

УДК 351

*Я. Ф. ЖОВНІРЧИК***МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ  
У СФЕРІ ПОЛІТИЧНОГО ТА ГЕОПОЛІТИЧНОГО  
РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ**

*Визначено можливі напрями вдосконалення існуючих механізмів державного управління регіонами. Розкрито основні методологічні принципи побудови відповідної системи адміністративно-територіального устрою.*

**Ключові слова:** геополітичний розвиток регіону, адміністративно-територіальний устрій.

*Possible directions of perfection of existent mechanisms of state administration by regions are certain. Basic methodological principles of alteration of the proper system of the administrative-territorial mode are exposed.*

**Key words:** geopolitical development of region, administrative - territorial device.

Побудова раціональних моделей державної регіональної політики відіграє важливу роль, а саме: забезпечує реалізацію довгострокових цілей соціально-економічного розвитку регіонів і країни, допомагає реально оцінити потенціал регіонів і можливості маневрування ним, враховує можливі варіанти виникнення та впливу факторів інвестиційного клімату та дозволяє мінімізувати їх негативну дію для економіки, відображає переваги та недоліки розвитку відповідних регіонів, забезпечує поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів, визначає основні критеріальні оцінки шляхів реалізації розроблених моделей та передумови стратегічних змін загальної структури управління регіональним розвитком.

Особливої уваги потребують території із спеціальним статусом (території пріоритетного розвитку і спеціальні (вільні) економічні зони) та інвестиційної підтримки пріоритетних галузей виробництва для збереження наявних і створення нових робочих місць, подолання наслідків екологічних і техногенних катастроф, запровадження конкурентноздатних технологій, активізації зовнішньоекономічних зв'язків, збільшення виробництва високоякісних товарів та послуг, створення сучасної виробничої, транспортної та ринкової інфраструктури.

Різні аспекти вдосконалення існуючих механізмів державного управління регіонами викладено в роботах О. Амоші, С. Бандури, П. Беленького, Є. Бойка, С. Вовканича, М. Долішнього, С. Дорогунцова, Ф. Заставного, С. Злупка, М. Козоріз, О. Кузьміна, В. Куценко, В. Кравціва, В. Мікловди, Н. Мікули, О. Новікової, О. Оксанича, М. Пітюлича, С. Писаренко, Я. Побурка, Л. Семів, О. Шабля, М. Шаленко, Л. Шаульської, Л. Шевчук та ін.

Мета дослідження полягає у визначенні можливих напрямків удосконалення існуючих механізмів державного управління регіонами, узагальненні пропозицій і розробці основних методологічних принципів розбудови відповідної системи адміністративно-територіального устрою.

Серед проблем удосконалення просторової організації влади однією з основних є проблема трансформації адміністративно-територіального поділу держави. У другій половині ХХ ст. у країнах Європи було проведено структурні, функціональні та організаційні реформи систем організації влади на місцях, які стосувалися різних територіальних рівнів управління. Наслідком таких реформ стало укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, скорочення кількості місцевих органів влади. Ці процеси у своїй основі були спрямовані на формування самодостатності територіальної, демографічної та матеріально-фінансової бази для виконання повноважень і функцій.

Формування самодостатніх громад передбачає утворення таких громад, які б володіли матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсягах, достатніх для ефективної реалізації завдань та управлінських функцій місцевого самоврядування, надання соціальних послуг на рівні, передбаченому загальнодержавними стандартами. Це відповідатиме Європейській хартії місцевого самоврядування, в якій зазначається, що місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей у межах закону здійснювати регулювання і управління часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення.

Між тим сучасний стан місцевого самоврядування характеризується відсутністю адекватного ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень місцевого самоврядування, кризою житлово-комунального господарства, систем інфраструктури, поглибленням диспропорцій у соціально-економічному розвитку регіонів взагалі та територіальних громад зокрема. Спостерігається катастрофічна нестача коштів на рівні місцевого самоврядування. Бюджетна забезпеченість в розрахунок на одного жителя села, селища, міста за стандартами ЄС має складати суму у приблизно 2000 євро, в той час як в Україні не досягає такої суми навіть у гривнях. При цьому бюджетна система країни спрямована скоріше на підтримку дотаційних територіальних громад, а не самодостатніх, оскільки на практиці діє правило – чим більше надходжень до місцевого бюджету поступає за рахунок внутрішніх джерел, тим більше вилучень буде в наступному бюджетному році. І навпаки, чим менше таких надходжень, більше поступить до місцевого бюджету коштів з Державного бюджету України за рахунок трансфертів з метою фінансового вирівнювання [6, с. 26].

Сформована в 1930-х рр. система адміністративно-територіального устрою України не дозволяє створити такі дієздатні територіальні громади, які б володіли достатніми матеріальними, фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, достатніми для ефективного виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування [3, с. 98].

