

УДК 35.07

О. Г. Пухкал,
докторант кафедри політичної аналітики та прогнозування,
Національна академія державного управління при Президентові України

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

У статті проаналізовано основні проблеми та перспективи проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи на сучасному етапі як важливої складової демократизації та підвищення ефективності системи державного управління.

The basic problems and prospects of administrative-territorial reform implementation in Ukraine in the modern period as important component of democratization and system effectiveness increasing of state administration are analysed in the current article.

Ключові слова: державне управління, адміністративно-територіальна реформа, адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, ефективність.

Key words: state administration, administrative-territorial reform, administrative-territorial organization, local government, effectiveness.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Починаючи з 1991 року в Україні неодноразово піднімався питання проведення адміністративно-територіальної реформи — з врахуванням зарубіжного досвіду та вітчизняних реалій. За період незалежності було напрацьовано відповідну нормативно-правову базу, розроблено кілька концепцій реформи, а в деяких урядах — запроваджено посаду віце-прем'єр-міністра з питань проведення адміністративно-територіальної реформи.

Головною метою адміністративно-територіальної реформи, на думку різних політичних сил (як провладного, так і опозиційного спрямування), повинна була стати оптимізація системи управління територіями, впорядкування взаємовідносин органів влади різних рівнів, реформування в цілому системи державного управління, що у підсумку сприятиме підвищенню рівня життя кожного громадянина незалежно від того, у якій місцевості він проживає, надання йому повною мірою належних адміністративних, соціальних та культурних послуг. Проте головною перешкодою для здійснення адміністративно-територіальної реформи стала відсутність політичної волі у вищого державного керівництва, а також відсутність консенсусу серед політичних сил щодо напрямів та особливостей реформування. У свою чергу, спроби проведення реформування окремих ланок єдиної системи управління державою, як правило, є малоефективними, а здобутки від них — радше ситуативного, ніж стратегічного характеру. І якщо у 1990-х роках подібні невдалі наміри сприймалися як невід'ємна складова трансформаційного періоду, то сьогодні відсутність конкретних кроків у напрямі адміністративно-територіальної реформи може свідчити про нездатність управлінської та політичної еліти виконувати свої функції.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання теорії та практики адміністративно-територіальної реформи, у тому числі в контексті модернізації системи державного управління, комплексно розглядалися у дослідженнях таких вітчизняних науковців, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Бондаренко, Ф. Бурчак, А. Васильєв, О. Врублевський, І. Голосніченко, Ю. Карпінський, І. Коліушко, В. Колпаков, О. Крупчан, В. Малиновський, В. Селиванов, М. Стахурський, С. Телешун, І. Усенко, В. Цветков та інші.

Вагомі напрацювання щодо особливостей використання зарубіжного досвіду для проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні мають різні вітчизняні недержавні аналітично-консультативні та експертні центри, зокрема Інститут громадянського суспільства, Центр імені О. Разумкова, Міжнародний центр перспективних досліджень, Центр соціальних ініціатив "Софія".

Також необхідно відзначити ґрунтовні теоретико-практичні розробки та програми, що здійснюються у даному напрямі Національна академія державного управління при Президентові України та Національний інститут стратегічних досліджень.

Разом з тим, враховуючи той факт, що проблема проведення адміністративно-територіальної реформи є дискусійною та значною мірою залежить від розвитку політичної ситуації в країні, продовження та поглиблення науково-практичних розвідок з досліджуваного у статті напрямі залишається вкрай актуальним.

НЕВИРІШЕНІ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Проведення адміністративно-територіальної реформи неможливе без реформи виборчої системи, бюджетної та податкової реформи, судово-правової реформи, а також продовження політичної реформи у контексті реформування місцевого самоврядування.

При цьому необхідно враховувати, що система адміністративно-територіального устрою є багаторівневою і відповідно потребує системного вдосконалення, центральною проблемою якого є формування в Україні публічної політики та управління як основи демократичного та ефективного державного управління, що функціонує у тісному зв'язку з громадянським суспільством.

МЕТА ТА ЦІЛІ СТАТТІ

Метою статті є аналіз основних проблем та перспектив проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні в контексті модернізації системи державного управління.

