

О. Кучабський**ЛОКАЛЬНИЙ РІВЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО
УСТРОЮ УКРАЇНИ: ПЕРСПЕКТИВИ РЕОРГАНІЗАЦІЇ**

Досліджено безпеки, пов'язані з ймовірним адміністративно-територіальним реформуванням в Україні. Запропоновано нову модель раціонального відображення локальних соціальних систем у адміністративно-територіальному устрої держави. Здійснено аналіз небезпек укрупнення локального рівня адміністративно-територіального устрою України.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, локальна соціальна система, територіальне управління, укрупнення.

Згідно із чинним законодавством, в Україні сформовано трирівневу ієрархічну систему адміністративно-територіального устрою. Натомість на практиці наявна адміністративно-територіальна система України класифікується як багаторівнева та неупорядкована. Тому одним із дискусійних питань майбутньої трансформації адміністративно-територіальної структури України залишається питання чіткого визначення параметрів для формування адміністративно-територіальних утворень локального рівня. Насамперед це впливає із завдання підвищення ефективності територіального управління, оскільки адекватне відображення локальних систем у адміністративно-територіальній структурі є важливим ресурсом підвищення дієздатності місцевих органів влади.

За останні роки в Україні проблеми реорганізації адміністративно-територіального устрою стали об'єктом досліджень у галузях державного управління та місцевого самоврядування, соціально-економічної географії та регіональної економіки тощо. Окремі аспекти, пов'язані з адекватним відображенням локального рівня в адміністративно-територіальній структурі України досліджували: М. Дністрянський, В. Жук, В. Нудельман, О. Павлов, В. Яцуба та інші.

Метою статті є дослідження основних ризиків та загрози ймовірного адміністративно-територіального реформування в Україні. Окрім цього, вивчалися обставини раціонального відображення локальних соціальних систем у адміністративно-територіальному устрої держави. Зокрема, аналізувалися безпеки, пов'язані з трансформацією локального рівня адміністративно-територіального устрою України шляхом укрупнення.

Територіальні форми соціальної організації, відповідно до ієрархічних рівнів системи інтересів, можна класифікувати на: міжнаціональний (зокрема глобальний), національні, регіональні та локальні. Інтенсивність та особливості соціалізації на різних ієрархічних рівнях є неоднаковими. На національному рівні реалізується практично весь комплекс колективних інтересів, завдяки чому держави є системами найбільш самодостатніми та найменш відкритими. На локальному рівні реалізація колективних інтересів є хоча й неповною, проте найбільш ефективною. Міжнаціональний та регіональний рівні територіального системотворення є дружорадними, однак їх значення в процесі історичного розвитку зростає.

Локальний інтерес є рушійною силою формування на найнижчому ієрархічному рівні держави найбільш ефективних, базових соціально-територіальних

систем. Ефективність локальних систем досягається завдяки мінімізації видатків на забезпечення системних зв'язків через високого рівня контактності їх елементів. Водночас обмежена дієздатність та брак ресурсів зумовлюють необхідність входження локальних систем у надсистеми, які забезпечують їх повнокровне функціонування.

Порівняно з державою як найбільш самодостатньою соціальною системою локальні системи є більш відкритими і не обов'язково інституціоналізованими. Для окреслення локальних систем в Україні утвердився термін “територіальна громада”, що означає стійку систему соціальних відносин, що виникає між жителями конкретної території в зоні їх контактної взаємодії з метою реалізації спільних інтересів. Нижньою межею локальної системи є родина (сім'я), що з методологічного боку є конкретною точкою географічного простору, щодо якої формується система контактів із іншими учасниками суспільних відносин.

