

Територіальна організація управління в Україні: ідеологія реформування

Обґрунтовано ідеологічні аспекти формування територіальної організації управління в Україні. Уточнено ідеологію виділення різних територіальних рівнів управління в межах адміністративно-територіального устрою України та запропоновано загальну схему адміністративно-територіального устрою.

Ключові слова: територіальна організація, адміністративно-територіальний устрій.

Посилення глобальної економічної відкритості та формування постіндустріального суспільства вимагають зміни парадигми управління державою в напрямі переходу від переважно вертикальних способів взаємодії держави з субнаціональними суб'єктами управління до переважно горизонтальних відносин, від моноцентричної моделі державної регіональної політики до поліцентричної моделі і самоорганізації місцевого і регіонального розвитку. При цьому проблема реформування системи управління просторовим розвитком вирішується в період трансформації всієї системи управління в державі, коли ще немає стійких уявлень про розподіл повноважень, адекватний розподіл бюджетних ресурсів, вирішення суперечностей між правовими повноваженнями територіальних утворень різного рівня і фінансово-економічними можливостями реалізації цих прав [1, с. 168].

Забезпечення ефективного управління розвитком держави вимагає трансформації адміністративно-територіального устрою, який би відповідав таким змінам.

Адміністративно-територіальний устрій є ключовим державно-правовим інститутом, який забезпечує територіальну організацію управління державою відповідно до завдань та потреб суспільного розвитку. При цьому він одночасно є наслідком просторової трансформації суспільства чи змін форми держави, а також фактором державотворення, який відображає суть внутрішньої політики держави і є засобом вирішення тих чи інших управлінських, соціально-економічних та інших завдань [2]. При розробці ідеології адміністративно-територіального устрою України необхідно виходити з того, що:

- у межах існуючого тривалого періоду устрою в суспільстві формуються тісні взаємозв'язки щодо розв'язання життєво важливих потреб людини та сформовано певний баланс інтересів різних суб'єктів суспільства, руйнування якого є складним і болючим процесом;
- відбулися кардинальні зміни способу функціонування суспільства внаслідок посилення горизонтального вектора взаємовідносин;
- виникає множина необхідних функцій, ефективне виконання яких неможливе або надто ускладнене в межах існуючого устрою;
- трансформація суспільних відносин є безперервним процесом, який не може бути чітко зафіксований у жорстко детермінованій моделі адміністративно-територіального устрою.

Такі передумови адміністративно-територіального устрою зумовлюють необхідність обґрунтування сучасної його ідеології на основі поєднання ідей цілеспрямованої організації та процесів самоорганізації та розробки на її основі до-

статньо універсальної і гнучкої моделі адміністративно-територіального устрою, у рамках якої б відбувалося задоволення потреб суспільства та окремої людини, відтворення сприятливого середовища життєдіяльності населення, забезпечення умов для реалізації місцевих та національних інтересів у межах внутрішньоінтегрованої державної цілісності.

Тому *цільовою орієнтацією нового адміністративно-територіального устрою України* має стати формування цілісної суспільно-господарської системи України, у рамках якої б відбувалося відтворення середовища життєдіяльності соціуму на різних територіальних рівнях відповідно до притаманних йому типів суспільного укладу.

З цієї метою важливим є застосування системно-відтворювального підходу до обґрунтування моделі адміністративно-територіального устрою, що дасть змогу значно звужити масштаб узагальнення і точніше дослідити специфіку функцій, які реалізуються на різних територіальних рівнях.

Вихідним положенням при обґрунтуванні «вертикальних» меж територіальних рівнів управління є те, що кожен такий рівень може бути найефективнішим при наданні послуг на своїй території (принцип субсидіарності), а тому доцільно виділяти «місцеві суспільні блага», «регіональні суспільні блага» та «національні суспільні блага» з визначенням їх одержувачів і джерел фінансування їх надання. Коло функцій і повноважень того чи іншого рівня управління визначається сукупністю відтворювальних циклів, які просторово локалізовані на території певного рангу.

