

Ю. В. БОЙКО

**РАЦІОНАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ
УКРАЇНИ ЯК НЕОБХІДНА ПЕРЕДУМОВА РЕФОРМУВАННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Проведено аналіз стану адміністративно-територіальної реформи в Україні, виявлено складності та небезпеки, які супроводжують реформу та визначено шляхи їх по-

© БОЙКО Юлія Вікторівна – аспірантка Маріупольського державного гуманітарного університету

долання. Внесено пропозиції щодо вдосконалення концептуальних засад, інституційного забезпечення, практичної реалізації реформи адміністративно-територіального устрою.

Ключові слова: місцеве самоврядування, адміністративна реформа, громада, адміністративно-територіальна одиниця.

Проведен анализ состояния административно-территориальной реформы в Украине, обнаружено сложности и опасности, которые сопровождают реформу и определенно пути их преодоления. Внесены предложения по усовершенствованию концептуальных основ, институционального обеспечения, практической реализации реформы административно-территориального устройства.

Ключевые слова: местное самоуправление, административная реформа, общество, административно-территориальная единица.

In the article the analysis of the state of administrative and territorial reform, is conducted in Ukraine, it is discovered to complication and dangers which accompany reform and certainly ways of their overcoming. The ways of improvement of basic principles, institutional providing of administrative and territorial reform are proposed.

Key words: local self-government, administrative reform, society, administrative and territorial unit.

Сучасний етап інституційних перетворень в Україні починаючи з 2004 р., характеризується усвідомленням суспільством необхідності здійснення адміністративної реформи в органічному взаємозв'язку з політичною і територіальною реформами. Існуюча в Україні система адміністративно-територіального устрою, сформована ще за радянських часів, значно застаріла і характеризується громіздкістю, неефективністю влади і відсутністю дієвої системи громадського контролю, що призводить до того, що вона не відповідає сучасним завданням державотворення та суспільного розвитку.

Досить часто у публікаціях висловлюється думка щодо неможливості ефективного функціонування місцевого самоврядування без докорінного реформування адміністративно-територіального устрою країни. Проблема розробки теоретичних основ проведення адміністративно-територіальної реформи присвятили свої наукові доробки М.П. Воронов¹, М. Корнієнко², В.В. Кравченко³, В. Новик⁴, В. Нудельман⁵, М. Орзіх⁶, М.В. Пітнік⁷, В.Ф. Погорілко⁸, О.І. Соскін⁹, О.Ф. Фрицький¹⁰.

Фактично адміністративна реформа була започаткована Указом Президента України Л.Д. Кучмою «Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи»¹¹, на основі якого була розроблена Концепція адміністративної реформи¹², затверджений план першочергових заходів з її проведення в Україні. Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником при вступі до ЄС, її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей.

До проблемних питань адміністративно – територіального устрою можна віднести: законодавчу неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць; розташування на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць; існування серед ка-

тегорій адміністративно-територіальних одиниць таких категорій, як селище міського типу, сільрада, а також селищна та міська рада; відсутність чітких критеріїв для утворення районів, районів у міста, приналежність населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст; відсутність відповідних картографічних матеріалів та невнесення їх у натуру тощо¹³.

На сьогодні адміністративно – територіальний устрій України являє собою ієрархічну чотирирівневу систему організації одиниць адміністративно-територіального поділу країни, наділених державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління або таких, що виконують самоврядні функції, причому ця структура досить порушена¹⁴.

В Україні міське самоврядування зберігається на рівні середніх і великих територій, а на рівні ж невеликих адміністративно-територіальних утворень для цього не вистачає фінансових ресурсів. Існує диспропорція не тільки у фінансовому, а й у інфраструктурному стані на місцях, яка вимагає моделювання – необхідно створити уніфікований інфраструктурний «каркас»¹⁵ для адміністративно-територіальних одиниць України. Забезпечити умови для того, щоб кожна адміністративно-територіальна одиниця була більш незалежною і згодом могла утримувати себе принаймні на 50%. Розвитку адміністративно-територіальних одиниць також сприятиме стимулювання відповідальності місцевої влади за свої регіони, що створить умови для місцевих лідерів займати активну позицію у відносинах із державою. Починати цю роботу слід із розширення повноважень місцевого самоврядування, а також із чіткого визначення функцій кожного рівня.

