

- насінневий завод (300 т. високоякісного насіння в день);
- вирощування с/г культур: пшениця, соняшник, картопля, кукурудза, соя, ріпак, ячмінь, горох, гречка, сорго;
- понад 20 сортів картоплі;
- два сучасних картоплесховища загальною місткістю 100 тис. т.;
- два крохмальні заводи.

**Григорій МОНАСТИРСЬКИЙ**

д.е.н., професор, проректор з науково-педагогічної роботи  
Тернопільський національний економічний університет

### **ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ВИМІР НОВОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ**

Економічний і соціальний розвиток ресурсно та просторово невід'ємно пов'язаний з певною територією, від характеристик та особливостей якої великою мірою залежить його спрямованість та динаміка.

Відповідно до теорії організації її комплексний розвиток можливий лише за умови цілеспрямованого розвитку всіх її елементів, що є повноцінними носіями системних властивостей [3]. Територіально-управлінськими компонентами будь-якої країни є її адміністративно-територіальні одиниці, що формують її адміністративно-територіальний устрій. В Україні на сучасному етапі можна виділити чотири рівні адміністративно-територіального устрою: загальнодержавний, обласний, районний та первинний.

В країнах постсоціалістичного табору в трансформаційний період постала проблема становлення інституційно окреслених життєздатних адміністративно-територіальних одиниць, які б відповідали критеріям нормативно-правової визначеності, організаційної завершеності та фінансово-економічної достатності. Регіоналізація, територіальна децентралізація влади та поділ повноважень між різними владними рівнями були та залишаються предметом дискусій в країнах колишнього соцтабору.

Однією з основних характеристик муніципального утворення (що в нових координатах адміністративно-територіального устрою України отримує назву громада) є його життєздатність. Під життєздатним муніципальним утворенням ми розуміємо свідомо сформовану, економічно, соціально й політично активну людську спільноту, максимально самодостатню у своєму існуванні й розвитку з погляду забезпечення фінансовими та економічними ресурсами.

Оцінка муніципального управління в Україні та країнах Європи з позиції його територіальної основи дає підстави стверджувати, що в Україні існують об'єктивні територіально-просторові бар'єри реалізації потенціалу місцевого самоврядування [1, 4]. Проведене дослідження функціонування та розвитку муніципальних утворень довело, що однією з основних причин несприятливої соціально-економічної ситуації в малих муніципальних утвореннях, особливо сільських, є невідповідність сільських територіальних громад вимогам життєздатності територіальних спільнот низового рівня: кількість членів громади не менша мінімально можливого рівня, фінансова автономія, організаційно-правова незалежність, державна підтримка та захищеність, системна цілісність.

Сьогодні адміністративно-територіальний устрій України характеризується надзвичайною подрібненістю, що й визначає об'єктивну нежиттєздатність територіальних спільнот низового рівня. В Україні ці утворення в 2,4 рази менші, ніж в Польщі, за площею та в 3,8 рази за чисельністю населення. Щодо Швеції ця відмінність є ще разючішою (відповідно, в 30,1 та 7,7 рази менше) [4]. До того ж, навіть з урахуванням існування великих міських територіальних громад, середня чисельність населення муніципального утворення в Україні не відповідає мінімальному рівню. Як зазначалося вище, процес подрібнення

територіальних громад в Україні посилися за останнє десятиріччя: на території України існує 10278 сільських територіальних громад, які в своїй більшості складаються з одного-двох сіл та об'єднують менше однієї тисячі населення. Існування дрібних муніципальних утворень в певних зарубіжних країнах (Італія, Іспанія) компенсується тим, що надання основних муніципальних послуг здійснюють не ресурсно слабкі органи муніципального управління, а організації приватного сектору.

Характеристика фінансової автономії є базовою умовою життєздатності територіальної спільноти. Вона означає, що муніципальне утворення може самостійно формувати фінансові ресурси для виконання власних повноважень, спрямованих на надання громадських послуг населенню на рівні не нижче встановлених державою мінімальних соціальних стандартів, та здатне спрямувати частину цих ресурсів в бюджет розвитку, кошти якого використовуються на забезпечення виконання програм економічного й соціального розвитку території. Лише наявність достатніх фінансових ресурсів уможливує утримання територіальною громадою необхідної кількості об'єктів комунальної власності, що становлять матеріальну базу місцевого самоврядування. Вона визначає фінансово-економічну спроможність місцевого самоврядування, яка є основним критерієм ефективності його управлінської діяльності. Проведене дослідження показує, що фінансова база територіальних спільнот базового рівня формується на залишковій основі без врахування податкоспроможності території та не забезпечує мінімальну потребу органів місцевого самоврядування для належного виконання повноважень щодо економічного й соціального розвитку муніципальних утворень.