Для досягнення зазначеної мети необхідно розв'язати наступні дослідницькі цілі:

- проаналізувати ключові характеристики адміністративно-територіального устрою України;
- визначити суб'єктивні та об'єктивні причини неефек-

тивності імплементації положень адміністративно-територіальної реформи у практичну площину;

- в) проаналізувати позитивні та негативні наслідки адміністративно-територіальної реформи для місцевих громад;
- г) запропонувати авторські рекомендації щодо реалізації адміністративно-територіальної реформи в контексті модернізації системи державного управління.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Адміністративно-територіальний устрій України — це зумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові частини — адміністративно-територіальні одиниці — з метою забезпечення населення необхідним рівнем публічних послуг, раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку усієї території держави. Систему адміністративно-територіального устрою України визначає Стаття 133 Конституції України, яка до неї відносить: Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища та села. Територіальний поділ України відповідно до Конституції України базується, по-перше, на принципах цілісності та єдності державної території; по-друге, на поєднанні централізації і децентралізації державної влади; по-третє, на збалансованості соціально-економічного розвитку населених пунктів і регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнокультурних традицій [3, с. 193].

Зазначимо, що з 1918 року конституції, що діяли на території України (Конституція УНР 1918 року, Конституція УРСР 1937 року, Конституція УРСР 1978 року, Конституція України 1996 року), по-різному регулювали питання адміністративно-територіального устрою та органів влади в різних адміністративно-територіальних одиницях. Зокрема, у Конституції УНР 1918 року хоча і немає прямих норм щодо системи адміністративно-територіального устрою, яка мала бути встановлена законом, але є головний припис, що має бути забезпечений у законі — трьохрівнева система адміністративно-територіальних одиниць: громада, волость, земля. Ще одна важлива конституційна норма Конституції УНР стосується принципу розподілу повноважень між органами влади, що обираються в адміністративно-територіальних одиницях, та виконавчою владою держави:

- 1) всі місцеві справи підвідомчі радам громад, волостей, земель;
- 2) міністри тільки забезпечують координацію та контроль над діяльністю рад та управ, не втручаючись у їх діяльність безпосередньо;
- 3) всі суперечки між радами і виконавчою владою підвідомчі судовому розгляду [2, с. 9—10].

Радянські конституції відійшли від класичного підходу до визначення адміністративно-територіальної одиниці як універсального територіального утворення з певними органами влади і ввели до системи адміністративно-територіального устрою, крім власне адміністративно-територіальних утворень, якими є області та райони, ще й міста і селища (Конституція УРСР 1937 року). Конституція 1978 року цей перелік ще більше розширила, додавши райони у містах та міста "республіканського підпорядкування" — Київ та Севастополь. У незалежній Україні єдиною зміною в системі, що діяла в СРСР, стало виділення Криму в автономію та надання Києву та Севастополю особливих статусів. Проте нові "утворення" зберегли всі негативні риси загального адміністративного устрою.

У цілому, Конституції УРСР 1937 та 1978 років внесли в конституційну практику одержавлення місцевої влади та значною мірою заплутали систему адміністративно-територіального устрою в Україні, негативні наслідки чого ми можемо спостерігати й сьогодні [2, с. 10]. Разом з тим, слід визнати, що стара схема адміністративно-територіального устрою є ефективною, однак

її ефективність доволі специфічна. Передусім вона ефективна для встановлення контролю влади над дорученим їй регіоном, а також для партійного будівництва (за наявності однієї партії або принаймні так званої "партії влади"). Характерно, що кордони територій областей, міст та районів у СРСР визначалися на підставі розрахунку швидкості військової мобілізації та чисельності партійних організацій комуністичної партії.

Таким чином, сучасний адміністративно-територіальний устрій України, що залишився у спадок від СРСР, по суті не відповідає завданням демократичного суспільства. Показово, що розділ 9 Конституції України "Територіальний устрій України" не встановлює чіткої ієрархії адміністративно-територіальних одиниць в системі територіального устрою, не визначає рівнів адміністративно-територіального устрою та не встановлює вимог щодо ієрархії адміністративно-територіальних одиниць. При цьому на конституційному рівні створено проблему, яка значною мірою гальмує проведення адміністративно-територіальної реформи європейського зразку. Це пов'язано з тим, що спостерігається невизначеність системи місцевого самоврядування та суперечність у відносинах між органами виконавчої (державної) влади та органами місцевого самоврядування. Відповідно, починаючи з 1991 року, в Україні триває дискусія щодо необхідності та напрямів проведення адміністративно-територіальної реформи.