Отже, виходячи з таких передумов, модель адміністративно-територіального устрою повинна бути достатньо універсальною для охоплення суспільних відносин на різних рівнях територіальної організації тривалий період та інституційного їх закріплення.

Зарубіжний і вітчизняний досвід свідчить, що модель адміністративно-територіального устрою більшості країн (крім карликових) передбачає наявність **регіональних та локальних** рівнів управління (рис. 1).

Отже, загальна схема адміністративно-територіального устрою базується на таких основних складових, як держава, регіональні (субрегіональні) адміністративно-територіальні одиниці, локальні адміністративно-територіальні, між якими формується простір вертикальних та горизонтальних взаємовідносин щодо виконання державою та місцевим самоврядуванням своїх функцій, відбу-

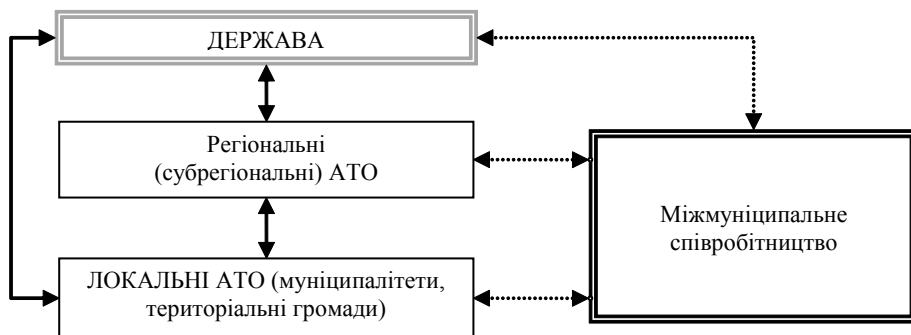


Рис. 1. Загальна схема-ідея адміністративно-територіального устрою

вається узгодження інтересів різних суб'єктів суспільства, а також формуються передумови для самоорганізації населення, соціальних груп та територіальних громад щодо прийняття рішень і розв'язання проблем, які стосуються середовища їх життєдіяльності.

При цьому потребує додаткового уточнення ідеологія виділення різних територіальних рівнів управління в межах адміністративно-територіального устрою.

Ключовою проблемою при реформуванні адміністративно-територіального устрою є відтворення «середовища життєдіяльності людини» (життєвого середовища). Таке середовище пов'язане з територією, у межах якої відбувається задоволення основних потреб людини. Оскільки значна частина життєвого середовища, зокрема його соціально-побутова складова, відтворюється на локальному рівні, то логічно й починати реформування адміністративно-територіального устрою саме на цьому рівні, тобто на рівні локальних адміністративно-територіальних одиниць.

В основі ідеології локального рівня адміністративно-територіального устрою лежать ідеї формування інституційного середовища громад, необхідного для ефективного управління їх суспільним сектором через забезпечення умов виникнення самоорганізації і успішного співробітництва.

При розробці різних проектів адміністративно-територіального устрою України для позначення одиниць локального рівня застосовувався термін «територіальна громада», який, на нашу думку, несе переважно соціальне змістовне навантаження, оскільки характеризує людські відносини, а «територіальність» тут є ознакою спільності. По суті, територіальна громада – це люди та їх відносини, але не територія. Не кожна територіальна громада може бути адміністративно-територіальною одиницею, хоча вона, безперечно, є її основою.

У зарубіжній практиці локальними адміністративно-територіальними одиницями є «ком'юніті», під якими розуміють «місця, де люди утримують свої будинки, заробляють собі на життя, виховують дітей і здійснюють більшу частину своєї життєдіяльності» [3]. Тобто тут попереду ставиться місце (територія), на якому реалізується простір суспільних взаємовідносин територіальної громади.