Верхню межу локальних систем із методологічного боку визначати складніше. Для цього, зазвичай, застосовують два основні критерії, які в окремих випадках не узгоджуються між собою. По-перше, критерієм локальності є компактність території. Тобто зазвичай кожне окреме поселення, як “компактно заселене місце постійного проживання людей” [1] є складовою локального рівня. По-друге, ознакою локальності є контактність. За умов дисперсності розселення зона контактності може виходити за межі конкретного поселення, поширюватися на їх сукупність та творити локальні системи розселення. Наприклад Е. Алаєв під локальною системою розселення розуміє “розміщену в рамках контактної території мережу поселень, зв'язаних між собою спільністю виробничих зв'язків, системи обслуговування населення, транспортної мережі (чи системи), системи інформації, єдиної політики природокористування і охорони навколишнього середовища, спільністю та централізацією управління автономними об'єктами системи” [2].

Унаслідок науково-технічної рефолоції, еволюційних змін у системах розселення та тенденцій емансипації індивідів у демократичному суспільстві є суттєве зростання ролі чинника соціальної активності у формуванні ефективності локальної системи. Окрім цього, наявна тенденція до розщеплення локального рівня на окремі підрівні: сублокальний, суперлокальний та квазілокальний.

Власне локальний рівень представлений конкретними поселеннями або локальними системами розселення, на основі яких функціонують низові одиниці адміністративно-територіальної структури. Сублокальний рівень формується у випадку максимізації ефективності локальної системи не в межах всього поселення, а лише його частини. Суперлокальний рівень виникає при об'єднанні дрібних сусідніх поселень (локалітетів), які перебувають у зоні контактної взаємодії, в більшу територіальну систему з метою максимізації її ефективності. На думку Е. Алаєва, термін “локалітет” означає “поселення, яке не виконує жодних адміністративних функцій, в тому числі самоврядування” [3]. Квазілокальний рівень можливий у випадку, коли ефективність локальної системи вимагає поділу великого міста на адміністративні підрозділи. Виникнення квазілокального рівня є свідченням тенденції витіснення територіальних форм соціалізації у великих містах і агломераціях нетериторіальними формами: професійними, ідеологічними, соціально-культурними тощо.

В адміністративно-територіальній структурі України локальний рівень представлений поселеннями: містами, селищами та селами. До локального (суперлокального) рівня також належать адміністративно-територіальні утворення

на базі декількох адміністративно об'єднаних поселень. На їх основі формуються органи місцевого самоврядування – місцеві ради. На відміну від інших держав, зокрема Польщі, в Україні не існує терміна, який поєднував би у собі визначення територіальної громади, найнижчої одиниці адміністративно-територіального поділу та місцевого самоврядування. Таким чином, в Україні паралельно вживається три окремі означення, які частково відповідають польській гміні: місцева рада (як представницький орган місцевого самоврядування, що функціонує на певній чітко окресленій території), населений пункт (як елемент системи розселення), територіальна громада (як основа місцевого самоврядування). Проблемою також є те, що місцеве самоврядування в Україні почало формуватися на основі місцевих рад, які, згідно з Конституцією, не є одиницями адміністративно-територіального поділу. Натомість на рівні поселень (міст, селищ та сіл), які за Конституцією є низовими одиницями територіального поділу, в багатьох випадках неможливо сформувати дієвих органів місцевого самоврядування [4].

За радянських часів в Україні не існувало інституту місцевого самоврядування, а окремі локальні утворення (локалітети) взагалі були позбавлені будь-яких органів територіального управління. Лібералізація системи управління в останні роки існування СРСР позначилася намаганнями розширити рівень автономії органів влади на місцях шляхом впровадження ознак місцевого самоврядування. Відповідно, суб'єктами такого самоврядування стали низові адміністративно-територіальні одиниці. Абзац перший ст. 2 Закону “Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР” визначав первинною територіальною основою самоврядування сільраду, село, район, місто (район у місті) [5]. Таким чином, локалітети й надалі випадали з системи територіального управління.

