



ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ І МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 332.12:351/354(477)

Христенко О.А.,
канд. екон. наук, доцент, доцент кафедри
економіки підприємств
Красовська Н.О.,
магістр
Миколаївський національний аграрний університет

РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УКЛАДУ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

Khrystenko O.A.,
cand.sc.(econ.), assoc. prof., assistant professor
at the department of enterprise economics
Krasovska N.O.,
master
Mykolayiv National Agrarian University

REFORMATION OF THE ADMINISTRATIVE TERRITORIAL DIVISION IN UKRAINE IN CONDITIONS OF EUROPEAN INTEGRATION

Постановка проблеми. Наразі територіальна структура України має значні недоліки, і звісно це діє на результативність управління. Вагомою передумовою вибуття держави з трансформаційної кризи є зміна адміністративно-територіального устрою в Україні, іншими словами – виконання одного з напрямків здійснення відповідної чинної реформи. Актуальність теми зумовлена недостатнім використанням суспільно необхідних наукових, економічних, соціально-політичних та географічних підходів до проблем організації адміністративно-територіального устрою держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Впродовж попередніх років в Україні опубліковано значну кількість результатів досліджень, що мають визначені рекомендації щодо поліпшення чи реформування адміністративно-територіального устрою, тобто про дослідження в галузі державного управління, соціальної сфері та в галузі регіональної економіки. Вони базуються на прогресивних уявленнях, а вказані рекомендації містять цінну практичну роль. При цьому питання ефективності та розвитку системи територіального управління в країні наразі не зникає і лишається дуже важливим та актуальним.

Існують різні методологічні погляди щодо розв'язання питань адміністративно-територіального змісту та системна відсутність єдності їхніх дій. У працях таких вчених, як В. Бабаєв, А. Григорович, Т. Ковальчук, І. Коліушко, В. Куйбіда, О. Кучабський, О. Кучеренко, О. Соскін, С. Тулуб, В. Яцюк та ін. проаналізовано потребу реформування адміністративно-територіального устрою країни. Вирішення та розв'язання цієї проблеми вчені визначають по-різному. Це може відбутися як у короткий, недовгий термін змін, так і до поетапного довготривалого реформування. На думку О. Кучабського, реформування адміністративно-територіальної структури є доволі принциповою проблематикою на сьогодні в державі. Процес розвитку українського населення та ефективність функціонування на тривалий проміжок часу залежить від вдалого вирішення цього питання [10]. В. Новик зазначає, що на вирішення проблем соціально-економічного розвитку, фінансове забезпечення, надання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування справжніх, істинних послуг населенню, забезпечення відповідно до Конституції та законів України гарантій місцевого самоврядування, виконання згідно з законодавством повноважень органами різних рівнів – негативно впливають деякі перешкоди адміністративно-територіального устрою [11].

Незважаючи на важливі і значні досягнення вітчизняних вчених та науковців у розкритті проблем та питань державного управління, ще залишається питання у стосунках, взаєморозумінні між

органами державної влади та органами місцевого самоврядування, централізації, децентралізації, розподілу повноважень, делегуванні.

Постановка завдання. Метою роботи є аналіз адміністративно-територіального устрою за результатами реалізації й виконання адміністративно-територіальної реформи, висвітлення проблем, що виникають, а також головних перспектив у разі досягнення успіху цієї реформи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Реформування адміністративно-територіального устрою – це складова адміністративно-територіальної реформи, яка повинна упорядкувати стосунки органів влади з різними ієрархічними рівнями, покращити систему врядування територіями і мати результат, що буде впливати на покращення рівня життя населення людей в усіх населених пунктах країни [8].

Існує залежність рівня життя населення від адміністративно-територіального устрою держави, адже це взаємопов'язано. Важливим показником є рівень економічної активності населення. Варто відмітити, що у віці 15–70 років відбулося збільшення з 63% у 2014 р. до 64% у 2015 р. Приріст відбувся як серед мешканців сільського населення, так і міського (рис. 1).

