

Козаченко Ю.П.

Державна фіскальна служба у Запорізькій області

СИНЕРГІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ – СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Визначено понятійно-категорійний апарат терміна «адміністративно-територіальний устрій». Охарактеризовано адміністративно-територіальний устрій в Україні. Окреслено риси, чинники та складові частини адміністративно-територіального устрою держави. Представлено низку законів, що визначають його сутність, сформовано схему функціонування адміністративно-територіального устрою держави. Зроблено висновки з проведеного дослідження через призму законодавчих змін внаслідок проведення реформи децентралізації.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, система, реформа, місцеве самоврядування, територіальна суспільна система, територіальне управління, адміністративно-територіальна реформа, місцеве самоврядування, системний підхід.

Постановка проблеми. Становлення України як незалежної держави вимагає імплементації низки умов для реалізації всіх функцій державності, зокрема вирішення питання єдності державної політики адміністративно-територіального устрою. Базисом належного функціонування конституційного ладу є формування прав та можливостей територіально-адміністративних одиниць на території України. Наразі головним питанням є дослідження проблематики трансформації адміністративно-територіального устрою в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Адміністративно-територіальному устрою присвятили свої праці такі вчені, як М. Дністрянський, О. Коротич, В. Куйбіда, О. Кучабський, М. Лесечко, В. Мамонова, С. Саханенко, В. Яцуба та ін. Питання трансформації адміністративно-територіального устрою України знайшло своє відображення у наукових дослідженнях М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, О. Журавського, І. Заяць, В. Кампа, В. Кравченка, П. Любченко, М. Орзіха, В. Погорілка, М. Пухтинського, О. Скрипнюка, С. Телешуна, П. Ткачука, О. Фрицького, В. Шаповала та ін. Але, у зв'язку із затвердженням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, це питання не втрачає своєї актуальності.

Постановка завдання. Мета статті – дослідження державної політики під кутом трансформації адміністративно-територіального устрою в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Імплементація трансформацій в Україні повинна розпочинатися з адміністративно-територіального устрою, враховуючи сучасні тенденції змін у конституційних положеннях щодо органів центральної влади. Ознайомлення з нормативно-правовою базою та науковою літературою дозволило зробити висновки щодо вживання у термінологічному апараті понять «адміністративно-територіальний устрій», «територіальна організація влади», «адміністративно-територіальний поділ». Наразі актуальним є визначення понятійно-категорійного апарату для надання чіткості даним термінам, їхнього місця та ролі в системі інших державно-правових інститутів та явищ. Термін «територіальний устрій» є значно ширшим, на відміну терміна «адміністративно-територіальний устрій», тому що останній є одним із видів територіального устрою [1].

Х. Приходько під адміністративно-територіальним устроєм пропонує розуміти поділ території з метою налагодження мережі публічних послуг для населення та ефективного управління, а також ефективного використання природних та інших ресурсів.

В. Федоренко трактує термін «адміністративно-територіальний устрій» як устрій держави, що відображає внутрішній її поділ на адміністративно-територіальні одиниці різного рівня, внаслідок чого утворюються місцеві органи влади.

Визначення понятійно-категорійного апарату є неоднозначним. Зокрема, професор О.Ф. Фриць-

кийнадає визначення адміністративно-територіальному устрою як поділу території держави на частини, внаслідок чого створюється і працює система центральних і місцевих органів влади. Інші науковці визначають цей термін як систему різноманітних чинників, зокрема соціальні, економічні, соціально-етнічні, історичні, географічні, політичні, культурні, що поділяє державний устрій на адміністративно-територіальні одиниці.

Адміністративно-територіальний устрій набуває важливого значення у визначенні спроможності локальних громад. Устрій держави нерозривно пов'язаний із цінностями громади, спрямований на створення сприятливих умов для задоволення матеріальних і культурних потреб суспільства. Визначення кордонів та можливостей адміністративно-територіальних одиниць для суспільства мають значення для демократичних цінностей та національної самосвідомості. Надалі тривають дослідження у сфері понятійно-категорійного апарату щодо визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою, що ставлять за мету вирішення спроможності локальних громад [2].

Адміністративно-територіальний устрій формується під впливом соціальних, економічних, політичних, географічних, історичних та етнічних чинників, розділяючи державу на адміністративно-територіальні одиниці. Даний процес формування державного ладу (устрою) виступає обов'язковим компонентом, що впливає на визначення державних, місцевих та громадських структур [3].