Після відновлення державної незалежності України і трансформації попереднього законодавства перелік суб'єктів права на місцеве самоврядування в Україні скоротився виключно до одиниць власне локального рівня. Ст. 1 Закону України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” територіальною основою місцевого самоврядування визначала лише сільраду, селище та місто. Водночас цей рівень визначався базовим для місцевого самоврядування [6]. Ця обставина на той час була принциповою для розуміння завдань державного будівництва. Л. Кравчук застерігав із цього приводу, що “позбавлення статусу базового рівня знову поверне нас до тих часів, коли держава фактично сприяла занепаду сіл, селищ, містечок, ба й навіть міст” [7].

Прийняття Конституції України у 1996 р. позначилося розширенням переліку суб'єктів права на місцеве самоврядування та, відповідно, формування окремої адміністративно-територіальної одиниці. Оскільки в ст. 140 Конституції вдалося уникнути означення “сільрада”, право на самоврядування отримали всі без винятку села (ті в яких була створена сільрада та ті, які адміністративно належали до інших сільрад). До того ж, починаючи від введення в дію Конституції України, розпочалися дискусії щодо законності функціонування сільських рад, які поширювали свій управлінський вплив на декілька поселень.

Основні суперечки у питанні організації територіального управління на локальному рівні в сучасній Україні зводяться до таких питань. По-перше, дискутується доцільність концентрації управлінських повноважень на суперлокальному рівні шляхом укрупнення слабких у ресурсному плані низових адміністративних утворень. По-друге, активно обговорюється проблема формування

повноцінних адміністративно-територіальних одиниць також на квазілокальному рівні (райони в містах). По-третє, висувається пропозиція перетворення локального рівня адміністративно-територіального устрою на основний (базовий) рівень. По-четверте, пропонується саме з локального рівня розпочинати реформування адміністративно-територіального устрою України. Адже таким шляхом за останні роки була реалізована адміністративна реформа у більшості європейських держав, зокрема у Польщі [8].

Досвід України та зарубіжних країн свідчить про загальну тенденцію зниження управлінської ефективності на локальному рівні. Критичний соціально-економічний стан дрібних поселень України вкрай негативно позначається на їх дієздатності як суб'єктів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального поділу. Серед проблем адміністративно-територіального устрою України традиційно називають “надмірну подрібненість, яка гальмує вирішення програмних завдань соціально-економічного розвитку країни” та “недостатнє забезпечення фінансово-економічної та соціальної самодостатності адміністративно-територіальних одиниць, насамперед сіл” [9]. Якщо в питанні самоорганізації населення сільські поселення традиційно випереджають міста, то брак соціально-економічного ресурсу піддає сумніву можливість самотужки реалізовувати управлінські завдання.

Російський дослідник І. Кокарев відзначав, що сусідська взаємодопомога та підтримка завжди були характерною рисою сільського життя [10]. Правомірно наголошується на факті більшої згуртованості сільської громади. Ю. Сас пояснює цю обставину “меншою кількістю населення, а також прозорістю особистого життя і родинними зв'язками між більшістю селян” [11]. Своєю чергою, О. Павлов класифікує сільські територіальні громади як “відносно замкнені, локалізовані у просторі та часі етнонаціональні спільноти” [12]. Таким чином, можна стверджувати, що, внаслідок функціональної специфіки сільських поселень, на їх основі зазвичай формується відносно замкнута соціально-територіальна система, здатна до ефективної самоорганізації. Натомість функціональні переваги дрібних поселень в Україні не відображається у формуванні реальних дієздатних інститутів місцевого самоврядування. Г. Монастирський прямо стверджує, що “найбільш декларативним і нежиттєздатним на сьогодні в Україні є місцеве самоврядування в сільських поселеннях” [13]. Окрім того, окремі вчені вважають, що “відсутність реального самоврядування сільських населених пунктів як природних територіальних колективів, стала однією з причин втрати сільськими мешканцями України вміння самоорганізовуватись для спільного вирішення різних проблем, властивого сільським громадам у минулому” [14].

