення своїх соціально-економічних проблем.

Виділяють декілька варіантів організації АТО локального рівня (громади), зокрема:

- 1) перерозподіл повноважень та відповідальності без укрупнення та об'єднання громад;

2) укрупнення шляхом добровільного об'єднання громад та розподіл функцій в залежності від наявних договірних відносин;

3) укрупнення громад шляхом централізованого об'єднання;

4) розукрупнення існуючих районів до рівня мінімально можливого для виконання делегованих повноважень та формування громад навколо центрів економічного розвитку.

У вітчизняній науці та політиці переважає думка щодо трансформації локального рівня шляхом укрупнення наявних територіальних одиниць. Проте дехто з науковців вважає, що за певних умов доцільніше піти шляхом розукрупнення, оскільки серед негативних наслідків адміністративного укрупнення на локальному рівні може стати занепад найдрібніших поселень, а це ще більше поглибить їхні проблеми.

Прихильники укрупнення локального рівня вважають, що зміни потрібно здійснювати не шляхом примусового укрупнення поселень, а шляхом партнерства та співробітництва громад як альтернативи укрупненню, що дозволить консолідувати потенціали окремих адміністративно-територіальних одиниць для виконання завдань, на які одна громада неспроможна [7].

Більшість дослідників вважає, що реформування АТУ необхідно починати саме з локального рівня, на якому спостерігається загальна тенденція зниження ефективності управління. Саме таким шляхом здійснювалася адміністративна реформа у більшості європейських держав, зокрема у Польщі [8].

Є також дослідження, в яких пропонується розпочинати реформування громад базового рівня після завершення реформ на регіональному та субрегіональному рівнях. Основною умовою реформування АТО базового рівня має стати стратегічне планування розвитку громад із застосування технологій соціального моделювання. Рішення про доцільність створення укрупнених громад повинно прийматися спільно регіональною владою та органами місцевого самоврядування, орієнтуючись насамперед на місцеві потреби. Такий підхід дозволить залучити до процесу реформування представників самих територіальних громад, подолати несприйняття змін, що може виникати стосовно впроваджуваних “згори” реформ, максимально точно збалансувати інтереси громадян з потребами економічного розвитку [7].

Стосовно реорганізації районного поділу думки науковців суттєво відрізняються. Одні з них, критично оцінюють наявний в Україні районний поділ і є прихильниками кардинальних змін, інші вважають за доцільне переглянути межі лише окремих районів з метою приведення їх до оптимальних розмірів. Деякі науковці, оцінюючи нинішній районний поділ як незадовільний, вважають, що кардинальна реорганізація в умовах теперішньої кризи є передчасною, оскільки результатом може стати не підвищення, а погіршення ефективності територіального управління [3, с. 214].

Регіональний (обласний) поділ України оцінюється теж двояко: як позитивно, так і негативно. Одні з прихильників реорганізації обласного рівня обґрунтовують необхідність укрупнення областей з метою подолання диспропорції між західними та східними областями в плані ресурсного забезпечення, інші – необхідність розукрупнення областей, оскільки в Україні поряд з деякими обласними центрами сформувалися потужні центри соціально-економічної активності, навколо яких цілком логічним є формування нових областей.

На сьогоднішній день маємо Концепцію реформи місцевого самоврядування (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. №900-р) та Проект Закону України «Про територіальний устрій» (поданий на розгляд ВРУ 30.08.2009 р. і повернений на доопрацювання).

Законопроект передбачає чотири рівні АТУ України:

- перший рівень – райони у містах;
- другий рівень – селища та міста, крім міст-районів та міст Києва і Севастополя;
- третій рівень – райони та міста-райони;
- четвертий рівень – регіони (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь) [9].

У Концепції ж мова йде про трирівневу систему АТУ України: громади, райони, регіони.

У законопроекті також не виділяється поняття “громади”, хоча згідно Концепції реформи місцевого самоврядування громада має бути базовим рівнем АТУ України. Не передбачено також зміни меж існуючих областей, районів та районів у містах, за винятком сіл, селищ чи міст, включених до території іншого населеного пункту. У таких випадках залежно від обставин та волевиявлення жителів зазначені населені пункти мають бути або повністю об’єднані, або розмежовані [10]. Тобто законопроектом передбачено мінімальні зміни щодо реформування АТУ України.

З метою створення ефективної системи міжбюджетних відносин, зменшення регіональних економічних та соціальних диспропорцій, які сприяють зосередженню економічного потенціалу в основному у декількох регіонах та перешкоджають економічному зростанню на всій території держави, необхідно здійснити низку реформ, зокрема адміністративно-територіальну. Важливою передумовою здійснення цієї реформи є прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», найкращим варіантом якого буде трирівнева система адміністративно-територіального устрою.

Ті чи інші адміністративно-територіальні одиниці можуть бути як сприятливим, так і гальмуючим чинником розвитку певної території. Тому враховуючи значну кількість прикладів нераціонального розмежування територій та відсутності чітких меж територіальних громад у нинішній адміністративно-територіальній структурі України, порушення принципу компактності адміністративно-територіальних одиниць, доцільно здійснити коригування їх меж таким чином, щоб ці одиниці стали сприятливим чинником соціально-економічного розвитку території.