За період підготовки адміністративно-територіальної реформи в Україні (фактично мова йде про 1997 рік) була напрацьована вагомá правова база, прийнята значна кількість нормативно-правових актів, серед яких більшість становлять укази Президента України. Зокрема, мова йде про наступні документи:

- "Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи" (Указ Президента України від 7 липня 1997 року, № 620/97);
- "Про положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи" (Указ Президента України від 2 жовтня 1997 року, № 1087/97);
- "Про склад Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи" (Указ Президента України від 9 січня 1999 року, № 5/99);
- "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" (Указ Президента України від 22 липня 1998 року, № 810/98; із змінами і доповненнями, внесеними Указами Президента України від 10 вересня 1998 року, № 1000/98, 21 вересня 1998 року, № 1048/98 та від 2 січня 1999 року, № 5/99);
- "Про положення про робочу групу з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби" (Указ Президента України від 10 вересня 1998 року, № 1000/98);
- "Про положення про робочу групу з проведення реформи центральних органів виконавчої влади" (Указ Президента України від 6 жовтня 1998 року, № 1114/98);
- "Про першочергові заходи з проведення в Україні адміністративної реформи" (Указ Президента України від 20 листопада 1998 року, № 1284/98);
- "Про проект Концепції адміністративної реформи в Україні" (Рішення Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи від 25 березня 1998 року, № 3/98);
- "Про стратегію реформування системи державної служби в Україні" (Указ Президента України від 14 квітня 2000 року, № 599/2000).

Відзначимо, що серед згаданих актів немає жодного закону чи постанови Верховної Ради. Це свідчить про те, що як такий консенсус серед політичної еліти стосовно форм та методів реформи був відсутній протягом всього періоду незалежності. Подібна ситуація спостерігається і сьогодні. Разом з тим, було розроблено кілька концепцій адміністративно-територіальної реформи. Так, відповідно до концепції адміністративно-територіальної реформи, запропонованої Державною комісією, її про-

відними напрямками є: раціоналізація структури, функцій і методів діяльності органів виконавчої влади, спрощення і скорочення зайвих ланок управління, запровадження дієвої системи державного контролю і раціоналізації адміністративних процедур, дерегуляція та удосконалення системи управлінських послуг, які надаються на різних рівнях виконавчої влади, реформування системи підготовки управлінських послуг, уточнення адміністративно-територіального поділу країни, оновлення законодавчої бази адміністративних правовідносин, організаційно-правове забезпечення розвитку адміністративної юстиції тощо [1, с. 189—190]. Над питанням адміністративно-територіальної реформи після Помаранчевої революції також працювала робоча група під керівництвом віце-прем'єра з адміністративної реформи Р.Безсмертного, до якої залучалися різнопланові фахівці, науковці, практики, народні депутати, експерти. Напрацьовувалися відповідні проекти змін до законодавства. Відбулося попереднє обговорення цих документів серед керівників міст, голів районних і обласних рад та інші. Однак очевидно, що адміністративно-територіальна реформа передусім потребує нового закону про адміністративно-територіальний устрій. Проте спроби визначитись з концепцією нового Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій України" наражалися на недостатню обізнаність з цього питання, політичну або корпоративну заангажованість [4, с. 5].

На нашу думку, реалізація адміністративно-територіальної реформи повинна відповідати ряду критеріїв та принципів, основними з яких є наступні:

1. Адміністративно-територіальна реформа повинна проводитися комплексно (з прийняттям всіх необхідних нормативно-правових актів) та відповідати інтересам місцевої громади, а не центральної влади. Відповідно необхідно застосовувати диференційний підхід до різних регіонів, враховуючи їх специфіку економічного, соціального та культурного розвитку.

2. Адміністративно-територіальна реформа повинна бути спрямована передусім на задоволення потреб громади з метою покращення рівня життя громадян та якісного надання управлінських послуг. Послуги громадянам та суспільству повинні надаватися швидко та якісно. При цьому необхідно запровадити децентралізоване надання адміністративних послуг, тобто надаватися вони повинні у безпосередній близькості до громадян.

3. Впровадження територіального самоврядування на місцевому рівні повинно відповідати принципам реальної автономії, у тому числі в контексті формування місцевих бюджетів.

4. Обов'язковою при проведенні реформи є участь експертів та юристів у обговоренні її основних положень, а також максимальне використання іноземного досвіду (передусім мова йде про країни Центрально-Східної Європи).