Вимога організаційно-правової незалежності вказує на право територіальної громади утворити органи місцевого самоврядування, які за умови діяльності в законодавчому полі держави є незалежними від органів державного управління при виконанні власних повноважень, регіональних органів місцевого самоврядування, самостійно визначають свою структуру та приймають рішення, спрямовані на розвиток підпорядкованої їм території. Формально місцеве самоврядування на рівні муніципальних утворень відповідає даній характеристиці. Однак, ресурсна слабкість більшості самоврядних органів усуває потенційні переваги організаційно-правової автономії представницької влади.

Держава як інститут, що забезпечує загальний розвиток країни, повинна правовими та фінансово-економічними засобами гарантувати зрівноважений розвиток усіх муніципальних утворень, забезпечувати судовий захист дотримання їх конституційних прав усіма суб'єктами владних відносин. Оцінка практики взаємовідносин органів місцевого самоврядування з районними державними адміністраціями в управлінській та фінансово-економічній сферах показує, що на первинному рівні самоврядування відсутній механізм реалізації критерію державної підтримки, не сформоване організаційне забезпечення судового захисту прав та інтересів базових територіальних громад.

Муніципальне утворення не може бути штучно виокремленою частиною території країни, а повинна володіти ознаками мікрорегіону як цілісності територіально-природного, демографічно-соціального та економіко-господарського компонентів, сформованого з дотриманням критеріїв історичної визначеності, національно-етнічної однорідності та соціально-економічної доцільності. Тривалі несприятливі тенденції розвитку малих муніципальних систем зумовили порушення, розбалансування та дегармонізацію усталених зв'язків між їх підсистемами, що є причиною появи некерованих деструктивних процесів у локальному середовищі.

Дослідження існуючої ситуації у сфері адміністративно-територіального устрою України дозволило, окрім вищезазначених, виявити низку проблем: 1) розташування у багатьох випадках на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць, а також існування населених пунктів, територія яких відокремлена від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці (так звані анклав). Йдеться про існування специфічних адміністративно-територіальних утворень, на території яких розташовані декілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, але жителі яких не складають єдиної територіальної громади. Це створює проблему розмежування самоврядних прав різних

громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (в адміністративних межах міст загальнодержавного та обласного значення діють 35 рад малих міст); 2) збереження всупереч Конституції України серед адміністративно-територіальних одиниць таких типів поселень, як селище міського типу, сільрада, а також селищна рада та міськрада; 3) не чітка визначеність процедури та відсутність чітких критеріїв для утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст. Так, 14 містам з чисельністю населення менше 20 тис. осіб надано статус міст обласного значення, що спричинює великі диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, неабияк ускладнює можливості управління територіями, прогнозування та встановлення стратегічних завдань розвитку; 4) відсутність у багатьох випадках визначених меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів та поселень. Це породжує постійні компетенційні спори між органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної республіки Крим та органами державної влади, зокрема, щодо права власності на землю, податків тощо.

Одним із шляхів забезпечення життєздатності базових територіальних громад, покращення соціально-економічної ситуації та створення передумов для динамізації розвитку муніципальних утворень є проведення адміністративно-територіальної реформи, яка покликана вирішити проблему формування правових, економічних і організаційних умов для ефективної реалізації функцій місцевого самоврядування.

Питання реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування нерозривно пов'язані. Ефективність вирішення одного неодмінно позначиться на ефективності вирішення іншого. Як свідчить досвід європейських держав, реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розведене в часі. Адміністративно-територіальна реформа найперше пов'язана з процесом децентралізації, яка є змістом реформи місцевого самоврядування для Європи.