Однак імплементація державного управління не має перманентності у своїх діях, для яких характерні зміни в принципах, правилах та процедурах функціонування державних органів влади. Особливу увагу слід приділити корективам в державному управлінні на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що мають риси наближення України до стандартів Європейського Союзу. Невизначеними є механізми, форми, структури, підходи та інструменти, що спрямовані на вирішення таких питань: 1) стабілізація владних повноважень між центральними та місцевими органами влади; 2) впровадження сучасної ідеології, що задовольняє сучасні потреби громадян у реалізації функцій центральних та місцевих органів влади; 3) розробка та створення центрів для всіх рівнів управлінських кадрів органів державної влади; 4) виділення фінансування згідно з можливостями адміністративно-територіальних громад; 5) модернізація нормативно-правового поля залежно від змін соціально-економічного та соціально-політичного середовища в межах держави [4].

Адміністративно-територіальний устрій є основним фокусом регіональної політики, що спрямований на зміцнення держави, і має такі напрямки розвитку: 1) державна стратегія регіональної політики; 2) міжрегіональна політика; 3) регіональна політика; 4) локальна політика місцевого самоврядування. Досягнення кардинальних змін в адміністративно-територіальному устрої є неможливим, однак і стабільності також не варто чекати, тому перед державними органами влади – як центральними, так місцевими – поставимуть нові виклики щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою.

Стимулюючим ефектом для несподіваного виникнення проблем є введення постійної адаптивної політики під впливом соціально-політичних та соціально-економічних запитів. Важливі моменти, яких повинна дотримуватися центральна та місцева влада – це системи адміністративно-територіального устрою України, дотримання законодавства на рівні державного регіонального управління, проведення ефективної кадрової політики, зокрема ротації кадрів [5].

Треба зазначити, що значна роль надається громадянам у реалізації процесу управління. Як слушно зазначив О. Коротич, «державні органи влади (як центральні, так і місцеві), громадяни можуть бути одночасно і суб'єктами, і об'єктами управління». На думку О. Кучабського, соціальні відносини виступають об'єктом управління, які створюють люди. Також слід приділити увагу дослідженням С. Саханенко, що виокремлює владні повноваження як один із головних аспектів державності [6].

Із початком децентралізації було прийнято Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», згідно з яким формування адміністративно-територіальних одиниць відбувається на основі трьох рівнів:

- 1) базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади);
- 2) районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони);
- 3) регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь) [7].

Залежно від рівня адміністративно-територіального устрою виділяють такі органи місцевого самоврядування та виконавчої влади:

- 1) базовий рівень – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;

2) районний рівень – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

3) регіональний рівень – Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади [7].

Сутністю адміністративно-територіального устрою є внутрішня узгодженість – забезпечення організаційної єдності і впорядкування відповідної структури держави. Адміністративно-територіальний устрій проявляється в таких питаннях:

1) реалізація конституційних прав і свобод громадян держави, зокрема правове становище, мате-

ріальні та культурні потреби населення. Окреслення правового становища громадян на основі адміністративно-територіального устрою;

2) належність структури місцевого самоврядування до адміністративно-територіального устрою. Адміністративно-територіальний устрій виступає об'єктивною соціально-економічною основою місцевого самоврядування внаслідок врахування економічних, географічних, історичних, демографічних та інших умов;

3) суспільне життя громадян, а також різні галузі економіки, науки, освіти та культури. Формування галузевого управління поряд із територіальними аспектами;

4) структура низових ланок, утворених громадянами, опирається на адміністративно-територіальний устрій держави. Однак повне копіювання