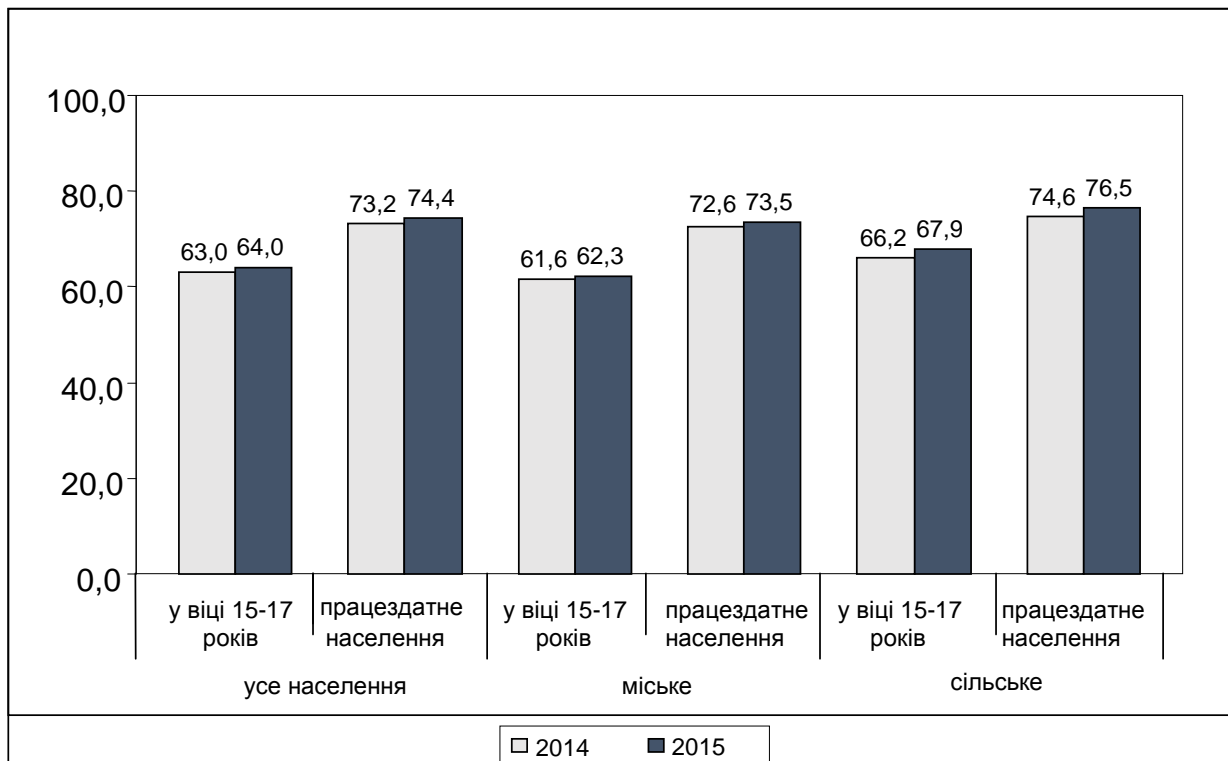


Рис. 1. Рівень економічної активності населення за місцем проживання (у % до населення відповідної групи)

Джерело: головне управління статистики у Миколаївській області

Об'єктивний аналіз життя населення сучасної України вказує на зростання нерівномірного розвитку територій, що проявляється в прогресуванні великих міст на фоні тільки часткового розвитку всіх інших населених пунктів досліджуваної території.

Розподіл доручень між органами влади та присутній територіальний устрій країни, що є наразі роблять бар'єри та перепони для подальшого процесу росту економіки України. Розташування територій в економічному й соціальному розвитку, які є зараз в Україні утричі більше за ті, які є у найбідніших країнах Європи. При тому, чим менша територія, тим ці диспозиції вищі [3].

