

В.П. Лещинський, директор ТОВ “Всеукраїнський центр державно-приватного партнерства” член-кореспондент Будівельної академії України

ПОШУК ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ З МЕТОЮ РЕАЛІЗАЦІЇ СТРУКТУРНИХ РЕФОРМ

Розглядаються питання пов'язанні з пошуком оптимальної моделі територіальної організації влади в країні. Проаналізовано зарубіжний досвід удосконалення місцевого самоврядування та реформування адміністративно-територіального та муніципально-територіального устрою країни.

Ключові слова: територіальна організація влади, місцеве самоврядування, ефективність, оптимальність, реформа, модель, устрій, концепція, соціально-економічний розвиток.

Постановка проблеми. Пошук оптимальної моделі територіальної організації держави супроводжувався та супроводжується переглядом існуючих територіальних меж окремих адміністративних одиниць, характеризується процесом запровадження все нових і нових організаційно-правових форм та методів діяльності, які покликані породити відповідні політико-правові наслідки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання реформування публічної адміністрації в Україні досліджують в своїх наукових працях багато вітчизняних вчених зокрема, Т.Білозерська [2], питання удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду вивчає в своїх роботах Л. Михайлишин [7], управління соціально-економічним розвитком України досліджує М. Пістун [9], проблеми співвідношення та реформування адміністративно-територіального та муніципально-територіального устрою досліджують у своїх рооботах С. Пирожков [10] та С. Саханенко [11].

Крім того, значну увагу в своїх роботах суспільно-географічним аспектам адміністративно-територіальної реформи в Україні приділяють О. Топчієв та З. Тітенко [12].

Формулювання цілей статті. Та все ж не дивлячись на представницьке коло досліджень з даної проблематики є потреба у подальшій розробці моделей територіальної організації влади та концепцій

розвитку регіонів, як таких, що враховують специфіку регіонального планування, особливості соціально-економічного розвитку регіонів та конкретику їх сучасних проблем, що і є метою цієї статті.

Виклад основного матеріалу досліджень. Територіальні системи розселення (ТСР) повинні виступати як основа для адміністративного районування за принципом внутрішньої спорідненості, цілісності території. З іншого боку, оптимальне функціонування ТСР будь-якого рівня і рангу може бути досягнуто за умови, що сформоване просторове поєднання міських і сільських поселень виступає і як об’єкт управління з боку офіційних органів управління. На даний час у вітчизняному містобудуванні системи розселення класифікують за наявним адміністративним поділом: національна, обласні, міжрайонні, районні, локальні. Але такий підхід методологічно неправильний. Не система розселення повинна наслідувати адміністративний поділ, а навпаки – АТУ повинен спиратися на об’єктивну історико-географічну основу, якою є розселення населення [12].

Окрім того, зважаючи на історичні, соціальні та територіальні особливості країни, можуть утворюватися адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом. Аналізуючи процеси реформування адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн, варто зазначити основні тенденції: укрупнення адміністративно-територіальних одиниць низового рівня; запровадження чи підсилення ролі проміжного рівня місцевого управління; державна політика щодо об’єднання територіальних громад [7].

Моделювання адміністративно-територіального устрою необхідно проводити на базі системи показників, що враховують географічні, історичні, політичні, економічні, соціальні, культурні, етнічні, демографічні та інші чинники. За широкого тлумачення адміністративна реформа передбачає:

- реформування публічної адміністрації, зокрема зміни системи виконавчої влади;
- перетворення системи місцевого самоврядування;
- модернізацію адміністративно-територіального устрою;
- удосконалення співвідношення централізації та децентралізації;
- реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- розвиток системи зовнішнього, передусім судового, контролю за органами виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- перегляд взаємовідносин цих органів із громадянами.

Вибір територіальної організації держави не може бути результатом випадкового збігу обставин, суб’єктивним бажанням окремих авторів і

політичних сил, це результат дії низки соціальних, економічних, національних, історичних та інших чинників, що є в кожній конкретній державі. Саме тому зарубіжний досвід організації та реформування територіальної організації місцевого управління є важливим для оптимальної організації влади на місцях з метою ефективного розвитку регіональної економіки.

