

**Таїсія КРУШЕЛЬНИЦЬКА**

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

## **АНАЛІЗ ПРОБЛЕМ ТА ПРІОРИТЕТИ РЕФОРМУВАННЯ**

### **АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ**

Головною передумовою поступального соціально-економічного розвитку держави та чинником, що забезпечує реалізацію принципів демократії, є адміністративно-територіальний устрій країни та побудова ієрархічно-організаційних й фінансово-функціональних відносин між територіальними одиницями. Існуючий сьогодні адміністративно-територіальний устрій України та панування успадкованих від СРСР управлінських підходів стають на заваді здійсненню ефективної регіональної політики, гальмують становлення та розвиток місцевого самоврядування. Панування адміністративно-командних методів управління, що ґрунтуються на суворій централізації влади, та вживлення в систему управління кримінальних елементів, що стали панівними в останні роки, взагалі унеможливають поступ України у напрямі розбудови демократії й суспільства добробуту. Саме потребою вирішити проблеми демократизації через створення самодостатніх територіальних громад й усунення неефективних елементів управління регіонами за допомогою зміни принципів адміністративно-територіального устрою зумовлюється актуальність цієї публікації.

Проблематикою зміни адміністративно-територіального устрою України та розробленням пропозицій щодо його оптимізації сьогодні займаються правники, політики, економісти, історики, соціологи тощо. Так, питання адміністративно-територіального устрою знайшли своє місце у працях таких вітчизняних вчених, як В. Борденюк, В. Кравченко, С. Телешун, П. Ткачук та ін. Варіанти створення самодостатніх територіальних громад розглядались у роботах М. Деркача, Я. Жовнірчика, Ю Криворотько та інших.

Опрацювання зарубіжного досвіду децентралізації бюджету висвітлюються в роботах таких вчених як С.Боринець, М.Гнатюк, А. Нечай, Б. Сайдель, В. Швець, О.Шевченко та інших. Але окрім теоретиків питання адміністративно-територіального устрою, доцільність об'єднання територіальних громад та можливості забезпечення їх самодостатності широко обговорюються громадянами, які прагнуть бути у вирії реформ та

свідомо впливати на них. Саме практики генерують низку питань, які ще потребують теоретичного визначення. Серед них найважливішими є визначення доцільності об'єднання громад, розкриття сутності функціонально-бюджетної децентралізації тощо, які на сьогодні розкриті недостатньо.

Розпочата адміністративно-територіальна реформа в Україні, є пошуком нової, якісно кращої, моделі співвідношення і взаємодії суспільно-державних інститутів саме тому їй відводиться одне з чільних місць. Побудова ефективної системи територіальної організації влади та розподіл функцій і ресурсів є тим конструктивним потенціалом, який при успішній реалізації стане основою для побудови нової парадигми місцевого самоврядування, орієнтованої на зростання ролі децентралізованих самоврядних інститутів українського суспільства на противагу існуючому в Україні централізованому державному управлінню.

Аналізуючи проблеми реформування адміністративно-територіального устрою в Україні, нами виявлено, що кількість і якість отриманих суспільно-адміністративних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування та комунальними закладами є нерівноцінними в різних регіонах України та в різних населених пунктах. Здебільшого вони залежать від статусу населеного пункту, його підпорядкованості та місця у потоці фінансових ресурсів. З одного боку ми маємо невпорядкованість статусів територіально-адміністративних одиниць в Україні, не чітке визначення критеріїв їх належності, з іншого – функціонально-фінансову неузгодженість. Базові адміністративно-територіальні одиниці (села, селища, міста) можуть належати до різних видів ієрархії, маючи при цьому різні функції і критерії формування бюджетів. Для одних територіальних одиниць чинним є практично необмежений доступ до використання фінансових ресурсів, для других – це вливання у вигляді штучно розрахованих субсидій. До того ж, деякі території мають достатньо природних ресурсів, щоб підживлювати свою спроможність, інші їх позбавлені. Все це створює нерівність при формуванні і використанні бюджетів та викривляє соціальну справедливість.