Загалом проблема формування адміністративно-територіального устрою носить складний характер і не може бути розв'язаною в рамках методології однієї галузі наук. Тут існує потреба проведення міждисциплінарних досліджень. Так, узагальнення проблем відтворення середовища життєдіяльності територіальної громади вимагає залучення також соціологічних підходів. Соціологи виділяють три види змінних, що визначають функціонування територіальної громади, на основі якої можуть формуватися локальні адміністративно-територіальні одиниці [3]:

- *територіальну* (географічна територія), яка відрізняється від інших одиниць соціальної організації тим, що має міцну територіальну основу, а головним критерієм виділення територіальної громади серед інших одиниць територіальної організації є здатність задовольняти щоденні потреби людей на даній території;
- *соціологічну* (соціальна взаємодія), тобто територіальна громада розглядається в термінах взаємодій як соціальну групу чи соціальну систему;
- *психокультурну* (загальні зв'язки), за якої члени територіальної громади ідентифікують себе з даною територіальною громадою, усвідомлюють свою причетність до неї, а від неї отримують відчуття приналежності і безпеки.

Основним ідеологічним недоліком проекту реформи адміністративно-територіального устрою 2005 р., на нашу думку, було саме нехтування соціологічних і психокультурних факторів. Незважаючи на те, що локальною ланкою адміністративно-територіального устрою пропонувалася «територіальна громада», основна увага концентрувалась на кількісних розселенських та територіальних показниках, у той час як сутнісний зміст громади, який проявляється у відносинах, вважався другорядним. Відповідно об'єктом найбільшої критики стали кількісні критерії формування локальних адміністративно-територіальних одиниць, які застосувати на практиці так і не вдалося. Тому, зважаючи на прорахунки попередників, важливо спиратися на більш гнучкі критерії, на основі яких саме територіальні громади були суб'єктами прийняття рішень при формуванні локальних адміністративно-територіальних одиниць.

Тому при виділенні локальних адміністративно-територіальних одиниць можуть бути використані наступні критерії територіальної громади [3]:

- територіальна концентрація населення;
- економічна, географічна та історична пов'язаність територій;
- сталий розвиток території;
- наявність достатньої фінансової та доходної бази;
- відносна “самодостатність” виробничої і невиробничої сфер для задоволення основних потреб населення;
- необхідна інфраструктура для забезпечення функцій місцевої влади;
- соціально-економічна цілісність, яка проявляється у більшій інтенсивності внутрішніх зв'язків порівняно із зовнішніми;
- доступність послуг;
- просторова відокремленість і локалізація більшості основних функцій щодо відтворення територіальної групи населення на відносно компактній території;
- однорідність умов функціонування громади;
- усвідомлення більшістю жителів своєї приналежності до даної територіальної спільноти, їх соціальна самоідентифікація;
- наявність у членів громади спільних інтересів;
- існування елементів самоуправління.

Крім того, проведення реформування локального рівня адміністративно-територіального устрою передбачає надання територіальним громадам альтернативи щодо шляхів реалізації завдань місцевого самоврядування. Завданням держави у цьому випадку є визначення загальних критеріїв створення нових територіальних утворень, на основі яких саме територіальні громади були б суб'єктами прийняття рішень при формуванні локальних адміністративно-територіальних одиниць. Визначення ж чітких якісних та кількісних меж критеріїв не є необхідним. Це дозволить застосовувати індивідуальний підхід до кожного регіону. Вищезазначені загальні критерії якраз можуть бути тими, відповідно до яких відбувалася б трансформація адміністративно-територіального устрою на локальному рівні.

Ефективність функціонування локального рівня адміністративно-територіального устрою вимагає наявності передумов для відтворення певного способу життя (урбаністичного, рурального тощо) за рахунок максимального використання внутрішніх ресурсів. Це передбачає формування соціального простору через співвіднесення сукупності локусів соціальних агентів із локусами ресурсів, необхідних для реалізації їх соціальних практик [4],

тобто повинен існувати тісний взаємозв'язок між суб'єктами територіальної громади і ресурсами, які формуються в рамках локальних відтворювальних циклів (фінансові, матеріальні, адміністративні, духовні, людські, природні тощо). Ресурсна база, яка в економічному аспекті базується переважно на колективній і приватній власності, повинна задовольняти інтереси всієї територіальної громади.