Потрібно врешті перейти від декларативних заяв до більш конкретних цілеспрямованих дій в напрямку прописаного в Хартії вільних міст України, а саме:

- застосовувати на практиці договори про стратегічний розвиток між державою, містами та іншими суб'єктами розвитку;

- ввести в практику юридичне закріплення програм міського і регіонального розвитку. Добитися повної правової суб'єктності міст. Міста повинні мати можливість в судах (адміністративному, конституційному або спеціальної юрисдикції) захищати свої інтереси у відносинах з державою;

- закріпити право міст та їх асоціацій на законодавчу ініціативу і обов'язкову експертизу законопроектів;

- забезпечити послідовну і неухильну реалізацію принципу субсидіарності; мінімізувати функції міських рад і виконкомів та міських державних адміністрацій за рахунок послідовної передачі їх функцій громадянам міста (методом прямої демократії та процедур участі), а функції виконкомів — комерційним організаціям;

- відродити і широко розгорнути в практику державного правового експерименту, в тому числі для регіонів, міст, органів самоврядування та самоорганізації;

- реалізувати принципово нові схеми організації взаємодії влади і городян у форматі правових експериментів і поширення вдалих рішень.

Не треба сприймати передачу повноважень як перерозподіл влади. Йдеться про розподіл відповідальності між різними гілками влади за безпосередньої участі населення в управлінні. Зрозуміло, що при передачі повноважень на місця необхідно кардинально переглянути і вдосконалити бюджетні відносини, створити належні матеріальні, фінансові та організаційні умови для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих державою повноважень. Делеговані державою повноваження мають бути профінансовані повністю. Рівень місцевих бюджетів у перерахунку на одного мешканця не може бути меншим ніж рівень державного бюджету.

Сьогодні з майже 12 тисяч місцевих бюджетів 5,5 тисяч, тобто близько половини, дотаційні на 70 % і більше. Майже півтисячі територіальних громад на 90 % утримуються за рахунок коштів

державного бюджету. Тільки в 2013 р. дефіцит фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень складає майже 30 млрд грн. Бюджетна сфера органів місцевого самоврядування забезпечується лише на три чверті від реальної потреби. За результатами 2012 р. власні доходи місцевих бюджетів склали в середньому 7,4 % – найменше серед країн Європи. У Харківській області: Кількість бюджетів – 485. З них з дотацією вирівнювання – 400. Сума дотацій – 2 млрд 140 млн грн. Всі районні і міські (обласного значення) бюджети області дотаційні. Бюджетна сфера забезпечується на 75 % від реальної потреби. Власні доходи місцевих бюджетів області становлять 10 %. Питома вага дотації вирівнювання – до 30 %. У містах Ізюм і Первомайській дотація вирівнювання складає 71 % та 74 % відповідно.

Не треба сприймати передачу повноважень як перерозподіл влади. Йдеться про розподіл відповідальності між різними гілками влади за безпосередньої участі населення в управлінні. Зрозуміло, що при передачі повноважень на місця необхідно кардинально переглянути і вдосконалити бюджетні відносини, створити належні матеріальні, фінансові та організаційні умови для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних (самоврядних) і делегованих державою повноважень. Делеговані державою повноваження мають бути профінансовані повністю. Рівень місцевих бюджетів у перерахунку на одного мешканця не може бути меншим ніж рівень державного бюджету.

Висновки. Загальною тенденцією для сучасних адміністративних реформ є послаблення впливу центральної влади. Фахівці зауважують, що необхідність у реформуванні адміністративної системи значною мірою пов'язана й з вимогами розвитку сучасної системи регіонального управління та місцевого самоврядування. Підвищення ефективності місцевого самоврядування значною мірою залежить від удосконалення його територіальної організації.

Розвиток сучасного суспільства вимагає нового розуміння і трактування ролі та значення місцевої публічної влади як базової демократичної інституції. Місцеве самоврядування зосереджує в собі політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людства в будь-якій галузі суспільного розвитку. Воно здійснюється на принципах: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; об'єднання місцевих і державних інтересів; виборності; правовій, організаційній, фінансовій і матеріальній самостійності в межах повноважень; підзвітності і відповідальності перед територіальними громадами їх органів і посадовців; державної підтримки і гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого

самоврядування, що і має стати предметом подальших досліджень в цьому напрямі.