До територіального управління держави можна віднести [7]:

- політико-територіальну організацію;
- адміністративно-територіальні організації.

Адміністративно-територіальний поділ іноді розуміють, як "внутрішній поділ території на адміністративно-територіальні одиниці, маючи на меті вигідне управління громадською та державною організацією регіонами (районами), господарством, взагалі суспільно-політичним життям" [4].

Досвід Франції щодо створення регіонів є прикладом для України, тим більш, зважаючи на її правління. У 1980-х рр. було адміністративно-територіальне реформування Франції, яке спрямоване на спрощення історичної централізації в процесі взаємозв'язку між територіальними самоврядними одиницями і органами центральної влади, і це мало здійснити ефективний позитивний результат в

адміністративно-територіальній системі. У процесі реформування Францією адміністративно-територіальної системи існують різновиди територіальних самоврядних колективів: регіон, департамент, комуна. Як адміністративно-територіальна одиниця, регіон після прийняття закону про децентралізацію отримує існуючі на сьогоднішній день повноваження та функції.

При трансформаційній кризі України досвід Франції щодо адміністративно-територіального реформування можливо буде відтворений через створення регіону на базі певних присутніх областей за територіально-географічним розподілом, утворення відповідних представників органів регіону, які в повному обсязі розпоряджатимуться головними ресурсами регіону, і які повинні забезпечити високий рівень кооперації між областями.

У квітні 2014 року Кабінетом Міністрів України було затверджено концепцію реформування місцевого самоврядування, що ґрунтується з таких напрямків:

1) він є основою: утворення об'єднаних та згуртованих громад базового ступеня адміністративно-територіального устрою України;

2) формування нових районів, що володітимуть тільки тією роботою, яка буде відноситися до компетенції та завдань району. Іншу частину повноважень і доручень районів здійснюватимуть компетенції об'єднаних громад;

3) заключний, ним є області. Значних, істотних змін у межах областей не відбудеться, лише те, що області перейменують в регіони. Іншими словами, частка обласних центрів не пропаде, вона залишиться, будуть зміни у формі керування та адміністрування [12].

Головною територіальною одиницею є громада, що має голову та виконком, що виконують та реалізують усі функції з управління громадою. При цьому, села, що ввійшли до об'єднаної громади обирають старост, які входять до виконкому об'єднаної громади і здійснюють ті ж функції, що були в сільраді. Наприклад, не потрібно їхати в центр громади за простою довідкою чи посвідченням, тому як на місці її здатні давати старости.

Наступний рівень – це райони та області. Тут будуть обрані рай- та облради, які повинні сформувати виконкоми замість рай- та облраді.

Доцільно зазначити, що є системний проект реформи адміністративно-територіального устрою (АТУ), що представлений у проекті Законі України, розроблений під керівництвом Р. Безсмертного. Законопроектом рекомендовано такі кількісні параметри для нових адміністративно-територіальних одиниць:

- для громад – не менше 5 тис. жителів,
- для району – не менше 70 тис. жителів,
- для регіону – не менше 750 тис. жителів.

Головними проблемами системи механізму адміністративно-територіального устрою країни, які спричинюють необхідність його реформування, є:

– дуже велика кількість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів, що послаблює результативність управління територіями. Відсутність наявного економічного потенціалу для свого розвитку у більшості одиниць базового рівня, що не відповідає європейським стандартам, згідно яких територіальні адміністративні утворення мають у себе достатній позитивний інституційний, економічний, фінансовий та кадровий потенціал для потреби високого рівня надання суспільно-соціальних послуг населенню та економічного розвитку;

– погіршення системи механізму сільського розселення і прискорена депопуляція населення в малих сільських радах [9];

– невідповідність значенню адміністративно-територіальних одиниць та їхнього управлінського, організаційного, ресурсного та кадрового потенціалу;

