

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ХОДІ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

©2018 КРАСНОНОСОВА О. М.

УДК 332.1

Красноносова О. М. Розвиток місцевого самоврядування в ході реформування територіального устрою України

Метою реформи адміністративно-територіального устрою є визначення раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних і адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики. Наявна гостра необхідність пошуку шляхів зміни існуючої системи та формування устрою, який би відповідав сучасному політичному, соціально-економічному стану та сприяв динамічному розвитку регіонів країни. Такі заходи потребують урахування взаємодії та взаємозв'язків між територіальними суб'єктами в національній соціально-економічній системі, між центральними та місцевими гілками влади, пошуку шляхів активізації соціально-економічних процесів. Державне регулювання розвитку територій має бути спрямовано на реформування місцевого самоврядування, методами децентралізації владних повноважень, консолідації ресурсного забезпечення та стратегічного планування розвитку територіальних громад. Ні децентралізація, ні консолідація, ні стратегічне планування неможливі без адміністративно-територіальної реформи кардинального характеру і змісту.

Ключові слова: територіальні громади, місцеве самоврядування, децентралізація влади, адміністративно-територіальний устрій.

Рис.: 1. **Табл.:** 3. **Бібл.:** 8.

Красноносова Олена Миколаївна – кандидат економічних наук, доцент, старший науковий співробітник Науково-дослідного центру індустріальних проблем розвитку НАН України (пров. Інженерний, 1а, 2 пов., Харків, 61166, Україна)

E-mail: ekrasnosova@mail.ru

УДК 332.1

UDC 332.1

Красноносова Е. Н. Развитие местного самоуправления в ходе реформирования территориального устройства Украины
Целью реформы административно-территориального устройства является определение рациональной пространственной основы организации публичной власти для обеспечения доступности и качества предоставляемых социальных и административных услуг, эффективного использования публичных ресурсов, устойчивого развития территорий, способности адекватно реагировать на социальные и экономические вызовы и реализации государственной региональной политики. Имеется острая необходимость поиска путей изменения существующей системы и формирования административного устройства, соответствующего современному политическому, социально-экономическому положению и способствующего динамичному развитию регионов страны. Такие мероприятия требуют учета взаимодействия и взаимосвязей между территориальными субъектами в национальной социально-экономической системе, между центральными и местными ветвями власти, поиска путей активизации социально-экономических процессов. Государственное регулирование развития территорий должно быть направлено на реформирование местного самоуправления методами децентрализации властных полномочий, консолидации ресурсного обеспечения и стратегического планирования развития территориальных общин. Ни децентрализация, ни консолидация, ни стратегическое планирование невозможны без административно-территориальной реформы кардинального характера и содержания.
Ключевые слова: территориальные общины, местное самоуправление, децентрализация власти, административно-территориальное устройство.

Рис.: 1. **Табл.:** 3. **Библ.:** 8.

Красноносова Елена Николаевна – кандидат экономических наук, доцент, старший научный сотрудник Научно-исследовательского центра индустриальных проблем развития НАН Украины (пер. Инженерный, 1а, 2 эт., Харьков, 61166, Украина)

E-mail: ekrasnosova@mail.ru

Krasnosova Ye. N. The Development of Local Self-Government in the Course of Reforming the Territorial Structure of Ukraine

The purpose of the reform of administrative-territorial structure is to determine the rational spatial basis for the organization of public power to ensure the accessibility and quality of the social and administrative services provided, efficient use of public resources, sustainable development of territories, possibility to respond adequately to the social and economic challenges, and implementation of the State regional policy. There is an urgent need to find ways to change the existing system and to form an administrative structure that corresponds to the current political, socio-economic situation and facilitates a dynamic development of the country's regions. Such activities require consideration of the interaction and interrelations between the territorial entities in the national socio-economic system, between the central and local branches of government, the search for ways to revitalize socio-economic processes. The State regulation of development of territories should be directed to reformation of the local self-government by methods of decentralization of power authorities, consolidation of resource provision and strategic planning of development of territorial communities. Neither decentralization, nor consolidation, nor strategic planning are possible without administrative and territorial reforming of cardinal character and content.

