

**В. В. ДІВАК**

## **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ УКРАЇНИ**

*Рассматриваются отдельные проблемы реформирования административно-территориального устройства и процесс регионализации Украины, возможные его позитивные и негативные последствия. Делается вывод о том, что проведение административно-территориальной реформы в Украине, взвешенная государственная региональная политика, которая заключается в интеграции регионов в единое украинское пространство при условии сохранения регионального многообразия, будет залогом единства государства и ускоренного его развития.*

*The author analyses some problems of the administrative-territorial reform and regionalization of Ukraine, their possible positive and negative consequences.*

Сьогодні вже всім зрозуміло, що переважна більшість проблем сталого розвитку держави повинна вирішуватися на регіональному рівні, якщо, звичайно, є політична воля до їх вирішення. В зв'язку з цим виникає питання пошуку найбільш оптимальних і ефективних шляхів та методів розв'язання існуючих проблем.

Варто зазначити, що однією з найбільш динамічних тенденцій у світовому розвитку після Другої Світової війни стала децентралізація влади. Цей процес торкнувся не лише федеративних держав, де децентралізація владних повноважень є основним фактором успішного функціонування країни, а й унітарних держав. Тут маються на увазі так звані проміжні владні структури, що знаходяться між центральною і місцевими ланками влади та отримали назву регіональних. Загалом процеси регіоналізації найбільш поширені в європейських країнах і, як правило, мають на меті як вирішення міжетнічних проблем у багатонаціональних країнах (Великобританія, Іспанія, Італія, Франція, Бельгія інші), так і розв'язання суто економічних проблем, а саме – стимулювання розвитку депресивних (слаборозвинених) територій. Нині загальноновизнаним є той факт, що найбільш динамічний розвиток мають ті країни, де значна частка державних видатків здійснюється на місцевому та регіональному рівнях. Крім того, посилюється конкуренція між регіонами за отримання інвестицій у місцевий розвиток, що в кінцевому рахунку зміцнює економічну безпеку держави в цілому.

Враховуючи світові тенденції, зарубіжні та вітчизняні науковці приділяють велику увагу дослідженню процесів регіоналізації. Так, фахівець з проблем регіоналістики Р. Туровський вводить таке поняття як «територіально гетерогенна держава», де регіони є достатньо сильними щоб впливати на розвиток держави в цілому. До таких країн Р. Туровський відносить фактично федеративні дер-

жави (Італія, Іспанія, хоча формально за конституцією ці країни є унітарними державними утвореннями); великі унітарні держави (Франція, Україна); політетнічні країни, де влада традиційно належить певним регіональним кланам і держави, де існують серйозні сепаратистські рухи (Великобританія, Іспанія інші). На думку Туровського, в усіх цих групах країн присутній сильний політичний тиск регіонів на центр, отже регіональний фактор стає одним з визначальних у політичному та економічному житті суспільства. Методи тиску в різних країнах суттєво різняться – від зміцнення регіональних бюрократій і таким чином проникнення на центральний рівень для артикуляції своїх інтересів – до збройного сепаратизму<sup>1</sup>.

В дослідженні процесів регіоналізації велика увага приділяється вивченню регіональної ідентичності, яка з часом трансформується в «регіональні ідеї», і за певних умов часто перетворюються на національні та стають базовими для вимог автономії або сецесії, що особливо характерно для регіонів з високим рівнем регіональної ідентичності. В таких регіонах сильним є прагнення до збереження власних територіальних спільнот (Каталонія, Країна Басків в Іспанії, Шотландія в Великобританії, о. Корсика у Франції інші). Разом з тим, той же Туровський зазначає, що такі процеси характерні також і для країн з домінуванням титульного етносу (наприклад, Україна)<sup>2</sup>. В цьому випадку велику роль відіграють історичні традиції, мовні діалекти, економічний розвиток, культурно-релігійні фактори, які стають базовими для виникнення власних (регіональних) історичних міфів, героїв, символіки, намагання довести свою регіональну інакшість в межах країни, що є, на жаль, характерним для України. Важливим елементом дослідження регіоналізації є також аналіз політичної ситуації в конкретному регіоні в контексті розвитку власної регіональної ідентичності.