У такій ситуації серед науковців панують певні розбіжності у баченні перспектив реорганізації адміністративно-територіального устрою на локальному рівні. Деякі науковці обстоюють право громади кожного поселення на формування самоврядної адміністративно-територіальної одиниці. Як зазначають М. Федчишин та В. Фрончко, “в умовах функціонування місцевого самоврядування кожний територіальний колектив людей вправі реалізувати свої можливості самостійно господарювати, бути суб'єктом правовідносин” [15]. З цією метою розглядається необхідність перегляду чинного адміністративно-територіального поділу України на локальному рівні.

Деякі дослідники переконані, що деградація дрібних поселень в Україні не є тотальною і може бути усунена за порівняно короткий період часу. Інші вбачають у

проблемах сьогодення лише тимчасовість, яка не здатна змінити глибоко закорінених традицій до самоорганізації та самоврядування. Наприклад, І. Федів переконаний, що “нашарування десятків років епохи окупації не знищили обличчя малих міст і містечок Західної України, де ініціатива місцевих громад створювала властиве даному місту обличчя із збереженням місцевих традицій” [16]. Однак стійкі традиції самоорганізації, які продовжують існувати в окремих українських поселеннях, не дають відповіді на питання, чи вдасться створити ефективну систему управління в умовах кожного дрібного поселення зокрема.

Компромісний варіант вирішення цього протиріччя пропонує М. Дністрянський, який закликає, з одного боку, укрупнити малі села та передати загальні функції певному центру такого міжсільського утворення, а з іншого – одночасно виділити у кожному із сіл елементи місцевого самоврядування, яке б забезпечувалося, наприклад, на рівні старости та міні-системи управління [17].

Ідея укрупнення дрібних сільських поселень із метою підвищення дієздатності локальних адміністративних одиниць у світовій практиці державного управління є не новою. Ще у 1984 р. А. Транін відзначив, що в багатьох країнах виявилось, що низова ланка адміністративно-територіального устрою є надто малою та слабкою, щоб комплексно вирішувати багато проблем, зокрема планування. Серед причин кризи локальних адміністративних утворень А. Транін назвав нестачу фінансових засобів, невідповідність між роллю комуни та її повноваженнями, а також непристосованість комунальних структур до нових викликів та завдань дійсності [18]. Аналогічна ситуація спостерігалася і в СРСР. На думку Б. Хорева, сільради були “практично недостатньо дієздатні”, внаслідок чого їх укрупнення вважалося однією з найбільш назрілих мір [19]. Зокрема, ще на початку 80-х рр. XX ст. у СРСР пропонувалося провести укрупнення сільських рад “з передачею їм функцій управління, властивих сучасним адміністративним районам” [20]. Однак подальша логіка суспільно-політичних трансформацій не дозволила розпочати процедуру укрупнення локальних адміністративно-територіальних одиниць в Україні. Не було досягнуто консенсусу також щодо реальних механізмів та очікуваних наслідків такого укрупнення.

Схожі пропозиції були закладені вже у 2001 р. у Концепції державної регіональної політики, якою зокрема передбачається: “укрупнення сільських територіальних громад з метою забезпечення організаційно-правової, кадрової та фінансово-економічної спроможності відповідних органів місцевого самоврядування у виконанні покладених на них законодавством повноважень; приведення у відповідність із Конституцією України мережі селищ міського типу, інших населених пунктів, відповідних органів місцевого самоврядування, пов’язане з цим упорядкування мережі адміністративно-територіальних одиниць” [21]. Попри постійні декларації з боку урядовців щодо доцільності адміністративного укрупнення на локальному рівні, на практиці відбувається зворотній процес. Науковцями визнається, що на сьогодні в Україні переважає практика роз’єднання сільських громад [22].

Закладення ідеї адміністративного укрупнення в низці концепцій трансформації локального рівня територіального устрою викликає занепокоєння щодо обґрунтованості та коректності його застосування на практиці. Зокрема звертається увага, що право на самоврядування кожної територіальної громади закладено в Конституції України, тому їх об’єднання може відбуватися виключно на основі врахування всіх місцевих інтересів. Наголошується, що таке укрупнення не

може відбуватися централізовано. О. Павлов, наприклад, застерігає, що “історична ретроспектива не свідчить на користь штучного об’єднання кількох сільських поселень” [23].