Keywords: territorial communities, local self-government, decentralization of power, administrative-territorial structure.

Fig.: 1. **Tbl.:** 3. **Bibl.:** 8.

Krasnosova Ye. N. – PhD (Economics), Associate Professor, Senior Research Fellow of the Research Centre of Industrial Problems of Development of NAS of Ukraine (2 floor 1a Inzhenernyi Ln., Kharkiv, 61166, Ukraine)

E-mail: krasnososova@gmail.com

Сучасна система адміністративно-територіального устрою України склалася ще в грудні 1934 р., коли з губерній і волостей були утворені області та райони [1]. На відміну від політичного та економічного територіальний устрій залишається без змін, незважаючи на те, що умови і темп життя кардинальним чином змінилися. Наявна авторитарна

система є досить стійкою, проте вона не виключає активізацію місцевої ініціативи та мобілізацію власних ресурсів розвитку. Як висновок, існуючий старий територіальний устрій успадкований незалежною країною від СРСР, не відповідає повною мірою новим політичним та економічним умовам розвитку держави та гальмує євроінтеграційні процеси.

Основними проблемами сучасного адміністративно-територіального устрою України є:

- ✦ непорядкованість структури;
- ✦ нерегульованість статусу ряду існуючих адміністративно-територіальних одиниць, відсутність єдиної класифікації та порядку віднесення їх до відповідної категорії;
- ✦ надмірна різниця за кількістю населення, площею, іншими параметрами між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня та категорії, що не дозволяє здійснювати їх порівняльний аналіз;
- ✦ невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх кадровому, матеріально-технічному та організаційному потенціалам;
- ✦ невідповідність адміністративно-територіальних одиниць рекомендаціям Європейського Союзу;
- ✦ наявність у межах території адміністративно-територіальних одиниць, що належать до адміністративних територій такого ж рівня;
- ✦ нерациональне розмежування адміністративно-територіальних одиниць;
- ✦ надмірна кількість адміністративно-територіальних одиниць базового та районного рівнів, що знижує ефективність надання публічних послуг і контролю.

Виникає необхідність пошуку шляхів зміни існуючої системи та формування устрою, який би відповідав сучасному політичному, соціально-економічному стану та сприяв динамічному розвитку країни та її регіонів. Такі заходи потребують урахування взаємодії та взаємозв'язків між територіальними суб'єктами в національній соціально-економічній системі, між центральними та місцевими гілками влади, пошуку шляхів активізації соціально-економічних процесів.

Метою реформи адміністративно-територіального устрою є визначення раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних і адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики [2].

Аналізуючи наявний територіальний устрій нашої держави, необхідно зазначити, що за формою державного устрою Україна являє собою унітарну державу. За визначенням [3], унітарною державою є єдине цільне державне утворення, що складається з адміністративно-територіальних одиниць, які підкоряються центральним органам влади й ознаками державної незалежності не володіють.

Характерними ознаками унітарної держави є:

- ✦ єдині, загальні для всієї країни вищі виконавчі, представницькі та судові органи, що здійснюють

верховне керівництво відповідними органами;

- ✦ діє одна Конституція, єдина система законодавства, одне громадянство;
- ✦ складові частини унітарної держави (області, департаменти, округи, провінції, графства) державним суверенітетом не володіють;
- ✦ унітарна держава, на території якої проживають невеликі за чисельністю національності, допускає національну та законодавчу автономію;
- ✦ має єдині збройні сили, керівництво якими здійснюється центральними органами державної влади.

Унітарні держави можна розподілити на *прості* та *складні*. Прості мають тільки адміністративно-територіальне розподілення, складні мають автономні одиниці. За таким розподілом Україна є *складною унітарною державою*.