Досвід багатьох європейських країн, де в другій половині ХХ століття досить гостро постали проблеми сепаратизму, свідчить, що для вирішення питань єдності країн їх центральні уряди так чи інакше змушені розв'язувати проблеми ефективної взаємодії між центром та регіонами, правами та функціями регіонів, пошуку оптимальних шляхів для ефективного використання ресурсної бази регіонів тощо. Вище вже згадувався той факт, що від початку здобуття незалежності України об'єктивно виникло питання реформування відносин між центром і регіонами. Однак, як на той час, так і сьогодні у політично-економічній еліті країни відсутня політична воля для проведення і адміністративно-територіальної реформи, і реформи місцевого самоврядування, і децентралізації державної влади. На нашу думку, причина відсутності такої волі може полягати в неможливості «розділити» так звану «кйвівську» еліту і регіональну, оскільки представники «кйвівської» одночасно виступають і як лобісти регіональної. Крім того, сьогодні можна спостерігати певну асиметрію в регіональному розвитку, де окремі регіони мають більш потужну базу для свого соціально-економічного розвитку, ніж інші. Інша справа, як ця база використовується і на чию користь. Така ситуація може свідчити про небажання (або неможливість в окремих випадках) центральної еліти дотримуватися єдиних правил гри у виробленні регіональної політики. Крім того, різний підхід до вирішення проблем регіонів дозволяє (за певних умов) надавати преференції регіонам, які більш лояльні до центральної влади. Це, очевидно, призводить до того, що місцева еліта перестає корелювати свої плани з центральним урядом щодо розвитку відповідних територій і починає шукати інші центри впливу й підтримки. Саме в такій ситуації наступним кроком дійсно може бути так званий регіональний сепаратизм.

Є ще декілька аспектів, які «штовхають» Україну на шлях регіоналізації. Відомо, що окремі частини нашої держави довгий час існували в складі інших країн та імперій, що, звичайно, не могло не позначитися на формуванні в цих регіонах певних відмінностей – історичної долі, мовно-культурних, релігійних, економічних, політичних тощо. Така ситуація призвела до того, що і схід, і захід, і південь нашої держави по-різному бачать свій подальший розвиток, державний устрій, зовнішньополітичну та внутрішньополітичну орієнтацію України. Отже, за умов погіршення соціально-економічної ситуації в державі та послаблення управління державними процесами загалом, існує загроза дезинтеграції за етнічними ознаками окремих регіонів України (особливо за умови посилення зовнішнього втручання, наприклад, підтримка русинського руху окремими російськими політичними організаціями, або видача румунських паспортів офіційним Бухарестом громадянам України румунського походження).

Слабкість державного управління на центральному рівні породжує стихійну регіоналізацію функцій державного управління і прийняття рішень на регіональному рівні, які не завжди корелюються з загальнодержавними інтересами та призводять до посилення регіональної бюрократії і клановості при відсутності діючих (виділено автором) законодавчих актів щодо розмежування повноважень між центром і регіонами. На думку Ю. Третяка та А. Ткачука «в Україні відбулася «самоавтономізація» регіональних спільнот. Цей процес тісно пов'язаний з політичною структурізацією регіонів, які окремі політичні сили, що мають чітко виражену регіональну електоральну підтримку, намагаються використовувати для загострення протистояння не лише на загальнодержавному рівні, але й у міжрегіональних відносинах<sup>3</sup>.

Аналіз концепцій регіоналізації України свідчить, що найбільш проблемними є питання адміністративно-територіальної реформи (далі – АТР), шляхів і методів її проведення. Це стосується також і проблеми укрупнення чи розукрупнення сьгодні існуючих адміністративно-територіальних одиниць (відповідно до проекту Закону України «Про засади державної регіональної політики» (редакція станом на 28.08.09) регіоном вважається Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь<sup>4</sup>. Думки з цього приводу кардинально протилежні – від беззаперечного укрупнення існуючих областей до шести регіонів з однаковим політико-правовим статусом, які мають поділятися на губернії, губернії – на департаменти, департаменти на громади<sup>5</sup> до подальшого поділу окремих областей. Так, М. Дністрянський пропонує додатково створити Уманську, Криворізьку, Маріупольську та Краматорську області<sup>6</sup>. На думку автора це дозволило б наблизити надання 5,5 млн. громадян управлінських послуг в адміністративному центрі. Ймовірно, що істина, як завжди, знаходиться десь посередині. Дійсно, можна погодитися з В. Керецманом, який досить аргументовано визначив негативні чинники, які на його думку, виникнуть у процесі зміни кількості та розмірів областей України. Це, насамперед, посилення економічного сепаратизму регіонів – донорів у періоди послаблення управління країни на центральному рівні, укрупнення областей може також створювати передумови для політичного сепаратизму. Цієї ж думки дотримується й В. Олуйко<sup>7</sup>. Певні негативні моменти при реорганізації адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) полягають також і в погіршенні якості державного управління, низькому кваліфікаційному рівні державних службовців на місцевому рівні, величезних фінансово-матеріальних витратах інше<sup>8</sup>. Однак, на нашу думку, укрупнення областей і створення макро-