Одним із можливих шляхів реформування територіального устрою України є укрупнення територіальних громад. Ігор Коліушко Голова Центру політико-правових реформ, радник Президента України відмітив, що «логічним етапом адміністративної реформи вбачається децентралізація публічних функцій та ресурсів, яка має відбуватися шляхом створення економічно самодостатніх суб'єктів місцевого самоврядування через укрупнення сільських та селищних громад. Пропонується також запровадити повноцінне міське самоврядування на рівні району як додаткового рівня місцевого самоврядування». Пропозиції щодо імперативного скорочення кількості сільських територіальних громад за рахунок їх об'єднання потребують ґрунтовного аналізу. Історичний досвід засвідчує про те, що надмірне адміністративне укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, здебільшого, закінчувалося зворотнім процесом розукрупнення. За радянських часів територіальна основа сільських рад формувалася значною мірою з урахуванням потреб сільськогосподарського виробництва. Нинішня ситуація, коли в середньому три села обирають одну сільську раду, є результатом «кампанії» щодо укрупнення колгоспів і радгоспів. Примусове укрупнення громад у результаті адміністративно-територіальної реформи дещо нагадує минулі часи. Переваги такого укрупнення не видаються переконливими, чим і пояснюється відсутність підтримки запропонованих змін територіального устрою серед більшості населення¹⁶.

Нині в Україні не може йтися про масштабне об'єднання територіальних громад, оскільки їх представницькі й управлінські організації не мають сформованого спільного економічного інтересу – основи для такого об'єднання. Укрупнення територіальних громад повинно мати здебільшого господарче підґрунтя – раціоналізація управління комунальною власністю та фінансами територіальної громади, досягнення спільних господарчих цілей. М. Кулеша вважає, що в Украї-

ні не слід ліквідувати малі територіальні громади, але треба так чи інакше їх об'єднати на ґрунті співпраці. Скажімо, вони могли б делегувати певні повноваження найближчій більшій громаді, але при цьому не втратили б свого статусу. Реформи впроваджуються в інтересах людей, місцевих громад, і аж ніяк не на шкоду їм¹⁷. Необхідно створити механізми, які б стимулювали об'єднання територіальних громад, а не укрупнювали територіальні громади адміністративним рішенням.

Які ж позитиви може мати об'єднання сіл та селищ у більші громади:

1. Розширення можливостей для децентралізації додаткової кількості видаткових функцій. В європейських країнах з укрупненими одиницями самоврядування більше функцій, як правило, виконується на найнижчому рівні. Згідно з деякими дослідженнями органи влади, які охоплюють менш ніж 1000 жителів, не в змозі виконувати деякі важливі місцеві функції.

2. Економія ресурсів за рахунок масштабів надання послуг. Виконання багатьох видаткових функцій у розрахунок на одну послугу може бути значно дешевшим у великих об'єднаннях.

3. Здійснення узгодженого планування, що може повною мірою сприяти цілям місцевого розвитку.

4. Непрямий позитивний вплив на місцеву стратегію економічного розвитку: ефективна стратегія економічного розвитку нерідко потребує концентрації ресурсів на меншій кількості стратегічно важливих проектів з тим, щоб отримати корисний результат для більшої території. Такої концентрації легше досягти у разі територіального укрупнення.

5. Підбір кваліфікованого персоналу та забезпечення вищих стандартів в оснащенні місцевої адміністрації.

6. Зменшення диспропорції податкової спроможності місцевих бюджетів¹⁸.