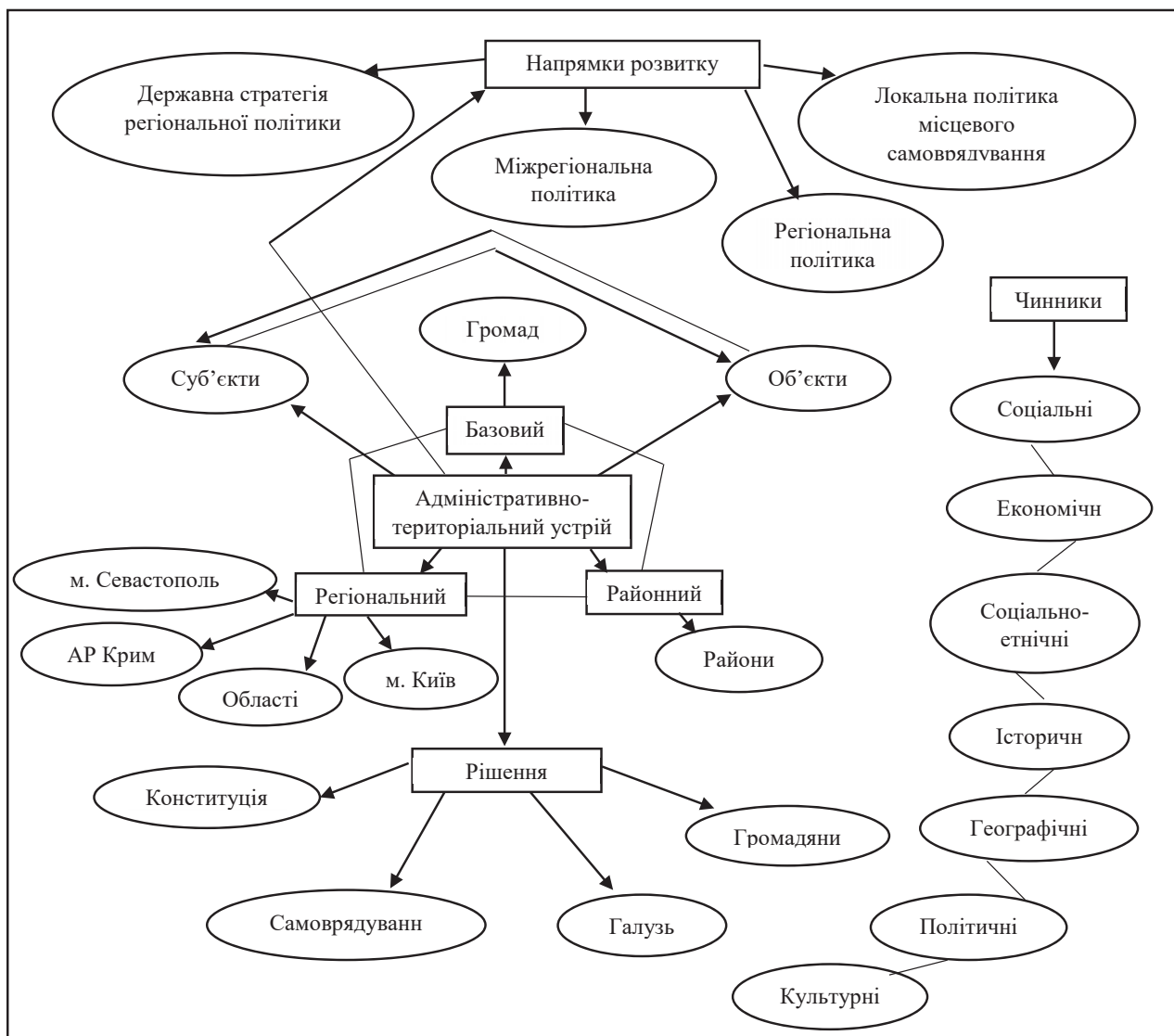


Рис. 1. Схема функціонування адміністративно-територіального устрою держави

адміністративно-територіального устрою не має місця у громадянських об'єднаннях [8; 9].

Законодавчий зв'язок адміністративно-територіального устрою з територіальним самоврядуванням зумовлено підвищенням ефективності управління територіями країни на всіх рівнях державних органів влади. Внаслідок децентралізації формування ефективного управління залежить від реалізації низки нормативно-правових актів, таких як Закони України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [10], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [11], «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [7], «Про засади державної регіональної політики» [12], «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.» [13], «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» [14], однак зазначена низка законів не відображає всю повноту адміністративно-територіального устрою; залежно від ситуації, актуальності набувають також інші нормативно-праві документи. На основі проведеного дослідження побудовано Схему функціонування адміністративно-територіального устрою держави (рис. 1).