регіонів може призвести не тільки до економічного та політичного сепаратизму, а й до концентрації ресурсів (природних, матеріальних, фінансових, людських) для більш ефективного їх використання і підвищення соціально-економічного розвитку макрорегіону, а також до більш швидкого проходження управлінських рішень від центральної влади на регіональний рівень та забезпечити швидкий зворотній зв'язок. За умови дотримання належного балансу між центральною, регіональною і місцевою владами щодо їх повноважень, малоімовірно виникнення причин для будь-яких сепаратистських настроїв. Крім того, регіональна еліта чудово розуміє, що в сучасних умовах сецесія – дуже дороге задоволення.

Так, дійсно, можливі випадки невдоволення більш економічно розвинених регіонів щодо державної підтримки депресивних територій. Такі випадки характерні майже для всіх багатонаціональних або неоднорідно економічно розвинених держав, однак на сьогодні невідомі випадки, коли б невдоволений регіон вирішив би свої проблеми через відділення від материнської держави – ні в Італії, ні в Іспанії, ні у Франції, ні в Бельгії, Канаді, Великобританії. Навіть отримавши певну політичну та економічну самостійність регіони в цих країнах не поспішають відділятися (Косово у цьому випадку на є аргументом). Так, періодично виникають суперечки щодо вимог більшої самостійності тих чи інших регіонів. Однак всім зрозуміло, що обговорення цих проблем не є синонімом сецесії.

Наступне. Дійсно, кваліфікаційний рівень державних службовців на місцевому рівні досить низький. Однак, реформування АТУ через укрупнення існуючих областей, створення нових структур і ліквідація неефективно діючих, може стати також і стимулом для відбору більш кваліфікованих кадрів, покращати матеріальне забезпечення тих, хто дійсно може і бажає працювати, завдяки економії коштів на ліквідованих місцевих апаратах управління. Можна погодитися також і з тим, що АТР ймовірно призведе до погіршення якості державного управління. Однак, практика країн, що вже провели аналогічні реформи свідчить, що це відбувається лише на початковому етапі і за умови якісно розроблених і прорахованих механізмів здійснення регіоналізації, вищезазначені негативні наслідки можна мінімізувати.

Загалом проведення АТР потребує величезних матеріально-фінансових затрат. Але той безлад, що сьогодні відбувається в усіх сферах державного управління, навряд чи коштує менше. Крім того, за неефективне використання природних і людських ресурсів будуть розплачуватися наступні покоління наших громадян. Хто прораховував скільки це коштує? Існує ще одна проблема, яка пов'язана з процесом укрупнення існуючих адміністративно-територіальних одиниць – погіршення умов надання управлінських послуг громадянам, якщо радіус їх надання перевищує 100 км. Однак, на нашу думку, це можна частково компенсувати належним рівнем розвитку місцевого самоврядування, а на зекономлені від ліквідації місцевих апаратів управління кошти, розробити і впровадити електронні системи надання громадянам зазначених послуг. Таким чином, безумовно, в будь-якому випадку процес регіоналізації має свої переваги і недоліки. Проблема, ймовірно, полягає в пошуках найбільш оптимальних шляхів для мінімізації саме негативних наслідків, які так чи інакше будуть виникати під час зазначеного процесу.