А. Транін ще у 1984 р. відзначав, що укрупнення адміністративно-територіальних одиниць можна здійснювати двояко. По-перше, простим “технічним” злиттям дрібних адміністративних підрозділів, а по-друге, шляхом створення публічно-правового утворення, тобто створенням своєрідного співробітництва низових адміністративно-територіальних одиниць [24].

Неодноразові спроби нав’язати в Україні варіант вирішення проблеми укрупнення локального рівня адміністративно-територіального устрою шляхом “технічного злиття” зіштовхнулися з обґрунтованими застереженнями науковців та практиків. Логіка демократичного розвитку та становлення місцевого самоврядування в Україні вимагає забезпечення права на адміністративну автономію кожного поселення зокрема, незважаючи на його розміри та віддаленість від центрів соціально-економічного життя. Вважається, що у кожному населеному пункті повинна бути посадова особа, яка дбала б про інтереси своїх односельців, перспективи розвитку населених пунктів тощо [25]. Натомість висловлюються також сумніви щодо раціональності автоматичного злиття локалітетів. Наприклад, В. Жук висловив застереження, що “функціонування, наприклад, сільських рад, навіть в укрупненому вигляді, не здатне забезпечити надання необхідного обсягу соціальних послуг населенню передусім через слабкість економічної бази” [26].

Висновки

Оскільки локальні соціальні системи у розвиненому суспільстві зазвичай є найбільш дієздатними, раціональне відображення їх в системі адміністративно-територіального устрою є фактором підвищення ефективності територіального управління.

Адміністративно-територіальне реформування зазвичай приховує низку ризиків та загроз. По-перше, намагання максимізувати організаційно-технічний чинник ефективності територіальної системи може призвести до зниження соціальної ефективності адміністративної одиниці, внаслідок чого замість очікуваного збільшення сумарної ефективності досягається зворотній ефект. По-друге, ініціатори реформування можуть необ’єктивно оцінити приховані непрямі втрати, які пов’язані з реорганізацією системи, внаслідок чого реальна ефективність системи буде суттєво нижчою, ніж прогнозувалося. По-третє, навіть при досягненні на перший погляд у результаті реформи зростання ефективності територіальних систем, сама реформа може себе не виправдати з економічного боку.

Підвищення ефективності локальних адміністративних одиниць в Україні часто пропонується досягати завдяки механізму укрупнення. Однією з основних небезпек адміністративного укрупнення на локальному рівні вважається очікуваний занепад найдрібніших поселень, що призведе до поглиблення існуючих проблем депресивності периферійних територій. З огляду на це, на протипагу пропозицій укрупнити систему адміністративно-територіального устрою на локальному рівні, вважаємо за доцільне вивчити питання формування факультативних адміністративно-територіальних утворень на основі кожного локального утворення. Натомість у випадках, коли доцільність укрупнення адміністративно-територіальних одиниць є очевидним, треба однозначно відмовитися від практики їх технічного злиття.

У подальших дослідженнях вважаємо за доцільне зосередитися на проблемах моделювання дієздатних адміністративно-територіальних утворень локального

рівня, а також розробки механізму добровільного злиття тих локальних адміністративно-територіальних утворень, досягнення дієздатності яких у інші способи є неможливим.

