

А. Онупрієнко, молодший науковий співробітник НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПРН України

Концептуальні питання адміністративно-територіального устрою України

Збалансований розвиток території неможливий без удосконалення територіальної організації влади, що, у свою чергу, нерозривно пов'язано з адміністративно-територіальним устроєм країни.

Проблема реорганізації та ефективності функціонування системи територіальної організації влади є сьогодні для України надзвичайно актуальною. Але підходи до її розв'язання, у тому числі серед науковців та представників влади України, є різновекторними. Хоча останніми роками й активізувалося обговорення методологічних і прикладних проблем з удосконалення адміністративно-територіального устрою, однак системності у цій роботі на державному рівні не спостерігається. У цьому зв'язку зазначимо, що територіальні реформи мали місце фактично в усіх сусідніх з Україною державах, окрім Білорусі.

Адміністративно-територіальний устрій — це не просто проблема розподілу території держави на певні частини. Насамперед, це проблема влади та її організації як у центрі, так і в територіальних утвореннях. У процесі становлення і розвитку нашої держави ми зіткнулися з тим, що дотепер законодавчо не встановлений статус територіальних одиниць, закріплених у Конституції України¹. Спроби прийняти Закон «Про адміністративно-територіальний устрій України» не увінчалися успіхом.

З метою підвищення ефективності управління територіями для забезпечення високого рівня їх соціально-економічного розвитку починаючи з другої половини 90-х рр. ХХ ст. намагаються сформулювати пропозиції щодо вдосконалення адміністративно-територіального управління. Так, Концепція адміністративної реформи в Україні, затверджена Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98, містила окремий розділ, присвячений трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування. Зокрема, очікувалося передусім перетвори-

¹ Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села (ч. 1 ст. 133 Конституції України).

ти його низову ланку шляхом добровільного об'єднання невеликих територіальних громад (формування комунальних об'єднань територіальних громад), укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, а потім — утворення агломерацій населених пунктів, проведення економічного районування. Причому позитивною рисою цієї концепції вважаємо те, що передбачалося процес становлення нових низових адміністративно-територіальних утворень здійснювати шляхом проведення державно-правових експериментів у різних областях України. Але так і не відбулося опрацювання запропонованих положень, не було розроблено механізмів їх реалізації.

У 2005 р. практично одночасно сформувалося три підходи до адміністративно-територіального реформування України. Перший — викладено у законопроектах «Про територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування громади», «Про самоврядування району», «Про самоврядування області», «Про внесення змін до Закону України “Про місцеві державні адміністрації”»; другий — у Концепції Української асоціації місцевих і регіональних влад; третій — у Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, розробленої незалежною громадською науково-аналітичною організацією «Центр політико-правових реформ».

Сьогодні є очевидним недолік: концептуального підходу до розв'язання проблем проведення адміністративно-територіальної реформи на місцевому та регіональному рівнях на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, до розв'язання проблеми зміни управління територіями немає.

На цей час необхідно розв'язати проблеми адміністративно-територіального устрою, подолати територіальні колізії, коли в межах одного населеного пункту розташований інший населений пункт. Крім того, важливо на законодавчому рівні передбачити механізми стимулювання укрупнення територіальних громад. У будь-якому разі укрупнення повинно відбуватися виважено, із всебічним вивченням питання щодо доцільності зміни адміністративно-територіальної організації територій. Наприклад, спроби так званого «командного злиття» муніципалітетів закінчувалися невдачею навіть у таких високоцентралізованих країнах, як Франція. Навпаки, успіху досягали при об'єднанні муніципалітетів на добровільній основі. Навіть якщо нові кордони надмуніципальних утворень проводилися «зверху», це робилося на підставі тривалого досвіду міжмуніципальної кооперації та досліджень, що забезпечили всебічний облік господарських, історичних і культурних зв'язків муніципалітетів.

В Україні слід не просто змінити межі певних територій. Має йтися передусім про пошук принципово нової моделі відносин «центри-регіони», яка передбачає зміну і ролі центру, і ролі регіонів при одночасній їх модифікації; про комплексну перебудову існуючої в Україні системи державного управління та місцевого самоврядування, яка стане ефективною, прозорою, близькою до потреб і запитів населення.

Отже, проводити адміністративно-територіальну реформу, не поєднуючи її перебігу з досягненням реального самоврядування та залишаючи консервативну структуру управління на місцях, на наш погляд, немає сенсу.