# 

# НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В УКРАИНЕ

**ВВЕДЕНИЕ**

Административно-территориальная реформа в Украине отнесена к главным задачам трансформации системы государственного управления. На необходимости ее осуществления делают акцент в своих выступлениях Президент Украины В. Ющенко, премьер-министр Украины Ю. Тимошенко, Вице-премьер-министр Украины Р. Бессмертный, другие представители украинского политикума. В частности, данный вопрос был одним из ключевых для обсуждения на Всеукраинском съезде советов, самом крупном за годы независимости собрании самоуправляемого актива государства, который прошел 25-26 апреля 2005 г. Сегодня основные положения предлагаемой административно-территориальной реформы (АТР) вынесены на обсуждение как специалистов, таки всего украинского общества.

В этом контексте научное обоснование принципов АТР имеет важное прикладное значение. Нынешний этап государственного строительства в Украине требует создания системы управления региональным и местным развитием, которая могла бы наиболее эффективно реализовать имеющийся в стране экономический потенциал для повышения уровня жизни граждан, обеспечить динамичное развитие как страны в целом, так и каждой территории в частности.

**Теоретические вопросы административно-территориального устройства Украины**

Административно-территориальное устройство (АТУ) государства является весомым фактором обеспечения его территориальной целостности, динамичного и сбалансированного социально-экономического развития, эффективного использования ресурсного потенциала, а также необходимой предпосылкой для практической реализации принципов устойчивого развития в пределах территориальных административных образований и государства в целом.

Современное АТУ Украины, сформировавшееся при отсутствии самостоятельной методологии и определявшееся имперскими идеями управления территориями в пределах бывшего СССР, в основных чертах сохраняется уже свыше полвека. До недавнего времени, по сути, не было политических условий для развития Украины как целостного государственного образования и проведения реформ в АТУ на научных основах.

После провозглашения 24 августа 1991 г. Верховным Советом Украинской ССР независимости Украины на теоретическом уровне сразу же возник вопрос необходимости обоснования оптимальной схемы АТУ, которая должна как можно лучше соответствовать потребностям построения украинского государства и согласовываться с объективной территориальной дифференциацией социально-экономических процессов. Однако на практике украинское государство столкнулось с необходимостью решения ряда важных политических, экономических, социальных, этнических и других проблем. Острый экономический кризис 90-х годов прошлого века и необходимость как можно более быстрого построения институциональной системы государства, а также проблемы, порожденные фактическим формированием в государстве олигархически-клановой системы власти, отсрочили решение вопроса АТУ почти на 14 лет.

В то же время включение Украины в общемировые процессы глобализации и регионализации, ее реальные шаги к интеграции в Европейское Сообщество остро ставят вопросы в отношении соответствия АТУ государства основным европейским принципам построения системы управления региональным и местным развитием, построения местного самоуправления, а также соответствия объективным тенденциям регионализации социально-экономических процессов.

Отечественные ученые имеют весомые научные наработки по вопросам регионализации и экономического районирования Украины. Это, прежде всего, работы М. Долишнего, Б. Данилишина, И. Горленко, Ф. Заставного, М. Паламарчука, М. Пистуна, В. Поповкина, О. Шаблия и других ученых. Историческим аспектам формирования АТУ Украины посвящены работы М. Дни-стрянского, В. Поповкина. Разработка методологических и методических основ реформирования АТУ нашла отражение в работах А. Невелева, В. Нудельмана и других ученых.

Вместе с тем существует необходимость формирования и конкретизации концептуальных принципов реформирования АТУ государства на современном этапе с учетом требований по реализации курса Украины на введение европейских стандартов во всех сферах жизнедеятельности общества.

**Методологические основы реформирования административно-территориального устройства государства**

Научное обоснование АТР требует четкого определения соответствующих категорий и терминов. Современные украинские энциклопедические издания содержат термины "административно-территориальное деление" и "административно-территориальная единица".

Административно-территориальное деление - это "внутреннее деление территории государства на административно-территориальные единицы в целях рациональной организации государственного и общественного управления регионами, народным хозяйством, в целом политической и культурной жизнью" 2.

Административно-территориальная единица - это "часть единой территории страны, являющаяся пространственной основой для организации и деятельности местных органов государственной власти и органов местного самоуправления. По географическим признакам административно-территориальные единицы Украины делятся на населенные пункты и регионы".

В то же время в Конституции Украины употребляется термин "территориальное устройство Украины" и определены его основные принципы, в частности: "единства и целостности государственной территории, сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти, сбалансированности социально-экономического развития регионов, с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций.

В проекте Закона Украины "О территориальном устройстве Украины", вынесенном в настоящее время на обсуждение, также употребляется термин "территориальное устройство", под которым понимают "обусловленную географическими, историческими, экономическими, социальными, культурными и другими факторами внутреннюю территориальную организацию государства с делением ее территории на составные части - административно-территориальные единицы в целях обеспечения населения необходимым уровнем услуг и сбалансированного развития всей территории государства".

Известный российский ученый И. Лексин, который провел глубокое исследование территориального устройства государства с применением методологии системного анализа, предлагает рассматривать под территориальным устройством государства официально (конституционно, законодательно) установленную систему территориальных и функциональных элементов и иерархических связей, функцией которой является формирование пространственной структуры публичной власти в государстве.