Слід відмітити, що гарантування місцевого самоврядування передбачає

його здійснення на територіях, відмежованих одна від одної. При цьому на одній території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування. Населені пункти, які перебувають під юрисдикцією органів місцевого самоврядування інших адміністративно-територіальних одиниць, мають втратити статус самостійних самоврядних адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, у межах адміністративних кордонів 83 міст загальнодержавного, обласного та республіканського значення (АРК) перебувають 36 міст, 218 селищ міського типу, 91 селище та 157 сіл, а в межах адміністративних кордонів міст районного значення – 249 селищ міського типу, близько 1150 селищ та сіл [4, с. 8]. При цьому значна частина населених пунктів, що входять до інших населених пунктів, має власні органи місцевого самоврядування хоча їх населення бере участь також і у формуванні загальноміських органів місцевого самоврядування. Таким чином, створюється ситуація, за якою частина територіальної громади міста являє собою самостійну територіальну громаду з власним конституційним статусом.

Крім того, в Україні чітко і однозначно не визначено поняття адміністративно-територіальної одиниці, оскільки вона являє собою не тільки населений пункт у межах його забудови, але й є частиною території держави, на яку поширюється юрисдикція органу влади цієї території. У більшості країн Європи немає вільного простору між адміністративно-територіальними одиницями первинного рівня – вони межують між собою. В Україні області межують з областями, райони з громадами, а громади між собою не межують [2, с. 180]. Саме ця обставина і вимагає запровадження повсюдності місцевого самоврядування – воно повинно здійснюватися на всій території України. Повне або часткове обмеження прав громадян на місцеве самоврядування на окремих територіях не може бути пов'язане з їх місцією (наприклад, виконання столичних функцій тощо), а можливе лише у виключних випадках – необхідність захисту конституційного ладу, екологічна катастрофа, забезпечення оборони країни тощо – і виключно на підставі закону (наприклад Чорнобильська катастрофа). Реалізація цього принципу, у свою чергу, вимагає зміни територіальної основи місцевого самоврядування – воно має здійснюватися не лише в межах адміністративних населених пунктів, а й на прилеглих до населених пунктів територіях.

Можна стверджувати, що існуюча система влади на місцях є недостатньо ефективною, а це породжує незадоволення нею як з боку місцевого населення, так і з боку Уряду [5, с. 49]. В Україні ще не повною мірою створено ефективну модель управління, яка була б спроможна забезпечити такий рівень життя людей, що наблизився б до стандартів держав Європейського Союзу.

Однією з причин цього є те, що не відбулося становлення ефективних механізмів державного управління у сфері політичного та геополітичного розвитку регіонів, місцевого самоврядування та громадянського суспільства.

Процеси, що відбуваються сьогодні в Україні, характеризуються спробами

(практично повсюдно) створювати муніципальні утворення на базі міст, адміністративних районів тощо, створених в інших політико-економічних умовах. Наслідком цього є поява безлічі муніципальних утворень, що в силу причин об'єктивного характеру не можуть реалізувати в обсязі чинного законодавства свої функції. Тому реформування механізмів державного управління в Україні слід здійснювати в рамках перетворення сформованої системи територіальної організації суспільства в цілому.

Для вирішення проблеми вдосконалення управління розвитком регіонів необхідно створити адекватну правову базу і поліпшити територіальну основу місцевого самоврядування [1, с. 66; 3, с. 22]. Органи державної влади України мають одержати відповідні законодавчо встановлені повноваження і спиратися на наукову базу при вирішенні конкретних питань трансформації адміністративно-територіального устрою. В умовах, коли такої правової бази не створено, удосконалення територіальної організації існуючого місцевого самоврядування слід здійснювати в рамках чинного законодавства.

З аналізу сформованої ситуації у сфері правового і наукового забезпечення трансформації муніципальних утворень в Україні можна зробити такі висновки.

По-перше, у країні на державному рівні проблема формування механізмів державного управління вирішена принципово, але не визначено законодавчо низку важливих процедур урахування думки населення при ухваленні рішення про утворення, об'єднання, перетворення, скасування муніципальних утворень, установлення їхніх границь і найменувань.

По-друге, зовсім не розроблено науково-методичну базу вирішення проблеми територіальної організації влади, відсутні принципи і критерії територіальних перетворень муніципальних утворень.