– скомплектовано складна, безсистемно-цільова багаторівнева структура адміністративно-територіального устрою: присутність у складі адміністративно-територіальних одиниць інших одиниць цього ж рівня, відокремленість території адміністративно-територіальних одиниць. Це викликає і спонукає до сутичок компетенцій між органами місцевого самоврядування, між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади;

– законодавча неврегульованість правового визначення адміністративно-територіальних одиниць: відсутність однієї системи та порядку прив'язування населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст; існування таких адміністративно-територіальних одиниць як селище міського типу, сільрада, селищна та міська рада;

– відсутність прозорості конкретизованих критеріїв, принципів для створення районів, районів у містах;

– надмірне розмежування за кількістю населення, площею, іншими параметрами адміністративно-територіальних одиниць одного рівня; нерівномірна досяжність та віддаленість від адміністративного центру адміністративно-територіальних одиниць.

Вдале та результативне здійснення адміністративно-територіальної реформи є створення дійсної системи її супроводу, яка має вбачати:

– інституційне забезпечення – утворення організаційних структур, що повинні забезпечити на усіх рівнях фактично-практичну реалізацію завдань реформи, координацію дій її учасників, а також синхронізацію з іншими реформами;

– фінансове забезпечення – залучення коштів та акумулювання на здійснення реформи, створення спеціальних бюджетних рахунків;

– наукове забезпечення – державне замовлення на консультативний, інформаційний та аналітичний супровід. Формування науково-аналітичних центрів з ціллю конкретизації програми реформи згідно до місцевих умов;

– кадрове забезпечення – підготовка кваліфікованих спеціалістів, кадрів органів державної влади і місцевого самоврядування за спеціальними програмами або завданнями при застосуванні чинної системи їх підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації та ін.

Варто зазначити, що здійснення реалізації адміністративної реформи значною мірою залежить від наявності політичної свободи і волі проводити реформу у життя в країні. Питання і проблеми виконавчої влади потрібно досліджувати в контексті розвитку суспільства, регламентації управлінських процесів, системи механізму державної влади, позитивного застосування вітчизняного і зарубіжного досвіду [2].

Значним й основним недоліком нинішнього адміністративно-територіального устрою є його зайва подрібненість, що не сходиться з європейськими стандартами щодо яких територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансовий, економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення в межах визначених повноважень високого рівня суспільних послуг населенню та поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій.

Реформування адміністративно-територіального устрою України повинно дати ясну, виразну, прозору вертикаль виконавчої влади, поширення власних можливостей регіонів щодо самофінансування регіонального розвитку, ефективне розділення функцій і повноважень центральної та регіональної державної влади, автономну владу органам місцевого самоврядування [5].

Слід відмітити, що зміни адміністративно-територіального устрою - це неупереджений процес, що притаманний для всіх країн. Він спричинюється необхідністю у забезпеченні розвитку держав. Отже, завдання реалізації адміністративно-територіальної реформи не є безприкладним для держави, його вирішує будь-яка країна при зміні стратегічного плану свого розвитку [1].

Звісно потрібно давати забезпеченість повної реалізації реформи місцевого самоврядування. Тобто, адміністративно-територіальний устрій має виконуватися разом із бюджетною реформою та податковими реформами. Також що є вагомим значенням у здійсненні адміністративно-територіальної реформи - це зміна інвестиційного середовища в Україні та її одиницях. Адже держава з наявними ресурсами є доволі цікавою для інвесторів. Реформування місцевого самоврядування й територіального управління публічної влади значно сильно пов'язані з потребою подолання проблем адміністративно-територіального устрою, які є базисом розрівнювання нерівномірності економічного, соціально-політичного розвитку територій, вирішення певних значень їх депресивного становища, формування основ для покращення якості життя населення.