В Україні мають місце значні диспропорції адміністративно-територіальних одиниць за площею та населенням, що зумовлює нерівномірність забезпечення ресурсами, неоднорідність економічного потенціалу різних регіонів. Через це «...в Україні відбувається

наростання територіальних відмінностей у рівнях соціально-економічного розвитку і в умовах життя людей», що як зазначає В. Нудельман «...загрожує виникненням соціальних конфліктів, руйнівна сила яких, згідно з матеріалами Давоського форуму, на 15% більша, ніж повеней та цунамі» [1]. Автор цієї статті не погоджується з таким категоричним твердженням, адже нерівномірність розвитку територій не є найбільшим чинником соціальних протестів, проте й відкидати таку загрозу було б легковажним.

Щоправда, заради справедливості, зазначимо, що це не єдиний чинник, який впливає на рівень послуг. Так, чинником негативного характеру, що впливає на якість послуг, є також віддаленість органів влади від споживачів їх послуг. В Україні значна кількість населених пунктів суттєво віддалена від органів влади своїх адміністративно-територіальних одиниць (122 районних центри (з 490) віддалені від обласних центрів на відстань понад 100 км; 2,3 тис. сіл розташовані на відстані більше 10 км від найближчих органів влади – сільських рад; понад 5 тис. сіл не мають жодного управлінського підрозділу [2]. Однією з причин цього є неналежне транспортне сполучення адже в Україні існує практика створення доріг і транспортних маршрутів радіального характеру, що більш-менш поєднують центр і периферію та майже повна відсутність сегментарного сполучення (периферія-периферія), що ускладнює пересування між населеними пунктами рівного підпорядкування. В межах цієї публікації ми не торкаємось питань недостатньої забезпеченості мешканців сіл дитячими виховними закладами, лікарнями тощо, але навіть просте отримання довідки тут викликає труднощі. Зазначимо, що об'єднання територіальних громад, яке вже триває, на наш погляд, не вирішить проблем географічного розпорощення територій, навпаки, через укрупнення і, відповідно, скорочення органів місцевої влади може сприяти ще більшому віддаленню послуг від населення.

Об'єднання територіальних громад, задеклароване як добровільне, ініційоване вищими органами влади уже триває. На місцях усвідомлення такої необхідності не відбулось, навіть незважаючи на обіцяну фінансову підтримку з боку держави [3], бо поки що не визначена вигода такого об'єднання для периферійних населених пунктів, не готове його матеріально-фінансове підґрунтя. Досвід об'єднань доводить, що природно виявляють таке бажання фінансово спроможні, навіть заможні території, натомість бідні території, що мають мінімальні ресурси й

зруйновану інфраструктуру тяжіють до виокремлення. Прикладом добровільного об'єднання, щоправда більш масштабним, є Європа. Проте, на наш погляд, у процесі об'єднання громад зміщені причинно-наслідкові зв'язки: ланцюг подій має складатись не від об'єднання до створення умов, а від створення умов до об'єднання.

Потребує розгляду також вирішення проблем розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях. Нечіткість їх визначення призводить до виникнення конфліктних ситуацій, дублювання функцій, створення сервізових ям, тобто низки послуг, які не надаються в певних сегментах ніякими установами. Основним документом, за принципами якого організують свою діяльність й розподіляють функції та повноваження органи місцевого самоврядування країн-членів Ради Європи, є Європейська Хартія місцевого самоврядування, згідно якої органи місцевого самоврядування мають бути «...створені на демократичній основі» мати «... широку автономію щодо своїх функцій, шляхи і засоби здійснення цих функцій, а також ресурси, необхідні для їх виконання» [4].

Вважаємо за потрібне підкреслити такий чинник як відсутність достатнього фінансового забезпечення територіальних громад, бо через постійний дефіцит бюджету відсутня мотивація для громад до об'єднання ресурсів. Спрацьовують психологічні чинники, виникає ілюзія найбільшого внеску саме своєї громади в спільний бюджет.