Бібліографічний список: 1. Базилюк Я.Б. Конкурентоспроможність національної економіки України. – К.: НІСД, 2002. – 132 с. Інноваційна стратегія українських реформ / А.С. Гальчинський, В.М. Геєць, А.К. Кінах, В.П. Семиноженко. – К.: Знання України, 2002. – 326 с. 2. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції [Електрон. ресурс] / Т.О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11-19. 3. Енциклопедія державного управління у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т.3 Історія державного управління / наук.-ред. колегія: А.М. Михненко (співголова), М.М. Білинська (співголова) та ін. – 2011. – 788 с. – С. 603-607. 4. Європейська Хартія міст // Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): [навч. посібник / П.Д. Біленчук, В.В. Кравченко, М.В. Підмогильний]. – К.: Атіка, 2000. – С. 70–82. 5. Закон України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» // Відомості Верховної Ради України». – 2009. – № 38. – Ст. 534. 6. Мезенцева Н.І., Мезенцев К.В. Суспільно-географічне районування України: навч. посібник. – К.: ВПЦ „Київський університет”, 2000. – 228 с. 7. Михайлишин Л.Р. Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Л.Р. Михайлишин; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Л., 2008. – 20 с. 8. Основы Европейской хартии местного самоуправления: метод. пособие / под ред. В.А. Черникова. Изд. 2-е, доп. и перераб. – М.: Би., 2000. – 108 с. 9. Пістун М.Д. Місцеве самоврядування в територіальній організації локального і місцевого рівнів управління соціально-економічним розвитком України // Часопис соціально-економічної географії. – Харків, 2008. – Вип. 4 (1). – С. 21-28. 10. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України. – 2005. – № 7. – С. 4–14. 11. Саханенко С. Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування / С. Саханенко // Управління сучасним містом. – 2001. – № 4–6. – С. 45–53. 12. Топчієв О., Тітенко З. Суспільно-географічні аспекти адміністративно-територіальної реформи в Україні // Часопис соціально-економічної географії. – Вип. – Харків: Екограф, 2006. – С. 26-37.

В.П. Лещинский. Поиск оптимальной модели территориальной

организации власти в Украине с целью реализации структурных реформ Рассматриваются вопросы увязке с поиском оптимальной модели территориальной организации власти в стране. Проанализирован зарубежный опыт усовершенствования местного самоуправления и реформирования административно-территориального и муниципально-территориального устройства страны.

Ключевые слова: территориальная организация власти, местное самоуправление, эффективность, оптимальность, реформа, модель, уклад, концепция, социально-экономическое развитие.

V.P. Leszczynski Formation model of territorial organization of power in the country The problems of finding optimal model tarytorialnoy of governance in the country. The foreign experience improving local governance and reform of administrative and territorial, and municipal and territorial division of the country. The search of optimal model of territorial organization of the state was accompanied and accompanied by the revision of existent territorial limits of separate administrative units, characterized by the process of input of all new and new legal forms and methods of activity, what called to generate corresponding consequences. It is not necessary to perceive delegation of powers as redistribution of power. Speech goes about distribution of responsibility between the different branches of power at the direct participating of population in a management. Clear that at delegation of powers into places it is necessary cardinaly to revise and perfect budgetary relations, create the proper material, financial and organizational terms for providing of realization the organs of local self-government of own and delegated by the state plenary powers. The plenary powers delegated by the state must be financed fully. A level of local budgets in a count on one habitant can not be less than, than level of the state budget. It is not necessary to perceive delegation of powers as redistribution of power. Speech goes about distribution of responsibility between the different branches of power at the direct participating of population in a management. Clear that at delegation of powers into places it is necessary cardinaly to revise and perfect budgetary relations, create the proper material, financial and organizational terms for providing of realization the organs of local self-government of own and delegated by the state plenary powers. The plenary powers delegated by the state must be financed fully. A level of local budgets in a count on one habitant can not be less than, than level of the state budget.

Key words: territorial organization of government, local government, efficiency, optimal reform, a model system, the concept of socio-economic development.

Стаття надійшла до редакції 13.06.2016 р.