Проблеми реалізації здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні насамперед у:

– відсутності наявності політичної свободи зі сторони влади держави;

– великій кількості матеріальних, фінансових витратах, що потрібні для злагодженого упровадження реформи;

– створенні організаційного захисту, зважаючи на всі частини завдань при реалізації реформи;

– низька поінформованість населення про наявні проблеми сьогоденного адміністративно-територіального устрою і переваги його реформування [13].

Саме модель адміністративно-територіальної реформи дає можливість свободи для місцевого самоврядування, послабить владно-чиновницький бюрократичний механізм, забезпечить відповідну вертикаль виконавчої влади, та існуючий сформований потенціал існуючої корупції. Під час здійснення та реалізації даної моделі значно зменшиться кількість депресивних регіонів, будуть малі розриви в соціально-економічному, регіонально-політичному розвитку [6]. Таким чином, адміністративно-територіальний устрій при наявних умовах має потребу у виявленні методів до аналізу, враховуючи і маючи на увазі три елементи :

1. Територіальну складову;

2. Соціально-економічну складову;

3. Організаційну складову, що охоплює виконання органами державної влади та місцевого самоврядування певних функцій і повноважень.

Висновки з проведеного дослідження. Українська держава має велику необхідність змінювати адміністративно-територіальний устрій шляхом реформування. Ефективному та результативному використанню реформування в країні повинно передусім бути утворення правильної, соціально-економічної, політичної та регіонально-прогресивної концепції територіального устрою на сучасному етапі, і не менш важливим є формування, реалізація покращення організації різних органів

публічного управління місцевого самоврядування в державі. Здійснення реформ має ґрунтуватися на таких чинниках, які б належали до проблеми удосконалення рівня життя населенню та процесу розвитку регіонів в цілому. Отже, саме у поєднанні особливостей територій, потреби досягнення високого рівня і вирішення питань нерівномірності економічного, соціального розвитку територій, доцільного розподілу повноважень і функцій між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування потрібно брати за увагу сучасний процес адміністративно-територіального устрою України і вимоги до його вдосконалення.

Література

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : [монографія] / В.С. Куйбіда, В.П. Павленко та ін. – К. : ТОВ «Геопрінт», 2009. – 615 с.
2. Афонін Є. Закономірності та особливості суспільно-трансформаційних процесів в Україні / Є. Афонін, О. Суший, Л. Усаченко // Український соціум. – 2011. – № 4. – С. 7-30.
3. Безсмертний Р. Проблеми реформування адміністративно-територіального устрою / Роман Безсмертний // Проблеми реформування публічної влади : зб. матеріалів та док. ; заг. ред. Р.П. Безсмертного ; наук. ред. М. Пухтинський. – К. : Атіка, 2009. – С. 141–152.
4. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети / [Варналій З.С., Бабінова О. О., Бойко-Бойчук О.В. та ін.] ; за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 768 с.
5. Долішній М.І. Регіональна політика на рубежі ХХ-ХХІ століть: нові пріоритети / М.І. Долішній. – К. : Наукова думка, 2006. – 511 с.
6. Ковальчук Т. Кардинальна територіальна реформа [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/internal/kardinalna-teritorialna-reforma-vimoga-chasu_.html.
7. Котикова О. І. Державна програма як інструмент реалізації земельної політики [Електронний ресурс] / О. І. Котикова // Інноваційна економіка. – 2012. – № 7 (33). – С. 3–7. – Режим доступу : http://arhive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/inek/2012_7/3.pdf
8. Котикова О.І. Прийняття компромісних рішень у сільськогосподарському землекористуванні : монографія / О.І. Котикова, А.Я. Сохнич. – Миколаїв : Видавництво МНАУ, 2013. – 189 с.
9. Котикова О.І. Стратегія реформування земельної політики держави / О.І. Котикова // Економіка: проблеми теорії та практики: Збірник наукових праць. – 2009. – Випуск 254: В 6 т. – Т. П. – С. 434–442.
10. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України : теорія, методологія, механізми становлення : моногр. / Олександр Кучабський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 316 с.
11. Новик В. П. Адміністративно-територіальний устрій : організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Валентина Петрівна Новик; Національний аграрний ун-т. – Київ : Б. в., 2008. – 20 с.
12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333–р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
13. Фоміцька Н. В. Життєдіяльність населення, як фактор розвитку території / Н. В. Фоміцька // Державне будівництво : Електронне наукове видання ХарPI НАДУ. – 2007. – № 1. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>.