Одразу зазначимо, що АТР не може бути проведена в стислі строки, оскільки наразі країна не готова (ні в ресурсному, ні в матеріально-фінансовому, ні в кадровому забезпеченні) до швидкого реформування. На нашу думку, було б доцільно основні проблеми АТР спробувати розв'язати за 3 – 5 років. Крім того,

не викликає сумніву той факт, що для належного реформування мають бути створені певні умови, які повинні виконуватися в будь-якому випадку. Це, насамперед, наявність соціального замовлення суспільства на проведення таких реформ, наукове обґрунтування процесу реформування, його послідовність, взаємопов'язаність та узгодженість з іншими перетвореннями (посилення місцевого самоврядування, розвиток громадянського суспільства, реформа між бюджетних відносин тощо), політична воля центрального та місцевого керівництва до проведення часом жорстких і болісних змін, широке роз'яснення серед населення необхідності проведення АТР з обов'язковим поясненням переваг і труднощів, які будуть виникати в процесі реформування, підготовка та відбір найбільш кваліфікованих кадрів, які мають певні здібності та здатність до швидкого реагування на виникаючі проблеми і пошуку найоптимальніших шляхів для їх розв'язання.

Не викликає заперечення те, що однією з головних причин слабкості регіонального і місцевого розвитку є недоługa фінансова база. Підтримка депресивних територій через надання субвенцій з держбюджету та за рахунок перерозподілу коштів формує у місцевих керівників споживацькі настрої. З іншого боку центральний уряд не повною мірою фінансує ті завдання, які він покладає на місцеву владу, отже на місцевому рівні банально не вистачає коштів. Крім того, у багатьох випадках місцевій владі не дозволяється самостійно фінансувати певні видатки. З огляду на це, можливо було б доцільно розглянути ситуацію, коли існуюча система перерозподілу коштів залишається незмінною, натомість формуються умови, за яких території самі шукають шляхи для свого саморозвитку. Це можуть бути нові перспективні інвестиційні проекти, більш ефективне використання місцевих ресурсів, реальна підтримка розвитку малого бізнесу тощо. Стимулювання саморозвитку територій у подальшому могло б призвести до більш широкої внутрішньорегіональної кооперації, що, очевидно, є одним з чинників, які стали б перешкодою на шляху можливого регіонального сепаратизму.

Під час розроблення концепції регіоналізації необхідно також враховувати те, що окремі регіони України мають різні історичний досвід та економічну базу в їх формуванні. Так, східний, південно-східний, північно-східний регіони від початку їх виникнення формувалися як потужні промислові центри, яким залишаються й досі. В той час як західний та частково центральний регіони формувалися як переважно аграрні і не мали власних індустріальних центрів впливу (можливо, крім Львова). Така ситуація, що тривала досить великий проміжок часу, призвела до появи регіонів – донорів та депресивних регіонів, тобто маємо міжрегіональний дисбаланс, що, безумовно, впливає на загальний розвиток країни. Отже, в подальшому доцільно розглянути можливість посилення перерозподілу наявних економічних ресурсів від традиційно потужних регіонів до регіонів, що мають менш розвинений економічний потенціал, тобто забезпечити економічне вирівнювання та нормалізувати процеси територіального відтворення.

Проведення АТР та державної регіональної політики має ще один важливий аспект, від якого однаковою мірою залежать і успіх, і поразка в реалізації зазначених реформ. Мова йде про так званих провайдерів та головних учасників процесу – регіональну еліту. Ситуація, що склалася з проведенням соціально-економічних та політичних перетворень на місцевому рівні, викликає певне занепокоєння. І найбільш невдоволеними щодо темпів, суті, узгодженості цих реформ є саме представники регіональних еліт. Цьому є декілька причин.

1. Сьогодні фактично зруйнована виконавча вертикаль державної влади на всіх рівнях, що проявляється, насамперед, в ігноруванні виконання вимог нормативно-правових актів, що приймаються центральною владою. Це призводить до хаосу в забезпеченні належного державного управління не лише в центрі, а й на місцях.

2. З іншого боку, регіональні еліти не відчують себе захищеними державою від різного роду порушень, в першу чергу в юридичній та економічній площині.

3. Неузгодженість у фінансових та бюджетних питаннях між центром і місцевою владою стає реальною загрозою для подальшого розвитку як регіонів, так і держави в цілому.

4. Відсутність допомоги з боку центральної влади та природний інстинкт самозбереження штовхає регіональну еліту до самоорганізації для пошуку оптимальних шляхів щодо вирішення місцевих проблем.