Попри названі переваги потрібно також зважати на застереження, пов'язані з укрупненням, або реальні негативні наслідки, до яких воно може призвести. Це, зокрема:

1. Збільшення відстані між середньостатистичним жителем та місцевою владою. У цьому разі адміністративні послуги доцільно наблизити до місцевих жителів, створивши філії адміністрації громади в окремих селах.

2. Можливість домінування великих населених пунктів та політична маргіналізація решти сіл¹⁹.

Відсутність чіткого правового регулювання питань територіального устрою України веде до ускладнення взаємовідносин у системі органів місцевого самоврядування. Зокрема відомо, що в межах 83 міст загальнодержавного, обласного та республіканського (Автономна Республіка Крим) 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. Тобто в рамках однієї територіальної громади існують інші громади, які мають власні органи місцевого самоврядування. Населення одночасно входить до складу одразу до кількох територіальних громад, чим порушується принцип територіальності, який в національному законодавстві не закріплений, але вважається пріоритетним для розвитку місцевого самоврядування в інших країнах²⁰.

Дана проблема може бути вирішена шляхом прийняття таких рішень: 1) про позбавлення сіл, селищ, міст, які перебувають у межах адміністративних кордонів, інших населених пунктів статусу самостійних адміністративно-територі-

альних одиниць; 2) або про розмежування територій відповідних адміністративно-територіальних одиниць. У першому випадку населення відповідних сіл, селищ, міст входить до складу територіальної громади іншого населеного пункту, а органи місцевого самоврядування ліквідуються, у другому – чітко визначаються адміністративні кордони для кожного населеного пункту, в межах яких функціонують відповідні територіальні громади, їх органи і посадові особи. Прийняття таких рішень сприятиме скороченню кількості територіальних громад та їх органів²¹.

Щоб ліквідувати елементи розколу України та регіональні розбіжності і наближити владу до безпосереднього громадянина, в уряді Юлії Тимошенко в 2005 р. навіть було введено посаду віце-прем'єра з адміністративної реформи. Роман Безсмертний, який зайняв цю посаду, вважав, що «загальна ідея майбутньої адміністративно-територіальної реформи – розширення прав регіональних громад і збільшення ролі місцевого самоуправління, що і є альтернативою федералізації держави»²². Наближення максимальної кількості послуг до людини мало відбутися через запровадження самоврядування і фінансової самодостатності громад. У центрі громади, за задумом Безсмертного, мали бути адміністративні служби, жеки, щоб усі життєво необхідні послуги людина отримувала на місці²³.

Політик запропонував трирівневу модель адміністративно-територіальної реформи, яка мала будуватися за принципом «знизу догори». Перший рівень повинні були складати громади з чисельністю населення не меншою як 5 тисяч. Другий рівень – райони з населенням не меншим як 70 тисяч, третій – регіони з населенням понад 750 тисяч²⁴.

Суттєвим недоліком сучасного адміністративно-територіального устрою є його надмірна подрібненість. А це не відповідає європейським тенденціям, згідно з якими територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення в межах визначених повноважень високого рівня суспільних послуг населенню та подальшого соціально-економічного розвитку відповідних територій²⁵.

За розрахунками В. Нудельмана, співвідношення між одиницями першого і другого рівнів АТУ України становить 1:20, а з урахуванням міст республіканського і обласного значення – 1:26. Між одиницями другого і третього рівнів – 1:60, а якщо врахувати лише кількість місцевих рад – 1:48. Проте з теорії управління відомо, що воно (особливо за умов недостатньої фінансової, економічної та адміністративної самостійності середньої та нижньої ланок місцевої влади) мало-ефективне, якщо відповідний суб'єкт має понад 8-10 об'єктів управління. На думку вченого, збереження існуючого АТУ унеможливує проведення сучасної регіональної політики та розкриття потенціалу місцевого самоврядування²⁶.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що трансформація системи територіальної організації влади, удосконалення управління місцевим і регіональним розвитком – це довготривалий процес. Він охоплює напрями державної діяльності та передбачає координацію зусиль глави держави, органів законодавчої і виконавчої гілок влади²⁷. Цей процес має здійснюватися поетапно, але необхідно усвідомити тривалість і відповідальність процесу проведення адміністративно-територіальної реформи, адже надто небезпечними можуть бути її ризики. На нашу думку негативний вплив може проявитися в наступному:

1) Насамперед необхідно внести зміни до Конституції України, яка б передбачала створення в Україні такої моделі місцевого самоврядування, яка б відповіда-

ла європейським стандартам. Відсутня можливість для проведення комплексної адміністративно-територіальної реформи та функціонування в Україні повноцінної моделі місцевого самоврядування європейського типу. Як свідчить міжнародний досвід, для вдалого запровадження і ефективного функціонування необхідне підґрунтя, яке б забезпечило політичну і економічну спроможність такої реформи.

2) Адміністративна і територіальна реформа проходять сумісно і нерозривно, а отже всі законодавчі акти повинні видаватися так, щоб вони задовольняли як територіальні, так і адміністративні зміни. Під час проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні треба буде вносити зміни не тільки до Конституції України, а і до інших нормативно-правових актів, зокрема це – бюджетний кодекс, Земельний кодекс. Необхідно буде створити нові закони які будуть регулювати нові відносини, що виникнуть в результаті проведення суттєвих змін. Прийняття Закону України «Про центральні виконавчі органи влади», «Про місцеві податки і збори», «Про право комунальної власності», «Про територіальну громаду» та інших законів є необхідною умовою попередження непередбачених обставин. Звідси чітко видно, що комплекс заходів для проведення адміністративно-територіальної реформи є дуже складним і потребує багато уваги і часу, а отже це може стати проблемою на шляху реформування.

3) Наслідком адміністративно-територіальної реформи може бути як оптимізація розподілу бюджетних ресурсів з центру, так і уніфікація інфраструктури адміністративно-територіальних одиниць, руйнація традиційних зв'язків та методів взаємодії між ними, а іноді й загострення етнічних конфліктів. Відомо, що декілька областей мають поліетнічний характер, отже на проведенні реформи може відобразитися етнічний фактор. Зокрема ця проблема може постати в АРК, Закарпатській області, Одеської області, Чернівецької та Донецької. За новим поділом на адміністративно-територіальні одиниці може призвести до ворогування громад в тому випадку, коли нові межі громад і районів порушать баланс інтересів, що склався впродовж багатьох років.

4) З новими межами утворених адміністративно-територіальних одиниць ускладнить ситуацію у визначенні виборчих округів, а також постане проблема у складанні виборчих списків. Це може поставити під сумнів результати виборів, що в свою чергу може призвести до погіршення обстановки в країні.

5) Реформатори можуть зустрітися з проблемою того, що місцева влада не зрозумівши суті реформи і своїх завдань не зможуть впоратись зі своїми обов'язками. Це відразу викличе невдоволення громадян, які будуть звертатися до представників місцевої влади, а ті в свою чергу будуть переадресовувати скарги громадян до реформаторів.

6) Вакуум та невизначеність відносин, які можуть призвести до ліквідації районних державних адміністрацій та зміна повноважень обласних державних адміністрацій.

7) Без адміністративно-територіальної реформи дуже важко вивести на сучасний рівень виробничу та невиробничу інфраструктуру в містах, селах і селищах.

8) В Україні існує системна криза житлово-комунального господарства на рівні міст, і вона дедалі поглиблюється. Для її подолання конче потрібна реформа місцевого самоврядування, перехід до ринкових методів управління житлово-комунальним господарством, масове створення муніципальних і приватних кондомініумів (товариств власників приватного житла).

На даний момент проблема адміністративно-територіальної реформи стоїть досить гостро, проте в Україні ще немає передумов для її ефективного запровадження і функціонування, досі не знайдено єдиного оптимального варіанту вирішення даного завдання, законодавчої та економічної бази його імплементації. Разом із тим, першочергові кроки, такі як: створення кваліфікованої комісії, вивчення попередніх доробок, розробка законодавчої бази та пошук відповідних рішень необхідно робити вже зараз, враховуючи також досвід інших країн та забезпечуючи відкритість цього процесу для громадськості.

