

## **ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ЯК НАПРЯМОК РЕФОРМУВАННЯ УПРАВЛІННЯ В РЕГІОНАХ**

*Кубай О.Г.*, асистент  
Вінницький державний аграрний університет

*Розглядаються напрями реформування системи регіонального управління в контексті зміни існуючого територіального устрою країни. Подані основні засади і критерії удосконалення адміністративно-територіального устрою.*

Регіоналізація суспільних процесів в державі і економіці неминує підштовхує до трансформації існуючого територіального устрою. Висунуто для обговорення проект Закону “Про територіальний устрій України”, в якому основними аргументами необхідності реформи вважається два найголовніші: а) існуюча недосконала структура адміністративно-територіального устрою країни; б) наявність суттєвих диспропорцій в існуючих адміністративно-територіальних одиницях [1].

Слід зазначити, що ці підстави слід вважати достатньо об’єктивними, на що вказують і науковці, так як питанням залежності ефективності регіонального управління і практики господарювання від реформування територіального устрою присвячені численні публікації відомих вчених-регіоналістів, таких як О.М. Алімова, Б.М. Данилишина, І.І. Лукінова, А.С. Лисецького, А.Г. Мазура, В.К. Мамутова, М.І. Фащевського, Л.Г. Чернюк, М.Г. Чумаченка та інших. Проте не всі питання стосовно методів, напрямів і критеріїв реформування системи регіонального управління знайшли достатнє наукове висвітлення.

В першому випадку існує яскраво виражена алогічність структури адміністративного устрою. Існуючий устрій являє собою неупорядковану чотирьохступеневу ієрархічну структуру, в якій одні і ті ж адміністративні одиниці (міста районного значення, сільські і селищні ради) можуть належати як до третього, так і до четвертого рівня ієрархії. Крім того, відсутність в адміністративно-територіальному устрої найнижчого базового рівня та різноманіття одиниць третього і четвертого рівнів (міста районного значення, селищні і сільські ради) ускладнює адміністративно-територіальну схему по горизонталі, приводить до порушення принципу „повсюдності територій”, оскільки значні території поза межами сіл та селищ не належать до жодної адміністративно-територіальної одиниці. Особливої актуальності ця проблема набуває для специфічних міських адміністративно-територіальних утворень, на території яких діють кілька інших адміністративно-територіальних одиниць, але які не складають єдиної територіальної громади.

Слід відмітити, що існуючі диспропорції в території, кількості населення, соціально-економічних показниках є надто великими. Так, найбільша за

площею Одеська область (33,2 тис. кв. км) переважає найменшу – Чернівецьку (8,1 тис. кв. км) більш ніж у чотири рази; території з найменшими показниками знаходяться на Заході.

Показовими є також індекси розмірів областей. Найменші індекси характерні для західних областей: Чернівецької (0,3), Івано-Франківської (0,5), Дніпропетровської, Харківської, Чернігівської (1,3) і т.п.

Диспропорції в розрізі областей спостерігаються також і в кількості населення, що пов'язується зі ступенем їх промислового розвитку. Регіонами з максимальною кількістю населення є Дніпропетровська, Донецька, а також Луганська, Львівська, Одеська та Харківська області. Їх різниця в населенні з регіонами Заходу, наприклад, складає 4-5 разів.

Значною непропорційністю відзначається кількість міст по регіонах. Територіальний інтервал цього показника досить значний – від 9-ти до 55 міст на адміністративну область.

Слід підкреслити, що вищевикладені диспропорції та невідповідності дають достатні підстави стверджувати, що існуюча система організації влади і управління на місцевому рівні не відповідає загальноприйнятій європейській практиці та принципам субсидіарності, закладеним в Європейській Хартії про місцеве самоврядування, яка ратифікована Верховною Радою України в 1997 році [2,3,4,5]. Невиконання положень Хартії, і як наслідок, взятих на себе зобов'язань, є суттєвою перешкодою на шляху реалізації та інтеграції до Європейського співтовариства, задекларованого Україною.