За ступенем централізації держави розподіляються на: *централізовані*, де в усі ланки адміністративно-територіального поділу чиновники для управління призначаються зверху (Польща, Болгарія), та *децентралізовані*, в яких немає призначених на місця представників уряду. У країнах з децентралізованою системою управління на місцях створюються збори громадян або наради (Великобританія), місцеві посадові особи обираються безпосередньо населенням. Деякі країни, до яких належить також наша держава, можна віднести до *відносно децентралізованих*, де частина представників влади призначається урядом, а частина обирається населенням.

У країнах Європи, таких як Німеччина, Швейцарія, Австрія, Боснія і Герцоговина, а також у Росії, існує інша форма державного устрою – *федеративна*. Федерація [3] (лат. *foederatio* – об'єднання, союз) – форма державного устрою, за якої вищі територіальні одиниці держави мають певну юридично визначену політичну самостійність, чим відрізняються від звичайних адміністративно-територіальних одиниць унітарної держави. Компетенція суб'єктів федерації в цілому ширша, але вона зводиться переважно до питань, що не потребують однакового регулювання. До них віднесені організація органів місцевого самоврядування, громадський порядок, охорона довкілля, встановлення місцевих податків.

Існує ще одна форма державного устрою – *конфедерація*. Конфедерація [3] – тимчасовий союз суверенних держав, які об'єдналися для досягнення певних цілей і спільно здійснюють низку напрямків державної діяльності: оборона країни, зовнішня торгівля, митна справа, грошово-кредитна система, тощо, за умови збереження в інших питаннях повної самостійності. З країн Європи Швейцарія досі має назву конфедерації, але за визначеними ознаками в сучасному стані належить до країн з федеративним устроєм.

На історичному досвіді доведено, що територіальну реформу можна використовувати як ефективний засіб у вирішенні політичних та економічних проблем суспільства. У Стародавній Греції в V сторіччі до н. е. афінянином Клісфеном було створено десять нових філ [3] (територіально-родових округів) замість чотирьох старих, тобто відбувся територіальний перерозподіл Аттики. Це було зроблено, щоб остаточно зламати колишню могутність аристократії та її угруповань.

Проаналізуємо аналогічний сучасний досвід країн Європи. Коло аналізу обрано виходячи з євроінтеграційних прагнень нашої держави. Аналогом політичних і соціально-економічних процесів, що відбуваються в нашій країні, є приклад країн Центрально-Східної Європи. Перехід до демократії в цих країнах і приведення політичної системи країн у відповідність до вимог інтеграції в ЄС вимагав відновлення самоврядування та створення посередницького рівня самоврядних одиниць між центральними та місцевими рівнями.

З досвіду реформ Польщі та Чехії, досягнення цих цілей відбувалося шляхом проведення децентралізації, адміністративної децентралізації влади та регіоналізації територіального устрою держав. Метою реформи цих країн було створення ефективних, прозорих і гнучких політичних інститутів, чутливих до потреб громадян і здатних забезпечити розвиток громадянської активності.

У спадок від соціалістичного устрою Польщі дістався адміністративно-територіальний устрій із 49 воєводств (адміністративно-територіальна одиниця першого рівня) і декількох тисяч гмін (другий і головний рівень місцевого самоврядування Польщі) [4].

На першому етапі адміністративно-територіальних реформ була змінена структура територіального поділу та розширено повноваження органів місцевого самоврядування базового рівня.

Однак процес територіальної реформи було загальмовано. Це сталося в результаті багатьох чинників: загострення боротьби політичних сил країни, нестача коштів на проведення реформи, загострення реальної загрози територіального сепаратизму прикордонних територій. Тому в результаті проведення реформи країна перейшла до тривірневої структури адміністративно-територіального устрою (станом на 2012 р. – 16 воєводств, 379 повітів, 1479 гмін).