5. Адміністративно-територіальна реформа потребує реформи виборчої системи, що передбачає запровадження на місцеву рівні мажоритарної системи (або пропорційної системи з відкритими списками).

6. Необхідним є посилення принципу демократичності, що передбачає більш активне залучення громадян до процесів прийняття рішень (передусім мова йде про широке залучення інститутів громадянського суспільства до вироблення основ регіональної та місцевої політики, експертне супроводження діяльності органів місцевого самоврядування тощо).

7. Вкрай важливим є реформа системи державного управління, а саме: з одного боку, створення додаткових механізмів протидії корупції, а з іншого боку, підвищення престижності професії державного службовця (шляхом збільшення заробітної плати, розширення соціальних та інших гарантій тощо).

Реалізація вищезазначених ключових положень адміністративно-територіальної реформи дозволить, по-перше, оптимізувати систему загальнодержавного управління. По-друге, суттєво покращить використання трудових, фінансових, природних та інших ресурсів в регіонах. По-третє, це дозволить вирі-

шити проблему депресивних територій, а також сприятиме ефективній реалізації державної регіональної політики. Зокрема, укрупнення адміністративних одиниць сприятиме розвитку регіональної інфраструктури (лікарні, школи, садочки тощо). По-четверте, значною мірою зменшиться протистояння між центром та регіонами, адже місцева ініціатива з боку органів місцевого самоврядування буде розвиватися більш інтенсивно. В цілому, слід очікувати на децентралізацію та розвиток місцевого самоврядування з відповідним делегуванням значних повноважень регіонам. При цьому зменшиться кількість чиновницько-бюрократичних ланок, що сприятиме якіснішому наданню адміністративних та управлінських послуг, більш ефективному розподілу фінансових ресурсів на місцях. По-п'яте, проведення адміністративно-територіальної реформи пришвидшить процеси інвентаризації землі, розроблення генеральних планів розвитку територій та планів використання земель.

Також, в цілому, адміністративно-територіальна реформа суттєво поліпшить стартові можливості для проведення медичної реформи (зокрема, мова йде про страхову медицину), податкової реформи та реформи агропромислового комплексу.

ВИСНОВКИ

Основні висновки статті полягають у наступному:

— на сьогоднішній день в Україні відсутній консенсусний сценарій проведення адміністративно-територіальної реформи. Разом з тим, фактично кожна політична сила загальнонаціонального спрямування має напрацювання з даного напрямку;

— адміністративно-територіальна реформа повинна відбуватися комплексно та враховувати міжнародний досвід. При цьому до розробки моделі її впровадження необхідно активно залучати представників експертного середовища, провідних науковців, різні громадські організації, що дозволить виробити максимально збалансовану систему інтересів та домогтися позитивного сприйняття реформи у суспільстві;

— основою адміністративно-територіальної реформи в Україні повинно стати не механістичне перекроювання регіонів та зміна повноважень органів влади, а побудова нової моделі державного управління, основою якої повинно стати широке залучення громадянськості до процесу вироблення державно-владних рішень.

Що стосується перспектив подальших розвідок у даному напрямі, то вони полягають, по-перше, у детальній розробці механізмів проведення адміністративно-територіальної реформи з врахуванням продовження політичної реформи; по-друге, у правовому та інституційному забезпеченні відповідних процесів у окремих регіонах.

Література:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа / В.Б. Авер'янов // Енциклопедія сучасної України. Т. 1 / Нац. акад. наук України, Наук. т-во ім. Шевченка, Координац. бюро енциклопедії сучасної України НАН України / Ред. І.М. Дзюба. — К., 2001. — 825 с.
2. Адміністративно-територіальна реформа та місцеве самоврядування: нормотворення та експертні оцінки / Ін-т громадян. сус-ва; упоряд. О. С. Врублевський. — К., 2009. — 56 с.
3. Бурчак Ф.Г. Адміністративно-територіальний поділ України / Ф.Г. Бурчак, І.Б. Усенко // Енциклопедія сучасної України. Т. 1 / Нац. акад. наук України, Наук. т-во ім. Шевченка, Координац. бюро енциклопедії сучасної України НАН України / Ред. І.М. Дзюба. — К., — 2001. — 825 с.
4. Про Міжвідомчу раду з підготовки проекту Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій України": Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2002 р. № 703-р // Урядовий кур'єр. — 2002. — 17 грудня. — № 231.

Стаття надійшла до редакції 16.07.2010 р.