Територіальна громада є відкритою суспільною системою, яка охоплює соціальну сукупність людей, що населяють визначену територію і здатні до самоорганізації, самоуправління і саморозвитку. Така спільнота мешканців об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

У сучасних умовах відкритого суспільства і мобільності населення та капіталів певна частина життєвого середовища людини часто відділена від її соціально-побутової складової і виходить за межі громади, проте охоплюється регіональним рівнем (трудова, рекреаційна та ін. складові). Це обумовлює необхідність формування рівня регіональних адміністративно-територіальних одиниць.

На регіональному рівні:

- формується середовище для реалізації локальних відтворювальних циклів;
- «локалізуються» зовнішні ефекти локальних відтворювальних циклів;
- реалізуються спільні соціально-економічні інтереси громад;
- створюються передумови соціально-економічної та функціональної самодостатності;
- формуються специфічні рівні соціально-економічної самоорганізації.

Оптимально відповідають масштабу мінімального регіонального управління такі рівні соціально-економічної самоорганізації [5]:

- ринок праці, який локалізується в просторовому масштабі, допускаючи щоденні чи менш часті маятникові міграції робочої сили;
- мінімальний «масштаб економії», необхідний для розгортання виробництва для задоволення масового споживчого попиту;
- масштаб, в якому ефективно функціонують насичені інфраструктурні мережі відносно замкнутого (завершеного) типу;
- територія, у масштабі якої виробництва малого і середнього бізнесу здатні розвивати в системній єдності й організовуватися у відносно самодостатній ринок обміну товарами і послугами;
- мінімально необхідний масштаб території, в якому може ефективно реалізуватися екологічна політика і покращення якості життя;
- територіальний масштаб, у межах якого система професійного навчання і підвищення кваліфікації може ефективно співвідноситися із локалізованою структурою пропозиції робочих місць.

Тому в основі ідеології формування регіонального рівня лежить парадигма нового регіоналізму, частиною фундаменту якої є принципи самоорганізації суспільства, поліцентричності влади та діалогічності центрів влади.

Необхідність упровадження принципів поліцентричності та варіативності зумовлюється багатоваріантністю соціально-економічної ситуації в регіонах та громадах, бажанням зберегти специфіку та забезпечити сталість місцевої економіки.

На субрегіональному рівні передбачається пошук декількох центрів розвитку, здатних максимально залучити у свою орбіту суміжні території. Такі цен-

три повинні мати міжтериторіальний вплив за рахунок виконання для сусідніх територій управлінських, виробничих, освітніх та інших функцій, які приваблюють до себе людські, фінансові та інші ресурси і діють на сусідні території і регіон у цілому.

При цьому в рамках регіонів виникають горизонтальні взаємозв'язки між територіальними громадами, які формують особливий клімат місцевого розвитку, пошук консенсусу між суміжними територіями для спільного розв'язання певних проблем.

Об'єднання зусиль різних територіальних громад спрямоване переважно на отримання економії від масштабу. Відповідно до цього можна виділити дві моделі формування територіальних об'єднань. Перша передбачає об'єднання територіальних громад в єдину велику адміністративно-територіальну одиницю, яка виконуватиме широкий діапазон функцій власними силами, отримуючи економію від масштабу в межах власної адміністрації. Друга модель передбачає об'єднання малих територіальних громад на контрактних основах щодо міжмуніципального співробітництва в тій чи іншій сфері. У такій моделі територіальні громади вступають в об'єднання як самостійні учасники.

Тому ці моделі доцільно застосовувати при здійсненні територіальних та функціональних перетворень місцевого самоврядування. Об'єднання територіальних громад може бути ефективним у випадках, якщо територіальні громади об'єднуються навколо явного лідера, тобто коли центр економічної активності притягує до себе прилеглі територіальні громади. Це насамперед стосується відносин «центр – периферія».

