

---

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ ПОЛІТОЛОГІЇ

**І. О. КРЕСІНА,**

доктор політичних наук,

**В. В. ДІВАК,**

здобувач,

Інститут держави і права

ім. В. М. Корецького НАН України

### **АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ТА РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ УКРАЇНИ: СТАНОВЛЕННЯ ТА ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ**

*У статті розглядаються окремі проблеми реформування адміністративно-територіального устрою та процес регіоналізації України, можливі позитивні й негативні наслідки його впровадження. Автори доходять висновку, що проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, виважена державна регіональна політика, яка полягає в інтеграції регіонів у єдиний український простір при збереженні регіонального різноманіття, впровадження реального місцевого самоврядування є запорукою єдності держави та прискореного її розвитку.*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна реформа, регіоналізація України, регіональна еліта.

*В статье 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 его ускоренного развития.*

**Ключевые слова:** административно-территориальное устройство, административно-территориальная реформа, регионализация Украины, региональная элита.

*The author analyses separate problems of the administrative-territorial reform and the process of regionalization of Ukraine, possible positive and negative consequences of their implementation. Author has come to the conclusion, that conducting administrative and territorial reform in Ukraine, balanced governmental regional policy oriented on regions integration into common Ukrainian space, saving regional diversity, introduction of effective local self-government are the guaranties of the state integrity and fostered development.*

**Key words:** administrative-territorial reform, regionalization of Ukraine, regional elite.

Однією з найдинамічніших тенденцій світового розвитку після Другої світової війни стала децентралізація влади. Цей процес торкнувся не лише федеративних держав, в яких децентралізація владних повноважень є основним фактором успішного функціонування країни, а й унітарних країн. Йдеться про так звані проміжні владні структури, які перебувають між центральною та місцевими ланками влади і отримали назву регіональних. Загалом процеси регіоналізації найбільш поширені в європейських країнах і, як правило, мають за мету як розв'язання міжетнічних проблем у багатонаціональних країнах (Великобританія, Іспанія, Італія, Франція, Бельгія та інші), так і розв'язання суто економічних, зокрема стимулювання розвитку депресивних (слаборозвинених) територій. Нині загальноновизнаним є той факт, що найдинамічніший 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 підсумку 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 держави (Італія, Іспанія, хоча формально за конституцією ці країни є унітарними державними утвореннями); великі унітарні держави (Франція, Україна); поліетнічні країни, де влада традиційно належить певним регіональним кланам, і держави, де існують серйозні сепаратистські рухи (Великобританія, Іспанія та інші). На думку Р. Туровського, в усіх цих групах країн відбувається сильний політичний тиск регіонів на центр; отже, регіональний фактор стає одним з визначальних у політичному та економічному житті суспільства. Методи тиску в різних країнах істотно відрізняються: 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», що часто перетворюються на національні і стають базовими для вимог автономії або сецесії, що особливо характерно для регіонів з високим рівнем регіональної ідентичності. В таких регіонах прагнення до збереження власних територіальних спільнот (Каталонія, Країна Басків в Іспанії, Шотландія у Великобританії, о. Корсика у Франції та інші) є досить сильним. Разом з тим Р. Туровський зазначає, що такі процеси характерні 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 аспектом у дослідженні регіоналізації є аналіз політичної ситуації в конкретному регіоні у 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 їхні 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.

Нагадаємо, 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 владній еліті країни відсутня політична воля для проведення вкрай важливих реформ – адміністративно-територіальної та місцевого самоврядування. На нашу думку, причина відсутності такої волі полягає в неможливості «розділити» центральну (в різний час «дніпропетровську», «донецьку», «київську») еліту і регіональну, оскільки представники центральної одночасно виступають лобістами регіональної. Крім того, сьогодні можна спостерігати певний міжрегіональний дисбаланс, коли окремі регіони мають потужнішу 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 розв'язання проблем регіонів дозволяє (за певних умов) надавати преференції регіонам, більш лояльним 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 та підтримки. Саме в такій ситуації наступним кроком може бути так званий регіональний сепаратизм.

Є ще декілька чинників, які «штвхають» Україну на шлях регіоналізації. Відомо, що окремі частини нашої держави тривалий 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. Отже, за умов погіршення соціально-економічної ситуації в державі та ослаблення управління державними процесами загалом може виникнути загроза дезінтеграції за етнічними ознаками окремих регіонів, особливо за умов 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 стійку регіоналізацію його функцій та прийняття на регіональному рівні рішень, які не завжди корелюються із загальнодержавними інтересами. Така ситуація, за відсутності діючих законодавчих актів щодо розмежування повноважень між центром і регіонами, призводить до посилення регіональної бюрократії та клановості. На думку Ю. Третяка та А. Ткачука, в Україні відбулася «самоавто-

номізація» регіональних спільнот. Цей процес тісно пов'язаний з політичною структурізацією регіонів, яку 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>. Отже, можна стверджувати, що Україні вкрай необхідне проведення адміністративно-територіальної реформи, невід'ємною складовою якої є реформування адміністративно-територіального устрою.