1. Воронов М.П. Організаційно-правові проблеми становлення місцевого самоврядування в Україні // Проблеми вдосконалення правового регулювання місцевого самоврядування: Матеріали наук.-практ. конф., Харків, 4–5 грудня 2001 р. / За ред. М. І. Пано́ва. – Харків: Над. юрид. акад. України, 2002. – С. 59–63. **2. Корнієнко М.** Обласна (регіональна) автономія: федералізація чи децентралізація? / М. Корнієнко // Укр. право. – 1996. – №1(3) – С. 16–23. **3. Кравченко В.В., Пітцик, М.В.** Муніципальне право України: Навч. посіб. – К., Атака, 2003. – 672 с. **4. Новик В.** Сучасний стан адміністративно-територіального устрою та шляхи його вдосконалення // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 43–49. **5. Нудельман В.** Удосконалення адміністративно-територіального устрою України / Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. За матеріалами VIII Всеукраїнських муніципальних слухань «Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти», 29 липня – 2 серпня 2002 року, Судак, АР Крим / Наук. ред. М. Пухтинський. – К.: Атака-Н, 2003. – С. 281. **6. Орзік М.** Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України // Право України. – 2005. – № 7. – С. 11–15. **7. Кравченко В.В., Пітцик, М.В.** Цит. праця. **8.** Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с. **9. Соскін О.** Моделі адміністративно-територіальної реформи в Україні: порівняльний аналіз та оцінка ефективності Київ / Офіційний Інтернет – портал Oleh Soskin Portal розроблений Інститутом Трансформації Суспільства // Режим доступу: <http://soskin.info/ea>. **10.** Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. **11. Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи:** указ Президента України від 07.07.1997 № 620/97 // Вісн. держ. служби. – 1997. – №3. – С. 7–8. **12.** Концепція адміністративної реформи / Буллетень «Народ и власть», Асоціації городов України. – 1998. – № 3. – 40 с. **13. Адміністративно-територіальній устрій України:** Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / За заг. ред. В. Г. Яцуби. – К., 2003. – С. 56–58. **14. Новик В.** Перспективи вдосконалення системи територіальної організації влади // Публікації журналу Економічний часопис-XXI № 7-8 2007 на офіційному Інтернет-порталі Oleh Soskin Portal // Режим доступу: <http://soskin.info/ea>. **15. Погорілко В.Ф., Федоренко В.Л.** Конституційне право України: Підручник/За заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка; Прецедент, 2006. – С. 303. **16. Любченко П.М.** Реформа територіального устрою як чинник розвитку місцевого самоврядування в Україні // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2005. – № 4(43). – С. 187–197. **17. Кулеша М.** Реформа: страхи в Україні і погляд із Польщі // Партнери: Муніципальний бюллетень. – 2005. – Червень. – С. 4. **18. Косаревич Н.Б.** Оцінка бюджетних показників територіальних громад в умовах їх укрупнення // Наукові праці НДФІ. – 2008. – №4 (45). – С. 44–54. **19.** Там само. – С. 45. **20. Кравченко В.В., Пітцик, М.В.** Цит. праця. – С. 176–177. **21. Любченко П.М.** Цит. праця. – С. 192. **22. Аоамович С.** Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: використання досвіду в українських реаліях // Українознавчі студії: Науково-теоретичний журнал Інституту українознавства при Прикарпатському національному університеті ім. Василя Стефаника. – №8-9/2007-2008. – С. 316. **23.** Там само. **24.** Там само. **25. Павлюк А.П.** Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та

перспективи реалізації // Стратегічні пріоритети. – 2007. – № 1(2). – С. 159–164. **26.** *Нудельман В.* Цит. праця. – С. 281. **27.** *Новик В.* Цит. праця.