Після прийняття Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування» в Україні розпочався процес пошуку нової моделі управління розвитком регіонів та територіальних спільнот базового рівня, суб'єктами якого стали органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські організації (фонди, асоціації), науковці, міжнародні організації та політичні партії. Серед основних документів, які ілюструють цей процес варто виокремити: 1) Концепцію адміністративної реформи в Україні (1998 рік); 2) Концепцію державної регіональної політики (2001 рік); 3) Державну стратегію управління місцевим і регіональним розвитком на 2004-2010 роки (2003 рік); 4) «Реформу для людини» (2005 рік); 5) Концепцію (концептуальні засади) реформи адміністративно-територіального устрою України Української асоціації місцевих та регіональних влад (2005 рік); 6) Концепцію децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування Асоціації міст України та громад (2005 рік); 7) Проект закону «Про внесення змін до Конституції України» щодо удосконалення механізму організації публічної влади (наступний етап конституційної реформи) (2007 рік); 8) Проект реформи Міністерства регіонального розвитку та будівництва України (2008-2009 роки); 9) Проект Конституції України (2009 рік); 10) Послання Президента України до Верховної Ради України «Модернізація України — наш стратегічний вибір» (2011 рік); 11) Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (2014 рік); 12) Закон України «Про об'єднання територіальних громад» (2015 рік); 14) зміни до Конституції України (щодо децентралізації державної влади) (2015 рік). Спільні риси розглянутих підходів: орієнтація на зміцнення місцевого самоврядування; поглиблення децентралізації влади; використання моделі взаємодії у відносинах центральної та місцевої влади. Недоліки існуючих підходів: відсутність комплексності; певна декларативність; вторинність економічної складової; надмірне акцентування на реформуванні апарату управління; розгляд територіального укрупнення як своєрідної панацеї; не врахування потенціалу функціонального об'єднання територіальних громад; небезпека передачі максимуму влади

не достатньо інституціоналізованому місцевому самоврядуванню; відсутність застосування технологій антикризового управління; обминання проблеми формування державної муніципальної політики.

Проведення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою України на засадах зміцнення місцевого самоврядування, поглиблення децентралізації влади, використання моделі взаємодії у відносинах центральної та місцевої влади є обов'язковим та необхідним для забезпечення розвитку країни. Однак, таке реформування не може бути формальним, необґрунтованим, невиваженим, маскуючи недоречності та архаїзми існуючої моделі територіального управління. Для його реалізації потрібна спільна узгоджена політична воля вищого керівництва країни з урахуванням інтересів територіальних утворень різного ієрархічного рівня.

В дискусіях щодо адміністративно-територіальної реформи забагато уваги відводиться бюрократичному апарату, моделюванню організаційної структури влади. Проте пересічному громадянину, врешті-решт, байдуже хто йому надаватиме послуги — органи місцевого самоврядування чи органи державної влади. В центрі реформи повинна стояти людина, якій органи влади повинні надати якісні послуги. Тому необхідно починати із розроблення соціальних стандартів життя населення, що гарантуватимуться владою. Ці параметри необхідно підкріпити джерелами матеріального та фінансового забезпечення.

Дещо помилковим, на нашу думку, є прагнення провести адміністративно-територіальну реформу одномоментно. Сьогодні слід зосередитися на першочерговому реформуванні первинного рівня місцевого самоврядування, який безпосередньо наближений до конкретної людини. Реформування районів та областей — справа майбутнього. До того ж, штучне перетворення апаратів обласних та районних державних адміністрацій в виконавчі органи місцевого самоврядування та префектури не вирішить проблему. Сьогодні треба вести мову про докорінну трансформацію функцій виконавчих органів у відповідності з вимогами часу.

В процесі реалізації адміністративно-територіальної реформи треба врахувати можливі сценарії її наслідків. Недоцільно опрацьовувати лише оптимістичний сценарій розвитку подій, адже проведення адміністративно-територіальної реформи пов'язане з величезним політичним, соціальним та економічним ризиком. В цьому випадку центральним органам державної влади необхідно застосувати механізм ризик-менеджменту та антикризового управління, зваживши всі «за» і «проти».