Відомо, що адміністративно-територіальний устрій забезпечує цілісність держави, її динамічний і збалансований розвиток. Однак існуючий адміністративно-територіальний поділ України не дозволяє повною мірою здійснювати регіональну політику і забезпечити становлення й розвиток реального місцевого самоврядування. Крім того, оскільки Україна обрала європейський вектор розвитку, а також намагається долучитися до загальносвітових процесів глобалізації та європейської регіоналізації, вона зобов'язана дотримуватися існуючих європейських стандартів у всіх сферах життєдіяльності людини, в тому числі відповідності адміністративно-територіального устрою основним європейським принципам системи управління, зокрема на регіональному та місцевому рівнях. Отже, як зазначає А. Павлюк, основними принципами реформування адміністративно-територіального устрою є:

- укрупнення масштабу адміністративно-територіальних одиниць з метою раціоналізації витрачання бюджетних коштів, зміцнення кадрового потенціалу місцевих органів влади, мобілізації та раціонального використання фінансово-матеріальних ресурсів;
- врахування прогнозів розвитку і розміщення продуктивних сил задля того, щоб адміністративно-територіальні утворення мали достатній потенціал для подальшого соціально-економічного розвитку;
- врахування особливостей регіональних систем розселення та прогнозів їх розвитку;
- комплексне врегулювання відносин між місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування для забезпечення їх єдності у вирішенні питань місцевого значення;
- поетапність проведення реформи, починаючи з низової ланки і закінчуючи регіональною;
- науково-методичне опрацювання всього комплексу питань адміністративно-територіальної реформи до початку її здійснення<sup>4</sup>.

Аналіз концепцій адміністративно-територіальної реформи та регіоналізації України свідчить, що найпроблемнішими є питання реформування адміністративно-територіального устрою, шляхів і методів його проведення. Думки з цього приводу кардинально протилежні – від беззастережного 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 ослаблення 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 під час проведення реорганізації адміністративно-територіального устрою полягають також у погіршенні якості державного управління, низькому кваліфікаційному рівні державних службовців на місцевому рівні, величезних фінансово-матеріальних витратах тощо<sup>8</sup>. Однак, на нашу думку, укрупнення областей може привести не тільки до економічного та політичного сепаратизму, а й до концентрації ресурсів (природних, матеріальних, фінансових, людських) для ефективнішого їх використання і підвищення соціально-економічного розвитку територій, а також до швидшого проходження управлінських рішень від центральної влади на регіональний рівень і забезпечити швидкий зворотний зв'язок. За умов дотримання належного балансу між центральною, регіональною і місцевою владами щодо їх повноважень малоімовірно виникнення причин для будь-яких сепаратистських настроїв.

Дійсно, можливі випадки невдоволення економічно більш розвинених регіонів з приводу державної підтримки територій, економічний розвиток яких нижчий за середній по країні. Такі випадки характерні майже для всіх багатонаціональних і/або економічно неоднорідно розвинених держав, однак на сьогодні невідомі випадки, коли б невдоволений регіон розв'язав свої проблеми через відокремлення від материнської держави – ні в Італії, ні в Іспанії, ні у Франції, ні в Бельгії, Канаді чи Великобританії. Навіть отримавши певну політичну та економічну самостійність, регіони в цих країнах не поспішають відокремлюватися (Косово в цьому випадку не є аргументом). Так, періодично виникають суперечки навколо вимог більшої самостійності тих чи інших регіонів, однак зрозуміло, що обговорення цих проблем в суспільстві не є синонімом сепаратизму.

Наступне. Кваліфікаційний рівень державних службовців на місцевому рівні, дійсно, досить низький. Однак реформування адміністративно-територіального устрою через укрупнення існуючих областей, створення нових структур і ліквідація неефективно діючих може стати також стимулом для добору кваліфікованіших кадрів, покращити матеріальне забезпечення тих, хто дійсно може і бажає працювати, завдяки економії коштів на ліквідованих місцевих апаратах управління. Можна погодитися також і з тим, що реформа призведе до погіршення якості державного управління. Однак практика країн, які вже провели аналогічні реформи, свідчить, що це відбувається лише на початковому етапі, й за умов якісно розроблених та прорахованих механізмів реформування адміністративно-територіального устрою вищезазначені негативні наслідки можна мінімізувати.

Проведення адміністративно-територіальної реформи 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, 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 реорганізації адміністративно-територіального устрою буде супроводжуватися окремими позитивними і негативними моментами. Проблема, ймовірно, полягає в пошуках найоптимальніших шляхів для мінімізації саме негативних наслідків, які так чи інакше виникатимуть під час зазначеного процесу.