Література

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування [Текст] / В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвійшин [та ін.]. — К. : [б. в.], 2008. — С. 141.
2. Алаев Э. Б. Экономико-географическая терминология [Текст] / Э. Б. Алаев. — М. : [б. и.], 1977. — С. 123.
3. Там же. — С. 85.
4. Kuchabsky O. Use of Polish Experience in Reforming of the Administrative and Territorial Structure of Ukraine / O. Kuchabsky // Problems of Regional Development in Ukraine and Poland [Text] / ed. : A. Chemerys, J. Wendt. — Lviv : LRIPA NAPA, 2006. — P. 19.
5. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР : Закон СРСР від 09.04.1990 р. // Відомості 3'їзду народних депутатів СРСР [Текст]. — 1990 — № 16. — Ст. 2.
6. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР №533-ХІІ від 07.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР [Текст]. — 1991. — № 2. — Ст. 5.
7. Кравчук Л. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави / Л. Кравчук // Право України [Текст]. — 1993. — № 5/6. — С. 6.
8. Kuchabsky O. Use of Polish Experience in Reforming of the Administrative and Territorial Structure of Ukraine... — P. 22.
9. Пояснювальна записка до проекту Концепції удосконалення адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] : Додаток № 3 до листа Міністерства юстиції України № 19-9-5068 від 27.08.2002 р. // Режим доступу : www.minjust.gov.ua.
10. Кокарев И. Е. Соседские сообщества: путь к будущему России [Текст] / И. Е. Кокарев. — М. : Прометей, 2001. — С. 59.
11. Приховані резерви самоврядування [Текст] / упор. : Ю. Сас. — Черкаси : ЧОО КВУ, 2001. — С. 6.
12. Павлов О. І. Сільські територіальні громади: об'єктно-суб'єктна сутність / О. І. Павлов // Менеджер [Текст] : вісн. Донецьк. держ. акад. упр. — 2005. — № 3. — С. 81.
13. Монастирський Г. Шляхи підвищення ефективності управлінської діяльності сільських органів місцевого самоврядування / Г. Монастирський // Ефективність державного управління (регіональний аспект) [Текст] : матер. щоріч. наук.-практ. конф. (22 січня 2001 р., м. Львів). — Львів : ЛФ УАДУ, 2001. — С. 114.
14. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні [Текст] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемерис. — К. : Дакор, 2007. — С. 244.
15. Федчишин М. АТУ вчора, сьогодні і завтра / М. Федчишин, В. Фрончко // Віче [Текст]. — 2000. — № 9. — С. 44.
16. Федів І. Місцеве та регіональне самоврядування в період трансформації суспільства в Україні / І. Федів // Ефективність державного управління (регіональний аспект) [Текст] : матер. щоріч. наук.-практ. конф. (22 січня 2001 р., м. Львів). — Львів : ЛФ УАДУ, 2001. — С. 162.

17. Дністрянський М. В. Україні потрібно створити ще 3 – 4 області / М. В. Дністрянський // Поступ [Текст]. — 2005. — 9 квіт.
18. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства [Текст] / А. А. Транин. — М. : Наука, 1984. — С. 112.
19. Хорев Б. С. Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР) [Текст] / Б. С. Хорев. — М. : Мысль, 1981. — С. 164.
20. Там же. — С. 165.
21. Концепція державної регіональної політики : затверджена Указом Президента України № 341/2001 від 25.05.2001 р. // Офіційний вісник України [Текст]. — 2001. — № 22. — 15 лип.
22. Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” [Текст] : наук.-практ. комент. / гол. ред. кол. В. Ф. Опришко. — К. : [б. в.], 1999. — С. 29.
23. Павлов О. І. Сільські територіальні громади: об’єктно-суб’єктна сутність... — С. 79.
24. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства... — С. 89.
25. Регіональна економіка [Текст] : навч. посіб. / І. Михасюк, М. Янків, З. Залога, С. Сажинець. — Львів : Українські технології, 1998. — С. 32.
26. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності [Текст] : матер. “круглого столу” / за ред. З. С. Варналія. — К. : ШСД, 2005. — С. 62.

О. Kuchabskyi

LOCAL LEVEL OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL ORDER IN UKRAINE: PROSPECTS OF REORGANIZATION

In the article risks related to probable administrative and territorial reformation in Ukraine are investigated. The new model of rational reflection of the local social systems in the administrative and territorial order of the state is offered. Risks of enlargement of local level of administrative and territorial order in Ukraine are analysed.

Key words: administrative and territorial order, local social system, territorial administration, enlargement.