References

1. Kuibida, V.S., Pavlenko, V.P. et al. (2009), *Administrativno-terytorialnyi ustrii Ukrainy. Istoriia. Suchasnist. Perspektyvy* [Administrative-territorial structure of Ukraine. History. Modernity. Perspectives]: monograph, TOV «Heoprynt», Kyiv, Ukraine, 615 p.
2. Afonin, Ye, Sushyi, O. and Usachenko, L. (2011), “Regularities and Peculiarities of Social Transformation Processes in Ukraine”, *Ukrainskyi sotsium*, no. 4, pp. 7-30.
3. Bezsmertnyi, R. (2009.), “Problems of Reforming the Administrative-Territorial System”, *Problems of Reforming Public Power: materials and documents*, pp. 141-152.
4. Varnalii, Z.S., Babinova, O.O., Boyko-Boichuk, O.V. et al. (2007), *Derzhavna rehionalna polityka Ukrainy: osoblyvosti ta stratehichni priorytety* [State Regional Policy of Ukraine: Peculiarities and Strategic Priorities], NISD, Kyiv, Ukraine, 768 p.
5. Dolishniy, M.I. (2006), *Rehionalna polityka na rubezhi KhKh-KhKhI stolit: novi priorytety* [Regional policy at the turn of the XX-XXI centuries: new priorities], Naukova dumka, Kyiv, Ukraine, 511 p.
6. Kovalchuk, T. (2013), “The cardinal territorial reform”, available at: <http://gazeta.dt.ua/internal/kardinalna-teritorialna-reforma-vimoga-chasu-.html>. (access date July 25, 2017).
7. Kotykova, O.I. (2012), “State Program as an Instrument for Realization of Land Policy”, *Innovatsiina ekonomika*, no. 7(33), pp. 3-7. available at: http://arhive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/inek/2012_7/3.pdf (access date July 25, 2017).

8. Kotykova, O.I. and Sokhnych, A.Ya. (2013), *Pryiniattia kompromisnykh rishen u silskohospodarskomu zemlekorystuvanni* [Acceptance of compromise solutions in agricultural land use], monograph, Vydavnytstvo MNAU, Mykolaiv, Ukraine, 189 p.

9. Kotykova, O.I (2009), "Land Policy Reform Strategy", *Economics: problems of theory and practice: Collection of scientific works*, iss. 254, pp. 434-442.

10. Kuchabskyi, O.H. (2010), *Administratyvno-terytorialna orhanizatsiia Ukrainy : teoriia, metodolohiia, mekhanizmy stanovlennia* [Administrative-territorial organization of Ukraine: theory, methodology, mechanisms of formation], monograph, LRIDU NADU, Lviv, Ukraine, 316 p.

11. Novyk, V.P. (2008), "Administrative-territorial structure: organizational and legal aspect", Thesis abstract of Cand. Sc. (Law), 12.00.07, Natsionalnyi ahrarnyi un-t., Kyiv, Ukraine, 20 p.

12. The Cabinet of Ministers of Ukraine (2014), Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Approving the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organization of Power in Ukraine", dated April 1, 2014 No. 333-r, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (access date July 25, 2017).

13. Fomitska, N.V. (2007), "Life activity of the population as a factor in the development of the territory", *State construction: Electronic scientific publication*, available at: <http://www.nbu.gov.ua>. (access date July 25, 2017).

*Рецензент: д.е.н., професор Миколаївського
національного аграрного університету О.І. Котикова*