Одразу зазначимо, що адміністративно-територіальна реформа не може бути проведена у 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 адміністративно-територіальної реформи 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 міжбюджетних відносин тощо), політична воля центрального та місцевого керівництва до проведення жорстких і болісних змін, широке роз'яснення серед населення необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи з обов'язковим поясненням переваг і труднощів, які будуть виникати в процесі реформування, підготовка й добір найкваліфікованіших кадрів, які мають певні здібності не тільки швидко реагувати на проблеми, що виникатимуть, а й знаходити найоптимальніші шляхи їх розв'язання.

Не викликає заперечення й те, що однією з головних причин слабкості регіонального і місцевого розвитку є недосконала фінансова база. Підтримка економічно слабких територій через надання допомоги з держбюджету формує в місцевих керівників споживацькі настрої. З іншого боку, центральний уряд неповною мірою фінансує ті завдання, які він покладає на місцеву владу, отже, на місцевому рівні банально не вистачає коштів. Крім того, в багатьох випадках місцевій владі не дозволяється самостійно фінансувати окремі 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, ефективніше використання місцевих ресурсів, реальна підтримка розвитку малого бізнесу тощо. Стиму-

лювання саморозвитку територій у подальшому могло б привести до ширшої внутрішньорегіональної кооперації, яка, очевидно, є одним з чинників, які могли б стати на заваді регіональному сепаратизмові.

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, якими залишаються й досі, в той час як Західний і частково Центральний регіони формувалися як переважно аграрні і не мали власних індустріальних центрів впливу (можливо, крім Львова). Така ситуація, що тривала досить довго, призвела до появи міжрегіонального дисбалансу, 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 адміністративно-територіальної реформи та державної регіональної політики має ще один важливий аспект, від якого однаковою мірою залежать як успіх, так і поразка в реалізації зазначених реформ. Йдеться про так званих провайдерів та головних учасників процесу – регіональну еліту. Ситуація, що склалася з проведенням соціально-економічних та політичних перетворень на місцевому рівні, викликає занепокоєння щодо темпів, суті, узгодженості цих реформ саме у представників регіональних еліт. На це є декілька причин.

1. Сьогодні існують певні кризові явища в державному управлінні на всіх рівнях, що проявляється насамперед в ігноруванні виконання вимог окремих нормативно-правових актів, що приймаються центральною владою. Це призводить до серйозних прорахунків у 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 розв'язання 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, політичного, культурного рівня. І в цьому випадку саме регіональна еліта є рушійною силою в реформуванні всіх сфер життєдіяльності громадян.

Отже, можна зробити деякі висновки.

Кризові явища, що існують сьогодні в державі, поглиблюються, насамперед через надмірну централізацію влади, дублювання управлінських функцій на місцевому рівні, відсутність ресурсної бази для здійснення цих управлінських функцій на місцях, а також через відсутність дійового інституту місцевого самоврядування, громадянського суспільства. Стає очевидним, що переважна більшість проблем сталого розвитку держави повинна розв'язуватися на регіональному рівні. На нашу думку, розв'язувати зазначені проблеми можна через запровадження регіоналізації, яка повинна проводитися на основі адміністративно-територіальної реформи через укрупнення існуючих адміністративно-територіальних одиниць та впровадження 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 та перерозподіл коштів як на рівні держави, так і безпосередньо на регіональному рівні;

- оскільки за будь-якого територіального устрою держави завжди будуть економічно потужні регіони і слабозрозвинені, а останні потребуватимуть більше фінансових та матеріальних ресурсів для свого розвитку, важливою є проблема правильного і збалансованого перерозподілу коштів. Цю проблему можна розв'язати лише за наявності консолідації нації та усвідомлення пріоритетів загального розвитку;

- усвідомлення як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях необхідності забезпечення балансу між загальнодержавними й регіональними інтересами, тобто йдеться 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 складних та непопулярних рішень, вміння брати на себе відповідальність за їх наслідки;

- наявності для регіональної еліти ефективних каналів доступу до центрів прийняття політичних рішень. Будь-яка спроба держави заблокувати доступ до участі регіональної еліти у прийнятті політичних рішень, особливо якщо вони стосуються інтересів регіонів, зведе нанівець усі потуги регіоналізації і посилить конфронтацію між центром та регіонами, що може створити передумови для появи регіонального сепаратизму.

Таким чином, проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, виражена державна регіональна політика, яка полягає в інтеграції регіонів у єдиний український простір при збереженні регіонального розмаїття, впровадження реального місцевого самоврядування є запорукою єдності держави та прискореного її розвитку. В цьому випадку гарантовано будуть відсутні умови для виникнення регіонального сепаратизму, оскільки, з будь-якої точки зору, це не буде вигідно ні 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.: Вид-во Академії муніципального управління, 2009. – С. 218. 4. *Павлюк А.* Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації// Стратегічні пріоритети. – 2007. - № 1 (2). – С. 163. 5. *Телешун 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.