5. З іншого боку реальне об'єднання місцевих еліт може стати потужною об'єднавчою силою для виведення України на більш високі щаблі соціально-економічного та політично-культурного рівня. І в цьому випадку саме регіональна еліта є рушійною силою у реформуванні всіх сфер життєдіяльності громадян.

Отже можна зробити деякі висновки.

Україна як держава, де наразі існує криза державного управління на всіх рівнях, і яка полягає, насамперед, в надмірній централізації влади, дублюванні управлінських функцій на місцевому рівні, відсутності ресурсної бази для здійснення цих управлінських функцій на місцях, відсутності дієвого інституту місцевого самоврядування, громадянського суспільства, вичерпала резерви свого розвитку. Така ситуація свідчить про те, що переважна більшість проблем сталого розвитку держави повинна вирішуватися на регіональному рівні. На нашу думку вирішити зазначені проблеми можливо через запровадження процесів регіоналізації, яка повинна проводитися на основі адміністративно-територіальної реформи (далі – АТР) з укрупненням існуючих адміністративно-територіальних одиниць та запровадженням реального місцевого самоврядування на основі унітарної децентралізованої держави. Вважаємо, що успішність регіоналізації України залежить від декількох важливих моментів, а саме

– розв'язання проблем економічної самостійності регіонів, забезпечення права на управління фінансовими ресурсами і перерозподіл коштів як на рівні держави, так і безпосередньо на регіональному рівні;

– оскільки за будь-якого територіального устрою держави, завжди будуть більш економічно потужні регіони і менш потужні, останні будуть потребувати більше коштів і матеріальних ресурсів для свого розвитку, важливою є проблема правильного і збалансованого перерозподілу коштів. З огляду на це дуже важливими є наявність консолідації нації та усвідомлення пріоритетів загального розвитку;

– усвідомлення як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях необхідності забезпечення балансу між загальнодержавними й регіональними інтересами, можна навіть говорити про правильне поєднання двох ідентичностей – загальнодержавної і регіональної;

– усвідомлення регіональною елітою своєї ролі як рушійної сили всього комплексу перетворень на загальнодержавному, регіональному і місцевому рівнях, наявність політичної волі і здатність до проведення важких та непопулярних рішень, вміння брати на себе відповідальність за їх наслідки;

– наявність для регіональної еліти ефективних каналів доступу до центрів прийняття політичних рішень. Будь-яка спроба держави заблокувати доступ до участі регіональної еліти в прийнятті політичних рішень, особливо якщо вони торкаються інтересів регіонів, зведе нанівець всі потуги регіоналізації та посилить конфронтацію між центром і регіонами. А це вже може бути передумовою для появи регіонального сепаратизму.

Таким чином, проведення АТР в Україні, виважена державна регіональна політика, яка полягає в інтеграції регіонів в єдиний український простір при збереженні регіонального різноманіття, впровадження реального місцевого самоврядування, є запорукою єдності держави та прискороного її розвитку. В цьому випадку гарантовано будуть відсутні умови для виникнення регіонального сепаратизму, оскільки з будь-якої точки зору це не буде вигідно на регіональним елітам, ні населенню регіонів.

1. *Туровський Р.* Основи і перспективи регіональних політичних досліджень // Поліс. – 2001.– № 1. – С. 27–28. 2. Там само. – С. 29. 3. *Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Зб. матеріалів і документів /* Заг. ред. М. Пухтинського, М. Власенка – К., 2009. – С. 218. 4. <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=2381> 5. *Телепун С.* Конституційні засади територіального устрою України Альтернативи і перспективи // Віче. – 2000. – №5. – С. 17–18. 6. *Дністрянський М.* Перспективи вдосконалення територіального політико-адміністративного устрою України: методологічні і прикладні аспекти // Регіональна економіка. – 1997. – № 2. – С. 97. 7. *Олуйко В.* Удосконалення адміністративно-територіального устрою України як необхідний крок адміністративної реформи // Управління сучасним містом. – 2004. – № 1 – 3 (13). – С. 25. 8. *Керецман В.* Ідеї регіоналізації в Україні: основні підходи // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. Механізм державного управління. – 2004. – С. 299–306.