Аналогічний процес перетворень пройшов у Чехії [5]. На відміну від Польщі Чехія відмовилася від існуючої тривірневої структури адміністративно-територіального устрою – муніципалітет, район, область, введеного в 1960 р., і повернулася до дворівневої структури. Область було визнано утворенням, яке не відповідає традиціям національного самоврядування, її було скасовано, а її обов'язки передано районам і громадам.

Спільними наслідками адміністративно-територіальних перетворень Чехії та Польщі є зміни порядку формування та обсягів повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня. Як результат – громади цих країн отримали право обирати муніципальні уряди і проводити місцеві референдуми; формувати і розпоряджатися бюджетом; забезпечувати соціально-економічні, культурні та комунальні потреби громади.

Аналізуючи досвід реформ країн Балтії, не можна не відзначити, що їх наслідком стало повернення до історично сформованого територіального поділу, який існував до вступу в СРСР. Так, наявний устрій Литви складається з чотирьох рівнів і включає в себе: 10 повітів, які утворюють 60 територій самоврядування (лит. *savivaldybė*), які, своєю чергою, поділено на 546 староств (лит. *seniūnija*) [5]. Староства поділяються на сяюнайтії (лит. *seniūnaitija*), які поки що перебувають у стадії формування.

Естонія поділена на 15 повітів (ест. *maakond* – мааконди), які, своєю чергою, складають 226 утворень місцевого самоврядування (волості, міські селища) [5].

Як результат реформ 2008 р. у Латвії – замість колишніх 553 самоврядувань (районів, волостей) було створено 109 країв (новадів) (латиш. *novads*) і дев'ять республіканських міст [5]. Такий територіальний розподіл складено за принципами:

- ✦ краєм (новадом) вважається територія, на якій постійно проживають щонайменше 4 тис. осіб, а в краєобразуючому місті або селищі – не менше 2 тисяч;
- ✦ відстань від адміністрації краю до будь-якого населеного пункту в ньому не має перевищувати 50 кілометрів.

Аналізуючи досвід провідних європейських країн, можна виділити досвід Франції. Сучасний тривірневий адміністративно-територіальний розподіл цієї країни було сформовано в результаті реформ у 1982 р. [7]. До цього країна мала дворівневий устрій, основними адміністративно-територіальними одиницями до останньої реформи були департамент і комуна, утворені ще установчими зборами в 1790 р. Головним критерієм формування департаментів була можливість кожного жителя здійснити подорож з будь-якого населеного пункту даного департаменту в адміністративний центр і назад протягом одного дня. З цим пов'язані і розміри департаментів у Франції, і їх порівняно велика кількість – понад 90.

Для загального аналізу особливостей територіального устрою країн Європи наведено деякі їх адміністративно-територіальні характеристики (табл. 1).

Обрані показники та параметри взаємозалежні. Так, у країнах з великою територією і чисельністю населення в наявності є відносно велика кількість низових територіальних одиниць, а також один або