Представлена схема характеризує синергію державної політики у реалізації питань, пов'язаних із особистими питаннями кожного громадянина держави, певної галузі, територіальним самоврядуванням (було виділено з причини активного впровадження децентралізації в Україні), конституційними правами, можливостями та зобов'язаннями центральних, територіальних та місцевих органів влади, різними громадськими об'єднаннями. Було представлено трирівневий поділ адміністративно-територіального устрою, згідно з яким виконується імплементація функцій державних органів влади, де вони водночас виступають суб'єктами та об'єктами імплементації політики адміністративно-територіального устрою, що може бути належним до державної стратегії регіональної політики, міжрегіональної політики, регіональної політики та локальну політики місцевого самоврядування.

Висновок. Відповідно до проведеного аналізу імплементації політики адміністративно-територіального устрою, реалізація державної політики на всіх рівнях не має виходити за рамки нормативно-правового поля, створюючи колапси у здійсненні владних повноважень, передаючи владні повноваження з рівня на рівень. Актуальним стало надання схеми функціонування адміністративно-територіального устрою держави, що окреслила складові частини формування адміністративно-територіального устрою держави.

Список літератури:

1. Коршун В.Ф. Інститут адміністративно-територіального устрою України: теоретичні засади формування та становлення до проголошення незалежності України. Часопис Київського університету права. 2014. № 4. С. 106–110. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkup_2014_4_25
2. Шкабаро В.М. Поняття адміністративно-територіального устрою України. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. 2012. Вип. 3. С. 123–129. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apvu_2012_3_20.
3. Заблодська І.В., Гуджан О.В. Особливості адміністративно-територіального устрою України: організаційний аспект. Економіка та держава. 2012. № 7. С. 9–12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecde_2012_7_4.
4. Баштанник А. Теоретико-методологічні засади функціонування механізмів регулювання діяльності органів державної влади. URL: http://vjhr.sk/archive/2016_4/part_2/11.pdf.
5. Тимцуник В. Регіональна політика: проблеми та перспективи реформування. Вісник Київського національного торговельно-економічного університету. 2010. № 3. С. 5–11. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vknteu_2010_3_2.
6. Верещук І.А. Системний підхід до дослідження адміністративно-територіального устрою. Ефективність державного управління. 2015. Вип. 42. С. 255–265. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2015_42_31.
7. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%20-%80>.
8. Коршун В. До питання про сутність і значення адміністративно-територіального устрою держави. 2011. URL: http://www.cvk.gov.ua/visnyk/pdf/2011_2/visnik_st_16.pdf.
9. Немцінов О.М. Завдання адміністративно-територіального реформування в Україні у контексті європейських підходів до забезпечення управлінської ефективності. Демократичне врядування. 2013. Вип. 12. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVr_2013_12_27
10. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14 березня 2017 р., № 1923-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-19>.

12. Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05 лютого 2015 р., № 156-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/156-19>.

13. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.: Постанова КМУ від 06 серпня 2014 р. № 385. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3852014%D0%BF?test=XX7MfygCSgkydqYIZzt1/4PHI42ws80msh8Ie6>.

14. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 09 лютого 2017 р., № 1848-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.

СИНЕРГИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ – СУЩНОСТЬ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ДЕЛЕНИЯ

Определен понятийно-категориальный аппарат термина «административно-территориальное деление». Охарактеризовано административно-территориальное деление в Украине. Определены черты, факторы и составляющие административно-территориального деления государства. Представлен ряд законов, которые определяют его сущность, сформирована схема функционирования административно-территориального деления государства. Сделаны выводы из проведенного исследования через призму законодательных изменений в результате проведения реформы децентрализации.

Ключевые слова: административно-территориальное деление, административно-территориальная единица, система, реформа, местное самоуправление, территориальная общественная система, территориальное управление, административно-территориальная реформа, местное самоуправление, системный подход.

SYNERGY OF STATE POLICY – ESSENCE OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL ORGANIZATION

The conceptual-categorical apparatus of the term “administrative-territorial system” is defined. The definition of the term “administrative-territorial system” in the scientific publications of domestic scientists is presented. The description of the administrative-territorial structure in Ukraine is given. Characteristic features, factors and components of the administrative-territorial structure of the state are outlined. A number of laws represented that play a significant role in determining the essence and essence of the administrative-territorial structure of the state. The scheme of functioning of the administrative-territorial structure of the state is formed. Conclusions are made regarding the research conducted under the prism of legislative changes as a result of the decentralization reform.

Key words: administrative-territorial structure, administrative-territorial unit, system, reform, local self-government, territorial social system, territorial administration, administrative-territorial system, administrative-territorial reform, local self-government, system approach.