Якщо ж серед невеликих територіальних громад немає такого лідера, то, ймовірно, вони на добровільних засадах не захочуть об'єднуватись, оскільки при цьому виникає низка складних проблем, пов'язаних із справедливим перерозподілом консолідованих коштів. Тому в таких випадках органам місцевого самоврядування доцільно співпрацювати на договірних засадах у певних сферах надання послуг. Хоча у випадках неспроможності забезпечити необхідний рівень послуг також можливе злиття з іншими територіальними громадами.

Міжмуніципальне співробітництво є формою об'єднання та узгодження інтересів, координації дій муніципальних утворень і їх органів. Воно використовується не тільки для розв'язання питань місцевого значення, але й для забезпечення більш чіткої та узгодженої взаємодії муніципальних утворень з органами влади, а також з метою представництва інтересів муніципальних утворень на всіх рівнях державної влади.

Основними формами міжмуніципального співробітництва можуть бути: формування рад і об'єднань муніципальних утворень; утворення міжмуніципальних організацій (з метою об'єднання фінансових, матеріальних та інших ресурсів для реалізації заходів місцевого значення); укладання угод щодо співробітництва, спільної діяльності тощо.

Таким чином, територіальна організація управління суспільним розвитком в сучасних умовах повинна опиратися на ієрархічну вертикаль структурних рівнів адміністративно-територіального устрою, в рамках якої реалізуються процеси цілеспрямованої організації виконавчої влади та місцевого самоврядування. Проте в таких межах практично неможливо класифікувати та забезпечити виконання множини функцій, що буде постійно видозмінюватись як реак-

ція на зміни суспільного укладу. Тому повинна існувати інституційно забезпечена можливість для горизонтальної організації виконання управлінських функцій через самоорганізацію суспільства як на рівні населення, так і на рівні соціальних груп, територіальних громад тощо. Така самоорганізація дозволить забезпечити виконання нових та унікальних функцій, які виникатимуть у повсякденній соціально-економічній практиці конкретного соціуму, і реалізує адаптацію територіальної організації управління до постійно змінних умов суспільного життя.

Список використаних джерел

1. Маршалова А. С. Проблемы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований / А. С. Маршалова, А. С. Новоселов // Регион: экономика и социология – 2009. - №1. – С. 167-179.
2. Маговський І. Й. Актуальні проблеми вдосконалення чинного законодавства України / Маговський І. Й. // Збірник наукових статей. – 2008. – Вип. 20. – Режим доступу до журн. : www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/apvchz.
3. Горяченко Е. Е. Территориальная общность в изменяющихся условиях / Е. Е. Горяченко // Социологические аспекты перехода к рыночной экономике (Материалы к XIII социологическому конгрессу). – Ч.1. – Новосибирск, 1994. – 421 с.
4. Малес Л. В. Територіальна структура суспільства і проблематика соціальних груп / Л. В. Малес // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. – №512. – 2001. – С. 315-319.
5. Keating M. The Invention of Regions. Political restructuring and Territorial Government in Western Europe. Unpublished paper for European Consortium for Political Research. – Oslo, 29 March – 3 April, 1996. – С. 20.

Пыльпів В.В. Территориальная организация управления в Украине: идеология реформирования.

Обоснованы идеологические аспекты формирования территориальной организации управления в Украине. Уточнено идеологию выделения разных территориальных уровней управления в административно-территориальном устройстве Украины и предложено общую схему административно-территориального устройства.

Ключевые слова: территориальная организация, административно-территориальное устройство.

Pylypiv V.V. Territorial Organization of Management in Ukraine: Ideology of Reformation.

Conceptual approaches and ideological aspects of formation of territorial governance in Ukraine are defined. Ideology of separation of different territorial management levels within the ATS is specified. General scheme of ATS is proposed.

Key words: territorial organization, administrative-territorial structure.

Надійшло 01.03.2011 р.