Особливості територіального устрою країн Європи*

Країна	Площа, км ²	Кількість населення, осіб	Кількість адм. тер. одиниць	Середня площа територіальної одиниці, км ²	Середня кількість населення територіальної одиниці, тис. осіб	Кількість адм. рівнів
Україна	603700	45560272	25	24148	1822	3
Австрія	83858	8169929	9	9318	908	3
Албанія	28748	3544841	12	2396	295	4
Андорра	468	68403	7	67	10	2
Бельгія	30510	10274595	10	3051	1027	4
Білорусь	207600	10335382	6	34600	1723	3
Болгарія	110910	7621337	28	3961	272	3
Боснія і Герцоговина	51129	3964388	12	4261	330	3
Греція	131940	10645343	52	2537	205	3
Данія	43094	5368854	5	8619	1074	2
Естонія	45226	1415681	15	3015	94	2
Ірландія	70280	3883159	26	2703	149	3
Ісландія	103000	279384	8	12875	35	2
Іспанія	498506	40077100	17	29324	2357	4
Італія	301230	57715625	20	15062	2886	3
Косово	10887	2200000	30	363	73	2
Латвія	64589	2366515	26	2484	91	2
Литва	65200	3601138	10	6520	360	3
Ліхтенштейн	160	32842	11	15	3	1
Люксембург	2586	448569	3	862	150	3
Македонія	25333	2054800	85	298	24	1
Молдова	33843	4434547	32	1058	139	2
Нідерланди	41526	16318199	12	3461	1360	2
Німеччина	357021	83251851	16	22314	5203	4
Норвегія	324220	4525116	19	17064	238	2
Польща	312685	38625478	16	19543	2414	3
Португалія	91568	10084245	18	5087	560	3
Росія	3960000	106037143	21	188571	5049	4
Румунія	238391	21698181	41	5814	529	3
Сан-Марино	61	27730	9	7	3	2
Сербія	77474	7398000	29	2672	255	3
Словаччина	48845	5422366	8	6106	678	3
Словенія	20273	1932917	60	338	32	1
Угорщина	93030	10075034	7	13290	1439	4
Фінляндія	336593	5157537	6	56099	860	3
Франція	547030	59765983	22	24865	2717	4
Хорватія	56542	4390751	13	4349	338	2
Чехія	78866	10256760	14	5633	733	2
Чорногорія	13812	616258	21	658	29	4
Швейцарія	41290	7301994	36	1147	203	2
Швеція	449964	9067049	21	21427	432	2

Примітка: * – окрім Великобританії, Ватикану, Мальти.

Джерело: складено за [7].

Таблиця 2

Ранжований список країн з аналогічними Україні адміністративно-територіальними умовами, за критеріями площі та кількості населення

№ рангу за відповідністю	Назва країни
1	Іспанія
2	Польща
3	Італія
4	Франція
5	Німеччина

декілька проміжних рівнів територіальної організації публічної влади. Як наслідок, на низовий рівень управління в таких країнах може бути перерозподілено менше функцій, адже частина з них закріплюється за органами регіонального, проміжного рівня. Водночас велика кількість адміністративно-територіальних одиниць, а також рівнів адміністративно-територіального устрою, з одного боку, ускладнює організацію міжбюджетних відносин, контрольної діяльності з боку державних органів, а з іншого, – обмежує можливість розвитку місцевого самоврядування.

Аналізуючи дані табл. 1, можна визначити, що більшість країн Європи мають тривірневий територіальний розподіл (15 країн з даної вибірки), три держави мають однорівневий устрій, 14 – дворівневий, 8 – чотирирівневий.

За допомогою пакета STATISTICA за обраними статистичними критеріями (розмір площі країни, кількість населення) побудовано дендрограму відповідності елементів за визначеними критеріями (рис. 1).

Як результат вибору країн з відповідними адміністративно-територіальними умовами обрано Іспанію, Польщу, Італію, Францію та Німеччину, у відповідному порядку убування.

У табл. 2 наведено країни, які за критеріями розміру площі та чисельності населення найбільше відповідають Україні у вигляді ранжованого списку.

Наступним етапом зробимо відбір за якісними критеріями – відповідність державного устрою та відповідність рівнів самоврядування (табл. 3).

Ураховуючи, що Іспанія та Італія являють собою унітарні держави з основною адміністративно-територіальною одиницею – автономне співтовариство, відповідність їх державному устрою України оцінена в 1 бал.

Як сукупний результат вибору країн у відповідності державного устрою та кількості рівнів самоврядування обрано Польщу, Францію та Італію, у відповідному порядку убування.