На нашу думку, оптимальною для формування і реалізації механізмів державного управління буде така система адміністративно-територіального устрою, яка базується на таких методологічних принципах:

- конституційності і законності;
- гарантування прав і свобод людини і громадянина;
- територіальності, що виражає локалізацію інтересів територіальної громади, яка існує в межах населеного пункту. Як відомо, жителі населених пунктів усвідомлюють свою належність до певної спільності людей за територіальною ознакою і відчують свою безпосередню причетність до проблем свого міста, села, селища. Збільшення території до рівня району або області зменшує рівень усвідомленості загальних інтересів і причетності до їх реалізації, знижується ефективність самоорганізації як невід'ємної складової самоврядування;
- збереження самотності окремих частин країни на основі врахування історичних, економічних, демографічних, географічних особливостей регіонів та їх етнічних і культурних традицій;
- доступності органів місцевого самоврядування для громадян-

мешканців, оскільки значна частина послуг населенню надається органами місцевого самоврядування за місцем їх перебування, а також поліпшення умов для надання соціально-культурних послуг. Цей принцип передбачає наявність у межах муніципального утворення населеного пункту, здатного ефективно виконувати організаційно-господарські функції місцевого самоврядування і забезпечити при необхідності ефективну дієвість розташованих у його границях територіальних органів державного управління. У світовій практиці цей принцип відповідає теорії центральних місць і критерієві доступності, що визначається втратами часу як на пересування від центра муніципального утворення до периферії, так і на досягнення організаційно-господарського центра муніципального утворення;

- адаптації системи адміністративно-територіального устрою до змін в економічній, соціальній, екологічній та інших сферах розвитку суспільства, держави та її регіонів;

- соціально-економічній цілісності муніципального утворення, наявності виробничої і соціальної інфраструктури, необхідної для відтворення нормальних умов життєдіяльності на даній території. З цього принципу випливає, що муніципальним утворенням може стати не будь-яка населена територія, а лише така, що має комплекс умов, необхідних для здійснення органами місцевого самоврядування поставлених перед ними завдань;

- субсидіарності, яка передбачає створення належних умов для поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, розвитку місцевого самоврядування;

- підвищення ефективності управління території з боку органів державної влади і органів місцевого самоврядування, збалансованого соціально-економічного розвитку населених пунктів і регіонів. Доцільність цього принципу диктується необхідністю підконтрольності органів і посадових осіб місцевого управління, а також чіткістю діяльності органів та посадових осіб самоврядних територій, населення яких здатне оперативно реагувати на дії місцевої влади;

- самодостатності адміністративно-територіальних одиниць, що передбачає створення необхідних умов для формування фінансово-економічної бази, достатньої для реалізації органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування покладених на них повноважень у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

- добровільності об'єднання органів місцевого самоврядування для розв'язання проблем розвитку регіонів і територіальних громад;

- збереження єдності і цілісності держави.

Запропоновані принципи і пов'язані з цим критерії територіальної організації влади можуть знайти застосування при вирішенні практичних завдань удосконалення муніципального управління. У даному випадку не випадково акцентується увага саме на вдосконаленні територіальної організації місцевого самоврядування, тому що процес створення муніципальних утворень в Україні практично повсюдно вже завершився.

Причому, як показує аналіз існуючої практики, далеко не завжди вдалося сформуванати самодостатнє місцеве самоврядування. У зв'язку з цим особливу актуальність набувають проблеми, пов'язані з трансформацією вже діючих муніципальних утворень, – злиття, поділ тощо.

Визначені проблеми носять стратегічний характер, від їхнього вирішення значною мірою залежить вибір цілей і пріоритетів перспективного розвитку муніципального утворення, механізмів їх практичної реалізації. Цьому сприятиме реформа адміністративно-територіального устрою, яку слід проводити поетапно. На першому етапі першочергова увага повинна бути приділена низовій адміністративно-територіальній одиниці – територіальній громаді.

Необхідно створити економічно і фінансово самодостатні територіальні громади, здатні ефективно здійснювати місцеве самоврядування. Тому представляється доцільною розробка концепції реформування системи територіальної організації розвитку регіонів, яка може виступати як спеціальний розділ загальної концепції його перспективного комплексного соціально-економічного розвитку.

#### Література:

1. Герасимчук З. В. Регіональна політика сталого розвитку: методологія формування, механізми реалізації : [монографія] / З. В. Герасимчук. – Луцьк : Надстир'я, 2001. – 528 с.
2. Денисов Ю. Регіональний дискурс: сутність, еволюція, сучасні явлення / Ю. Денисов, Л. Савельєв, Л. Шевчук // Регіональна економіка. – 2003. – № 1. – С. 179–185.
3. Державне управління : [навч. посіб.] / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.
4. Дружбинський В. Чи стане Україна державою самоврядних громад / В. Дружбинський // Дзеркало тижня. – 2005. – № 39 (567). – С. 6 – 11. – 8 – 14 жовтня.
5. Мельник Л. Г. Фундаментальные основы развития / Л. Г. Мельник. – Сумы : ИТД “Университетская книга”, 2003. – 288 с.
6. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети. Аналітична доповідь / за ред. З. Варналія. – К. : НІС, 2005. – 96 с.

Надійшла до редколегії 23.06.2011 р.