

УДК 342.6

О. О. Кахович

кандидат наук з державного управління, доцент
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

ПРОБЛЕМАТИКА РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті представлено результати дослідження проблематики адміністративно-територіального устрою та питань функціонування органів територіального управління. Визначено внутрішні та зовнішні обставини реформування адміністративно-територіального устрою. Виокремлено два підходи до функціонування адміністративно-територіальних одиниць.

Ключові слова: територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальний устрій, реформування, органи територіального управління.

Постановка проблеми. Реформування адміністративно-територіального устрою є основною складовою адміністративно-територіальної реформи, яка спрямована забезпечити ефективність системи управління територіями, впорядкувати взаємовідносини органів влади різних рівнів для забезпечення підвищення рівня життя кожного громадянина. Адміністративно-територіальний устрій нашої держави ґрунтувався на потребах центральних органів виконавчої влади і довів свою неспроможність задовольнити потреби суспільства. Надмірна централізація прийняття рішень призводить до ускладнень вирішення проблем на місцях, концентрація ресурсів навколо центральних органів виконавчої влади призводить до неефективності їх перерозподілу. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не створювало сприятливого життєвого середовища, не забезпечувало надання населенню якісних і доступних публічних послуг.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань адміністративно-територіального устрою присвячували свої праці низка науковців, серед них О.В. Батанов, Ю.І. Ганущак, В.С. Куйбіда, І.Й. Магновський, М.П. Орзіх, Н.В. Фоміцька, Ю.П. Шаров та ін. Результати аналізу наукових праць вітчизняних дослідників підтверджують про необхідність реформування адміністративно-територіального устрою України. Однак питання раціональної перебудови адміні-

стративно-територіального устрою та налагодження функціонування органів територіального управління потребують ретельного дослідження.

Метою статті є дослідження проблематики адміністративно-територіального устрою та визначення питань функціонування органів територіального управління.

Виклад основного матеріалу. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів. Однак розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад обласних центрів, оскільки інші територіальні громади через їх подрібненість та слабку матеріальну і фінансову базу не спроможні були реалізувати свої повноваження, гарантовані законодавцем.

Останнім часом досить активно формується правова база для забезпечення функціонування ефективної системи місцевого самоврядування, зокрема, схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, прийнято закон про добровільне об'єднання територіальних громад та закон про співробітництво територіальних громад. Це дає надію на можливість укрупненим громадам об'єднати зусилля та реалізувати повністю свої права.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р від 1 квітня 2014 р. схвалено Кон-

цепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад [1].

Реформування адміністративно-територіального устрою викликано як внутрішніми, так і зовнішніми обставинами. Зовнішні обставини зумовлені євроінтеграційним вектором розвитку України [2, с. 559]. Вітчизняні дослідники наголошують на тому, що «приведення конституційно-правової основи місцевого самоврядування у відповідність із документами Ради Європи та Європейського Союзу, насамперед Європейської хартії місцевого самоврядування та відповідних протоколів до неї..., є тими зобов'язаннями, які вже багато років Українська держава не виконує» [3, с. 92], хоча положення Європейської хартії Верховна Рада ратифікувала ще у 1997 році, прийнявши Закон України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» № 452/97-ВР від 15 липня 1997 року.

До внутрішніх обставин належать:

- диспропорції адміністративно-територіального устрою;
- конфлікт компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади;
- невідповідність адміністративно-територіального управління держави основним європейським принципам побудови системи управління регіональним і місцевим розвитком;
- невідповідність об'єктивним тенденціям регіоналізації соціально-економічних процесів;
- загрози територіальній цілісності держави.

Матеріальною основою утворення та функціонування держави є наявність території. Відповідно до статті 1 Закону України «Про державний кордон України» № 1777-XII від 4 листопада 1991 року межі території України (суші, вод, надр, повітряного простору) визначаються державним кордоном [4]. Державним

кордоном визначаються просторові межі державної влади країни.

Територіальний устрій є системним та об'єктивним внутрішнім порядком організації держави. Відповідно до статті 2 Основного Закону Україна є унітарною державою з цілісною і недоторканою територією, яка має свою внутрішню організацію [5]. Згідно зі статтею 132 Конституції України територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Територіальний устрій ототожнюють із державним устроєм. Однак державний устрій визначає наявність певного правового режиму і рівня співвідношення компетенції між державою та територіальними одиницями.

Дотепер у країнах світу функціонують як «природні», так і «штучні» адміністративно-територіальні одиниці [6, с. 1–9]. У демократичних державах призначені органи державного управління бувають тільки на регіональному рівні, але в недемократичних режимах держава призначає представника у громаді.

Звертаючи увагу на досвід європейських держав, виокремлюють два підходи до функціонування адміністративно-територіальних одиниць (табл. 1) [7, с. 85–89].

Перший підхід – «регіональний» передбачає розвиток об'єднаних європейських держав за принципом децентралізації. У країнах Європейського Союзу державна регіональна політика здійснюється не на основі концепції регіонального вирівнювання, а згідно з концепцією конкурентоспроможності регіону. Деякі європейські експерти вважають, що саме регіони можуть забезпечити стабільність і поступальний рух економіки країни. Вплив органів влади на забезпечення конкурентоспроможності регіонів України є беззаперечним. Конкурентоспроможність регіону – це здатність регіону за підтримки та координації органів управління забезпечувати виробництво конкурентоспроможних товарів та послуг в умовах ефективного використання наявного потенціалу, в результаті забезпечуючи сприятливі умови діяльності зацікавлених груп [8, с. 498].