Моделі адміністративно-територіального устрою саме цих країн найбільше відповідають нашій країні. Необхідно зазначити, що обраним державам притаманні такі принципи розвитку територіального

Дендрограма для 41 спостереження
Метод Варда
Евклідова відстань

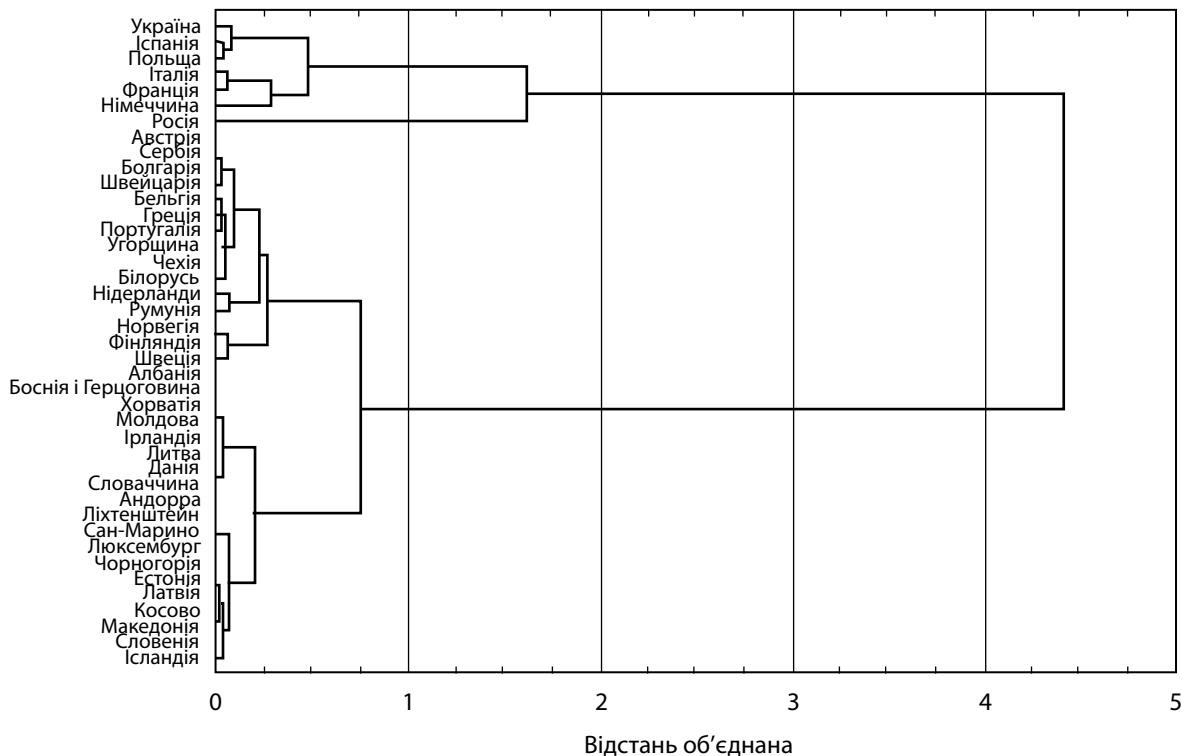


Рис. 1. Дендрограма відповідності країн за критеріями розміру площі та чисельності населення

Ранжований список країн з аналогічними Україні адміністративно-територіальними умовами, за якісними критеріями*

Назва країни	Критерій		Оцінка		
	Відповідність державного устрою	Кількість рівнів самоврядування	Відповідність державного устрою України (бали)	Відповідність рівнів самоврядування України (бали)	Усього кількість балів
Україна		3			
Іспанія	+/-	4	1	1	2
Польща	++	3	2	2	4
Італія	++	3	1	2	3
Франція	++	3	2	2	4
Німеччина	-/-	3	0	2	2

Примітки: * – розподіл балів відповідності державному устрою: 0 – не відповідає, 1 – відповідає частково, 2 – у цілому відповідає; у відповідності рівнів самоврядування України: однорівневе самоврядування – 0 балів, багаторівневе самоврядування – 1 бал, трирівневе самоврядування – 2 бали.