У ході реформи важливим стане опрацювання можливості надання місцевому самоуправлінню «...права і спроможності в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних прав... в інтересах місцевого населення» [5]. Виходячи з цього, самодостатні територіальні громади, в яких були б створені належні умови життя на рівні світових норм, мають стати також і основою місцевого і регіонального розвитку будь-якої України найближчим часом, стануть ознакою якісного й ефективного місцевого самоврядування і є єдиним шлях виведення країни з кризи.

Проте аналіз рівня самодостатності територіальних громад в Україні показує, що до дотаційних належать 5419 бюджетів місцевого самоврядування, що становить понад 70 %, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету [6]. Звичайно, здійснення постійної фінансової підтримки мало чисельних територіальних громад на такому рівні через районні бюджети з

використанням системи дотацій вирівнювання є обтяжливим для державного бюджету та стримує розвиток малих міст і великих селищ [6].

Зрушення такого підходу можливе через повну зміну філософії державного управління регіонами і територіями, завдань місцевого самоврядування, зміною принципів побудови органів державної влади, створенням дієвих механізмів контролю й відповідальності, забезпеченням відкритості до прийняття рішень, посиленням впливу громадськості на них тощо. При розробці нової парадигми адміністративно-територіального устрою в Україні доцільно було б враховувати європейські тенденції муніципалізації та регіоналізації, становлення територіальних громад.

Тож, враховуючи вищенаведене, можемо зробити висновок, що метою реформування адміністративно-територіального устрою є побудова суспільно-урядових інститутів зі збалансуванням функцій і ресурсів для надання громадянам максимальної кількості послуг від органів влади на кожному рівні управління та комфортних умов проживання. Результатом проведення територіально-адміністративної реформи має стати побудова суспільства добробуту на основі самодостатніх громад із законодавчим врегулюванням правового статусу адміністративно-територіальних одиниць як суб'єктів конституційного права, визначення критерії для утворення області, міста, району, сільського населеного пункту, надання функцій і забезпечення формування джерел виконання цих функцій на достатньому рівні. Пріоритетами у складному процесі реформування, серед інших, має стати створення передумов для забезпечення фінансової самодостатності й доцільності їх об'єднання.

### Література

1. Нудельман В. Регіоналізація – нова релігія заходу? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://dt.ua/POLITICS/regionalizatsiya\\_\\_\\_nova\\_religiya\\_zahodu-106081.html](http://dt.ua/POLITICS/regionalizatsiya___nova_religiya_zahodu-106081.html).
2. Лісовий А.В. Адміністративно-територіальне реформування регіонів України // А.В. Лісовий // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2010. – №6. – С. 80-90.
3. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 р. № 157-VIII – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=52379](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379). – Назва з екрана.

4. Європейська хартія місцевого самоврядування // Збірка договорів Ради Європи.– К.: Парламентське видавництво, 2002 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/tpart19/isx19547.htm>. – Назва з екрана.

5. Деркач М. І. Децентралізація фіскальних функцій держави у контексті забезпечення сталого розвитку України : монографія. – Д. : Стиль, 2011. – С.12.

6. 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>. – Назва з екрана.

**Алла МЕЛЬНИК**

Тернопільський національний економічний університет, Україна

### ІНСТРУМЕНТИ АКТИВІЗАЦІЇ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ТА РЕГІОНІВ: ВИКЛИКИ ДЛЯ МОДЕРНІЗАЦІЇ

Започаткування адміністративно-територіальної реформи в Україні вимагає чіткого визначення шляхів її реалізації, рамкових умов здійснення цієї складної роботи. До уваги варто взяти, на наш погляд, наступні постулати:

– просторове господарювання не може вирішити всі проблеми, має зберігатися і удосконалюватися ієрархічна система управління, яка б забезпечувала існування і функціонування інституту держави як гаранта національної безпеки та безпеки кожного громадянина, як інституту, що забезпечує підтримку депресивних територій (територій пріоритетного розвитку);

– в основі реформування є і має бути зміцнення територіальної громади;

– будуючи кордони між громадами треба думати в першу чергу не про штучні адміністративні кордони, а про кордони функціональні. Оскільки основна функція – надання послуг, то очевидно, що критерієм їх визначення має стати здатність влади і наявної інфраструктури забезпечити виконання цієї функції;

– основою взаємодії громад має стати посилення співпраці між