Таблиця 1
Характеристика регіонального та федеративного підходів до функціонування адміністративно-територіальних одиниць

Характеристика	Регіональний підхід	Федеративний підхід
Імовірність розпаду на дрібні держави	+	-
Конкурентна боротьба сприятиме підвищенню ефективності	+	-
Посилення нерівності, збільшення розриву в розвитку	+	-
Забезпечення соціальної складової	-	+

Другий підхід – «федеративний» передбачає розвиток об'єднаних європейських держав за принципом «центр – суб'єкти федерації». Центр, наділений владними повноваженнями, буде гарантувати цілісність, рівномірність розвитку, усуватиме диспропорції, забезпечуватиме реалізацію соціальної складової.

В Україні органи державної влади створюються за територіальним устроєм та на основі принципу функціонального поділу, що зумовлює тісний зв'язок територіального та державного устрою.

Адміністративно-територіальний устрій країни є одним з основоположних елементів державної організації. Інститут адміністративно-територіального устрою ґрунтується на сукупності



Рис. 1. Схема функціонування органів територіального управління

природно-географічних, соціально-економічних потреб та потреб державного управління.

Систему адміністративно-територіального устрою згідно з частиною першою статті 133 Конституції України складають: АР Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Отже, адміністративно-територіальний устрій України має трирівневу структуру.

Перший рівень – базовий, який представлений адміністративно-територіальними одиницями – громадами. Територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади.

Другий рівень – районний, який формують адміністративно-територіальні одиниці – райони.

Третій рівень – регіональний, на якому функціонують адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь.

У межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. Причому не кожен населений пункт є адміністративно-територіальною одиницею.

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади:

– на базовому рівні – сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади;

– на районному рівні – районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади;

– на регіональному рівні – Рада міністрів АР Крим, обласні ради та їх виконавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади.

Для раціональної перебудови адміністративно-територіального устрою, яка спрямована забезпечити ефективність системи управління територіями, упорядкованість взаємовідносин органів влади різних рівнів, підвищення рівня життя кожного громадянина, необхідно забезпечити ефективність функціонування органів територіального управління (рис. 1).

Для цього необхідно провести моніторинг середовища, здійснити вибір пріоритетів розвитку адміністративно-територіальної одиниці, чітко розмежувати повноваження у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою, визначити ресурсну базу для забезпечення доступності і якості публічних послуг, забезпечити раціональну структуру господарського комплексу адміністративно-територіальної одиниці.

Висновки і пропозиції. Адміністративно-територіальний устрій впливає на державну організацію країн світу через побудову системи місцевих органів влади, які представляють інтереси уряду, міністерств та реалізують державну політику на місцях. Крім того, адміністративно-територіальний устрій визначає систему виборних органів місцевого управління. Відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування існування органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління. У цьому і полягає основна мета поділу держави на відповідні адміністративно-територіальні одиниці. Проведення структурних реформ дасть змогу досягти стійкого економічного ефекту за умови гармонізації пріоритетів та етапів зазначених реформ із реформою місцевого самоврядування і територіальної організації влади.

Список використаної літератури:

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 1.04.2014 р. // Урядовий кур'єр. – № 67.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : [монографія] / [В.С. Куйбіда, В.П. Павленко та ін.]. – К., 2009. – 615 с.
3. Батанов О.В. Муніципальна реформа в Україні з позиції доктрини сучасного муніципалізму / О.В. Батанов // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 2. – С. 89–93.
4. Про державний кордон України : Закон України № 1777-XII від 04.11.1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
6. Магновський І.Й. Теоретико-правові особливості поняття та елементів системи адміністративно-територіального устрою України /

- І.Й. Магновський. // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 1. – С. 1–9.
7. Батанов О.В. Адміністративно-територіальний устрій як інститут конституційного права (деякі питання теорії та практики) / О.В. Батанов // Конституційна реформа в Україні: новий етап та сучасні виклики. – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. – С. 85–89.
8. Кахович О.О. Конкурентоспроможність регіону: сутність та складові / О.О. Кахович // Економіка: проблеми теорії та практики. – 2009. – Вип. 248 : в 6 т. – Т – Ш. – С. 498–504.

Кахович Е. А. Проблематика реформирования административно-территориального устройства и функционирования органов территориального управления

В статье представлены результаты исследования проблематики административно-территориального устройства и вопросов функционирования органов территориального управления. Определены внутренние и внешние обстоятельства реформирования административно-территориального устройства. Выделены два подхода к функционированию административно-территориальных единиц.

Ключевые слова: *территориальное устройство, административно-территориальная единица, административно-территориальное устройство, реформирование, органы территориального управления.*

Kakhovich E. A. Reformation's problem of administrative-territorial system and functioning of local public administration

The results of research the problem of administrative-territorial system's and local public administration's functioning are presented in the article. The internal and external conditions of administrative-territorial system reformation are defined. Two theoretical approaches of administrative-territorial units functioning are recognized.

Key words: *territorial system, administrative-territorial unit, administrative-territorial system, reforming, local public administration.*