Слід зазначити, що формування повноцінної територіальної громади за критерієм величини та чисельності населення не має бути самоціллю адміністративно-територіальної реформи, оскільки наявність цих характеристик не гарантує забезпечення економічного й соціального розвитку територіальних спільнот низового рівня. Результативність заходів, спрямованих на укрупнення первинних територіальних утворень, можлива лише за умови застосування в процесі управління їх комплексним розвитком підходу, який би базувався на принципах муніципального менеджменту, що успішно застосовуються в країнах Європейського Союзу. В процесі проведення адміністративно-територіальної реформи необхідно врахувати рецепти, напрацьовані світовим досвідом, адаптовані до наших реалій. Враховуючи зарубіжний досвід, реформування системи адміністративно-територіального устрою, а, відповідно, й реформування системи місцевого самоврядування в Україні, повинно орієнтуватися на вирішення таких завдань: законодавче визначення поняття та засад адміністративно-територіального устрою України, правового статусу і рівнів адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань територіального устрою; встановлення критеріїв утворення адміністративно-територіальних одиниць; спрощення системи адміністративно-територіального устрою; оптимізацію класифікації адміністративно-територіальних одиниць; чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць; децентралізацію владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами влади на територіальному рівні; вдосконалення бюджетних відносин та податкової системи, вироблення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів; підтримку депресивних

територій тощо, а відтак, формування організаційно, фінансово та матеріально спроможної виконувати як власні, так і делеговані державою функції територіальної громади; створення умов для поліпшення життя населення; забезпечення просторово-часової рівнодоступності всіх громадян (незалежно від місця їх проживання) до ресурсів розвитку людського потенціалу, включаючи весь комплекс соціально-культурних закладів з надання різноманітних послуг (у сфері освіти, культури, медичного обслуговування, торгівлі тощо); додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання; ефективне використання природного, економічного, трудового, наукового та іншого потенціалу територій.

Нова територіальна модель місцевого економічного розвитку має відповідати таким вимогам: забезпечення оптимізації території надання муніципальних послуг з урахуванням не лише соціальної, але й мінімальної економічної доцільності; врахування чинника не суб'єкту, а результату надання послуги; розуміння того, що територіальне об'єднання є необхідним, однак не єдиним чинником зміцнення територій; чіткість розмежування повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування; поглиблення децентралізації на принципі субсидіарності із одночасним формуванням системи державного моніторингу діяльності місцевого самоврядування в рамках правового поля держави; врахування досвіду адміністративно-територіальних реформ зарубіжних, насамперед постсоціалістичних країн; необхідність формування державної муніципальної політики та практичної реалізації державної регіональної політики; врахування системи критеріїв інтеграції різних населених пунктів в єдину територіальну громаду; забезпечення становлення повноцінного місцевого самоврядування на вторинному рівні на основі поєднання повноважень, механізму їх реалізації та відповідальності; реалізація механізму функціональної інтеграції територіальних громад; проведення адміністративно-територіальної реформи на основі державно-вольового рішення; комплексний підхід до реформування моделі управління розвитком територій. Врахування їх дозволить створити об'єктивні умови модернізації управління місцевим економічним розвитком.

Адміністративно-територіальна реформа є хірургічним втручанням у державний організм, що об'єктивно визначає важливість зваженого і науково обґрунтованого підходу до її проведення. В процесі адміністративно-територіальної реформи не просто перекроюватимуться адміністративні межі, а порушуватимуться усталені історичні управлінські та економічні зв'язки. В центрі реформи має стояти не «територія», а людина як найвища цінність Української держави, забезпечення добробуту якої є місією функціонування владного апарату.

#### *Література*

1. Кравченко В.І. Місцеві фінанси України: навчальний посібник / В.І.Кравченко. – К. : Т-во «Знання», КОО, 1999. – 487 с.
2. Монастирський Г.Л. Модернізаційна парадигма управління економічним розвитком територіальних спільнот базового рівня: монографія / Г. Л. Монастирський. — Тернопіль: Вид-во «Економічна думка» ТНЕУ, 2010. – 464 с.
3. Монастирський Г.Л. Теорія організації: підручник / Г. Л. Монастирський. – Тернопіль: ВПЦ «Економічна думка ТНЕУ», 2014. – 288 с.
4. Monastyrskyi G. Municipalization as a new paradigm of local economic development: world and national tendencies / G. Monastyrskyi // Local self-government in local development: Ukrainian and Polish experience: monograph / ed. Lech Jańczuk. – Lublin: Wydawnictwo KUL, 2014. – P. 57-77.