Економічний потенціал території значною мірою залежить від розвиненості її інфраструктури. У результаті надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні багато територіальних громад позбавлені необхідної інфраструктури та фінансових можливостей забезпечити надання мінімального переліку соціальних та публічних послуг, а отже залежать в основному від трансфертів у вигляді дотацій та субвенцій. У таких випадках доцільне створення адміністративно-територіальних одиниць з необхідною інфраструктурою шляхом об’єднання територіальних громад, а отже і їх фінансових можливостей до рівня, який зможе забезпечити вирішення проблем місцевого значення у більшій частині за рахунок власних коштів. Крім того, укрупнення громад створить можливості побудови міжбюджетних відносин безпосередньо з державним бюджетом, а не через бюджети області та району.

**Висновки і перспективи подальших розвідок.** Удосконалення та реформування системи АТУ, приведення її у відповідність до Конституції України та критеріїв ЄС, дозволить оптимізувати систему АТУ України, що сприятиме підвищенню рівня соціально-економічного розвитку країни, ефективності управління територіями, зниженню витрат на утримання державних органів та органів місцевого самоврядування, а також поліпшенню якості надання послуг населенню тощо [11].

Для успішного реформування АТУ та прийняття рішень про укрупнення певних територій чи оптимізації меж адміністративно-територіальних одиниць потрібно, насамперед, розробити наукові засади реформування АТУ з урахуванням соціально-економічного розвитку України та її регіонів. Зокрема:

- визначити провідні наукові центри, які ґрунтовно займатимуться питаннями територіального устрою держави та удосконалення системи АТУ держави і проведуть комплексні наукові дослідження даної проблеми;
- розробити державну програму з удосконалення системи АТУ держави;
- запропоновані проекти змін адміністративних меж повинні обов’язково мати географічно-культурне, природно-історичне, економічне обґрунтування;
- провести відповідну роз’яснювальну роботу з громадами;

- узгодити основних нормативно-правові акти держави із законодавством про новий адміністративно-територіальний устрій країни;
- визначити механізми врегулювання майнових і фінансових питань, що виникатимуть в результаті адміністративно-територіальних змін;
- забезпечити стажування працівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які займаються питаннями АТУ, у провідних навчальних і наукових закладах, а також відповідних органах іноземних держав;
- створити у межах Національної програми інформатизації єдиної комп'ютерної бази даних АТУ України та відповідної геоінформаційної системи та ін [12].

Таким чином, проблема реформування АТУ України і надалі залишається актуальною, оскільки багато питань залишаються дискусійними та невирішеними, що є приводом для подальших досліджень у цьому напрямку та обґрунтування ідей щодо вибору оптимізованого варіанту АТУ України.

### Література

1. Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону : (концепт. основи та методологія) / [В. М.Бабаєв та ін.]; М-во освіти і науки України, Нац. техн. ун-т «Харків. політехн. ін-т» – 2-ге вид., стер. – Х.: НТУ «ХПІ», 2008. – 315 с.
2. Сталий розвиток територіальної громади: управлінський аспект / Ю. О.Куц, В. В.Мамонова, О. К.Чаплигін та ін.; [за заг. ред. Ю. О.Куца, В.В.Мамонової]. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. упр. – Х.: Магістр, 2008. – 235 с.
3. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення: [монографія] / Олександр Кучабський. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. – С. 316.
4. Моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні: порівняльний аналіз та оцінка ефективності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ist.osp-ua.info/material.php?pokaz=2334>.
5. Соскін О. Плюсів у традиційної мажоритарної системи виборів немає / О. Соскін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cityukraine.info/index.php?citynews=38823>.
6. Роман Безсмертний. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.adm.dp.gov.ua/OBLADM/obldp.nsf/b19e47826f35603ec2256f29003c32ff/60e3a21fd141cd61c22571aa0027dbeb?OpenDocument>.
7. Тарнаруцький А. Концепція реформування громад базового рівня. Модель для Сумщини [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sumynews.tv/index.php/publications/reforms/687-2010-06-10-14-51-44>
8. Шаповалова Н. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати / Н. Шаповалова, І. Пресняков. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dialogs.org.ua/crossroad\\_full.php?m\\_id=3636](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636).
9. Про територіальний устрій України: Проект Закону України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=38433](http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38433).
10. Концепція реформи місцевого самоврядування (схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 29.07.2009 р. №900-р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/43635>.
11. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі України. Міжнародний досвід та практичні пропозиції / М. В. Пітцик, Ю. І. Ганущак, Д. Шиманке, Х. Циммерманн; Асоц. Міст України та громад, Нім. Бюро техн. співробітництва; за ред. М.В. Пітцика. – К., 2008. – 125 с.
12. Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра / Інстит громадян. сусп-ва; [за ред. А. Ткачука]. – К.: ІКЦ "Леста", 2007. – 116 с.