Крім того, необхідно конкретно визначити засади взаємодії органів місцевого самоврядування і виконавчої влади, підґрунтям якого є розмежування повноважень, що має базуватися на доповнюваності, а не домінуванні одного над іншим, коли адміністрації не будуть втручатися в повноваження органів самоврядування і навпаки.

Проект закону України „Про територіальний устрій України” передбачає створення таких рівнів адміністративно-територіальних одиниць, як: громада, район, регіон.

На думку авторів реформи, така модель організації територій дозволяє забезпечити: створення та укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць – громад з дотриманням принципу первинності місцевого самоврядування та чітке розмежування громад; затвердження трирівневої територіальної системи управління: громада, район, регіон з визначенням компетенції адміністративно-територіальної одиниці відповідного рівня; ліквідацію на місцевому і районному рівнях державних адміністрацій та передачу у відповідності з Європейською Хартією місцевого самоврядування їх функцій органам місцевої влади; удосконалення механізму формування представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування різних територіальних рівнів та оптимізацію їх структури.

Стосовно повноважень між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування щодо виключних повноважень рад усіх рівнів згідно реформи буде належати: затвердження бюджетів; затвердження структури виконавчого органу ради, обрання її посадових осіб із числа депутатів відповідної ради;

обрання керівництва контрольних органів; затвердження складів посадових осіб; оцінка роботи виконавчих органів. Ці повноваження змістовно поділені за рівнями влади і управління.

В той же час, на наш погляд, пропонований проект закону „Про територіальний устрій України” потребує суттєвих доповнень.

По-перше, пропонований варіант реформування територіального устрою не передбачає укрупнення областей до вимог єврорегіонів по кількості жителів. Створення макрорегіонів на зразок європейських дозволило б надати їм функції міжрегіональної інтеграції, розробку програм розвитку, реалізації крупних інвестиційних та екологічних проектів тощо. До того ж викликає певні застереження, як зазначають науковці [6] єдиний критерій реформування територіального устрою – критерій чисельності населення. На їх думку вибір пріоритетних ознак адміністративно-територіальної реформи необхідно закріпити за місцевими органами, що краще проінформовані про конкретні регіональні умови. Серед цих ознак також мають бути такі:

- природно-історичні (грунти, клімат, густина населення, етнографічні особливості);

- економічні (зосередження промисловості, сільськогосподарські особливості, тяжіння населення до торгово-розподільних центрів);

- адміністративні (навантаження території за чисельністю населення зручність управління, умови зв'язку, конфігурація шляхів сполучення).

Тобто основною вимогою при об'єднанні територій має бути однорідність у господарському відношенні, за природними умовами та спільність тяжіння до одного культурно-економічного центру.

По-друге, збереження державних органів у вигляді облдержадміністрацій не погоджується з логікою реформування, оскільки функції управління регіоном залишаються „розмитими” між обласною радою і тією ж держадміністрацією. Органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування часто конфліктують між собою через різне розуміння меж здійснення ними їх функцій і повноважень. В сутності регіон і в пропонованому варіанті залишається без єдиного і повноцінного органу управління. Ми наголошуємо, що цим органом могла б стати Рада економічного розвитку.

По-третє, закріплення функцій і повноважень на рівнях громада-район-регіон в принципі нічого не вирішує без відповідного фінансового та матеріального забезпечення., тобто доки за ними не будуть закріплені стійкі джерела формування місцевих бюджетів за рахунок розширення кола місцевих податків з одночасним скороченням кількості місцевих зборів, а також перелік трансфертів і дотацій від держави на виконання делегованих повноважень.

По-четверте, слід створити умови ефективного розподілу та використання обмежених економічних і фінансових ресурсів територій, тобто обов'язкове врахування: об'єктивних територіальних обмежень можливостей користування суспільними благами; існування територіальних відмінностей у потребах і уподобаннях громадян відносно суспільних благ; створення „ефекту масштабу” для певних видів суспільних благ.

Це означає можливість зниження питомих затрат за рахунок збільшення обсягів їх надання, тобто збільшення кількості користувачів такими благами.

По-п'яте, ефективне надання суспільних благ повинне передбачати їх відповідність уподобанням населення. При зміні меж адміністративно-територіальних формувань важливим є непорушення існуючих органічних просторових та економічних взаємозв'язків, а також звичок і уподобань місцевих жителів. Крім наслідків суто економічного характеру, це фактично означатиме дискредитацію ідей місцевого самоврядування.