устрою: децентрація, адміністративна децентралізація влади та регіоналізація.

Треба зазначити, що, окрім вибору кола країн з відповідними ознаками, нова модель повинна відповідати європейським принципам і базуватися на правових нормах, однією з яких є Європейська Хартія самоврядування [8], яку Україна ратифікувала в 1997 р. Згідно зі ст. 3 Хартії «Під місцевим самоврядуванням розуміється право і спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і керувати нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення».

ВИСНОВКИ

З огляду на важливість положень Хартії, державне регулювання розвитку територій має бути спрямовано на реформування місцевого самоврядування методами децентралізації владних повноважень, консолідації ресурсного забезпечення та стратегічного планування розвитку територіальних громад. Ні децентралізація, ні консолідація, ні стратегічне планування неможливі без адміністративно-територіальної реформи кардинального характеру і змісту. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Данилишин Б. М. Децентралізація управління в Україні: з чого почати? *Контракты UA*. 2014. 17.10. URL: <http://kontrakty.ua/article/82116>
2. Белікова Н. В. Теорія і практика реформування економіки регіонів України : монографія. Харків : ФОП Лібуркіна Л. М., 2015. 384 с.
3. Електронна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/>
4. Сало И. Административно-территориальная реформа в Польше и Чехии. URL: <http://blog.i.ua/community/666/188717/>

5. Шохов А. Экономические модели европейской цивилизации и новая экономика. URL: <http://www.shokhov.com/2010/08/03/economic-models-europe-civilization/>

6. Уткин Э. А., Денисов А. Ф. Региональная политика стран-членов ЕС. URL: http://polbu.ru/utkin_govmanagement/ch11_all.html

7. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу : навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2015. 628 с. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/047a8658-7f2e-41aa-90e3-c2ebf37d4593.pdf

8. Європейська хартія місцевого самоврядування. URL: http://zakon.rada.gov.ua/go/994_036

REFERENCES

"Administrativno-terytorialnyi ustroi krain Yevropeiskoho Soiuzu" [The administrative-territorial structure of the countries of the European Union]. http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/Navch_Posybniky/047a8658-7f2e-41aa-90e3-c2ebf37d4593.pdf

Belikova, N. V. *Teoriia i praktyka reformuvannia ekonomiky rehioniv Ukrainy* [Theory and practice of reforming the economy of the regions of Ukraine]. Kharkiv: FOP Liburkina L. M., 2015.

Danylyshyn, B. M. "Detsentralizatsiia upravlinnia v Ukraini: z choho pochaty?" [Decentralization of governance in Ukraine: where to start?]. *Kontrakty UA*. 2014.17.10. <http://kontrakty.ua/article/82116>

Elektronna entsyklopediia. [https://uk.wikipedia.org/wiki/Shokhov, A. "Ekonomicheskiye modeli yevropeyskoy tsivilizatsii i novaya ekonomika" \[Economic models of European civilization and a new economy\]. http://www.shokhov.com/2010/08/03/economic-models-europe-civilization/](https://uk.wikipedia.org/wiki/Shokhov,_A._%22Ekonomicheskiye_modeli_yevropeyskoy_tsivilizatsii_i_novaya_ekonomika%22_[Economic_models_of_European_civilization_and_a_new_economy]._http://www.shokhov.com/2010/08/03/economic-models-europe-civilization/)

Salo, I. "Administrativno-terytorialnaya reforma v Polshе i Chekhii" [Administrative and territorial reform in Poland and the Czech Republic]. <http://blog.i.ua/community/666/188717/>

Utkin, E. A., and Denisov, A. F. "Regionalnaya politika stran-chlenov YeS" [Regional policy of the EU Member States]. http://polbu.ru/utkin_govmanagement/ch11_all.html

Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriadvannia. http://zakon.rada.gov.ua/go/994_036