По-шосте, серйозною проблемою реформування економічного простору є досягнення оптимального розміру територіальних громад з урахуванням рівня питомих затрат щодо надання суспільних благ. При цьому є важливим досягнення цілісності і неподільності цих благ. Прийняття рішень по розширенню повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня та про зміну розмірів територіальних громад вимагатиме аналізу:

- витрат щодо надання конкретних видів суспільних благ і послуг при різних обсягах їх виробництва та, відповідно, транспортних та інших витратах населення;

- вирівнювання конкретних видів суспільних благ і послуг для усіх територіальних громад як базового рівня, так і держави в цілому.

По-сьоме, слід надати гарантії забезпечення мінімуму бюджетних коштів у розрахунку на душу населення незалежно від місця його проживання. При цьому вирівнювання фінансових можливостей місцевих бюджетів є необхідним як для виконання соціальних зобов'язань держави, так і з економічної точки зору – для запобігання процесам неефективного міжрегіонального переміщення капіталу, праці та інших факторів виробництва [7].

По-восьме, традиційна логіка і технологія здійснення реформи „зверху-вниз” не може мати успіху, оскільки в ній не враховуються інтереси і побажання низових рівнів влади і населення територій.

Отже, як підсумовують дослідники [6], реформу слід поетапно проводити тоді, коли буде створено її достатнє нормативно-правове поле, кадрове та фінансове забезпечення, але в досить стислий проміжок часу. При цьому основними засадами адміністративно-територіальної реформи, які дозволять підвищити ефективність проведення єдиної державної політики на всіх територіальних рівнях, досягти гармонійного поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів, мають бути наступні: поєднання принципів децентралізації та деконцентрації державного управління з поступовим, але виваженим зміщенням акцентів на децентралізацію; комплексне врегулювання відносин між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування для забезпечення їхньої єдності у вирішенні питань місцевого значення; укрупнення масштабу адміністративно-територіальних одиниць з метою раціоналізації витрачання бюджетних коштів, зміцнення кадрового потенціалу місцевих органів влади, мобілізації та більш повного використання фінансово-матеріальних ресурсів; принцип перспективності – врахування прогнозів розвитку і розміщення продуктивних сил так, щоб адміністративно-територіальні утворення мали достатній

потенціал для подальшого соціально-економічного розвитку; врахування особливостей регіональних систем розселення та прогнозів їх розвитку; поетапність проведення реформи, розпочинаючи з низової ланки і закінчуючи регіональною; науково-методичне опрацювання всього комплексу питань адміністративно-територіальної реформи до початку її проведення.

В цілому, спроба реформування територіального устрою України – це накопичення досвіду і зусиль до більш змістовного осмислення шляхів і методів регіоналізації економіки України і практичної децентралізації управління.

### **Література:**

- 1.Лексин В., Андреева Е., Скотников А., Швецов А. Региональная политика России: концепция, проблемы, решения // Российский региональный экономический журнал. – 1993. - №9. – С.50-63.
- 2.Вовканич С.Й., Цапок С.О. Територіальний поділ України в системі чинників її інноваційного розвитку та євроінтеграції // Регіональна економіка.- 2007. - №1.-С.7-18.
- 3.Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 року № 1001.
- 4.Сторонянська І.З. Оцінка асиметрії соціально-економічного розвитку регіонів України та обґрунтування пріоритетів державної регіональної політики // Регіональна економіка. - 2006.-№ 4.- С.101-111.
- 5.Мазур А.Г. Проблематика територіального устрою України в контексті здійснення адміністративної реформи // Матеріали V міжвузівської наук.-практ.конф. „Сучасна аграрна наука: напрями досліджень, стан і перспективи”. – Вінниця: ВДАУ, 2005. – С.95-98.
- 6.Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики // Економіка України.– 2005.- №7.- С.4-14.
- 7.Луніна І. Формування місцевих бюджетів у контексті завдань адміністративно-територіальної реформи // Економіка України.-2006.-№1.- С.23-31.