Таким образом, систему территориального устройства государства следует рассматривать как "каркасную" (или "скелетную") часть системы организации государства и общества в целом и системы государственного управления в частности. Такое понимание значимо с методологической точки зрения, поскольку оно позволяет выявить специфические объективные закономерности и особенности формирования и функционирования системы территориального устройства государства, что важно для правильного выбора методик его реформирования. В то же время такое понимание территориального устройства предполагает, что его следует рассматривать в тесной взаимосвязи с системой организации власти в государстве. В силу этого административно-территориальная реформа должна предусматривать изменение этих составляющих: и системы территориального устройства, и системы территориальной организации власти в государстве.

Отметим некоторые особенности территориального устройства, учет которых имеет важное значение при его реформировании.

Во-первых, формирование территориального устройства - длительный процесс. Он сочетает как элементы естественного обособления территорий, каждая из которых объединяется собственной системой хозяйственных, социальных, культурных связей, транспортных коммуникаций, а в отдельных случаях - особенностями этнического и конфессионного состава населения, так и меры, инициированные органами власти, заинтересованными в структурировании территории, упорядочении ее организации в целях совершенствования системы управления, повышения эффективности фискальной политики. І-

Во-вторых, территориальное устройство государства характеризуется унй1 нереальными системными признаками: 1) целостностью - она означает принципиальную невозможность сведения свойств системы к сумме свойств ее элементов, появление нового качества, которое не характерно ни для одного из ее отдельных элементов; 2) структурностью, обусловленностью поведения системы поведением ее отдельных элементов и свойствами ее структуры; 3) тесными взаимосвязями системы и внешней среды; 4) иерархичностью, согласно которой каждый компонент может быть представлен как система, а каждая система, в свою очередь, - как элемент более широкой системы; 5) необходимостью многоаспектного исследования системы для ее адекватного познания 7.

В-третьих, в унитарных государствах система территориального устройства охватывает всю территорию страны, в соответствии с ней создается система органов государственного управления и местного самоуправления. В унитарных государствах территориальное устройство определяется центральными органами власти. Территориальное устройство государства формируется и изменяется исключительно официально, на правовой основе. Это означает необходимость управления процессом реформирования территориального устройства, что требует существования определенной (государственной) политики развития территориальной системы. Иными словами, территориальное устройство государства означает управление развитием ее территориальной структуры.

В-четвертых, территориальное устройство держится на отношениях по осуществлению публичной власти (государственной или местного самоуправления). Системообразующими элементами территориального устройства являются функциональные элементы (структурные центры, единицы управления), объединенные связями между субъектами властных отношений высших и низших уровней. Следует отметить, что именно по типу взаимоотношений центра с территориями выделяются типы государств.

В-пятых, на основе территориального устройства формируются экономическая структура государства, развитие связей между субъектами хозяйственной деятельности, системы расселения, социальной инфраструктуры, а также системы многих общественных организаций. Таким образом, изменение территориального устройства вызовет необходимость изменений во всех других системах государства.

В-шестых, территориальное устройство на современном этапе стало весомым фактором территориальной организации социально-экономического пространства государства. Поэтому декларированный при командно-административной системе принцип соответствия систем территориального устройства и экономического районирования требует критического пересмотра. В условиях чрезвычайно динамичного экономического развития, которое в большой степени зависит от изменчивой мировой экономической конъюнктуры, изменилась суть принципа экономической целесообразности. Он заключается не в том, чтобы провести границы административно-территориальных образований в соответствии со сформированными ареалами и центрами хозяйственной деятельности, а в том, чтобы, объединив определенные территории в одно административно-территориальное (управленческое) образование, создать в его пределах максимально благоприятную социально-экономическую среду.

В-седьмых, система территориального устройства государства характеризуется определенной устойчивостью, которая обеспечивается прежде всего структурными взаимосвязями. Это свойство означает сохранение устойчивости системы территориального устройства в условиях дифференцированного влияния на отдельные ее составляющие. Устойчивость системы территориального устройства является базовой составляющей устойчивости государственной власти. В то же время устойчивость предполагает определенное противодействие, невосприимчивость тех или иных мер АТР. На практике это будет сводиться к необходимости настойчивой и последовательной реализации задач АТР.

В-восьмых, практическая реализация АТР требует учета свойства территориального устройства, которое исследователи называют "ограниченностью эффекта реформирования". Это свойство выходит из того, что: 1) территориальное устройство государства - относительно консервативная система государственного устройства с очень ограниченным количеством параметров, которые могут быть революционно изменены; 2) реформа территориального устройства по своей сути является комплексным влиянием на систему государственного устройства в целом; 3) в рамках этого влияния изменения в территориальном устройстве государства как таковом могут играть не первоочередную роль, а лишь служить поводом или катализатором изменений, на которые собственно и были направлены преобразования; 4) в процессе преобразования территориального устройства необходимо преодолевать сопротивление всей целевой системы публичных институтов и внутригосударственных отношений.

Таким образом, с одной стороны, преобразование территориального устройства государства само по себе может повлиять на благополучие конкретного гражданина, семьи, территориальной социальной группы. Ведь в Украине от статуса населенного пункта зависит возможность количественного и качественного получения услуг. С другой стороны, преобразование территориального устройства само по себе не способно привести к кардинальным качественным изменениям в политико-правовом устройстве государства. Реформа территориального устройства, взятая отдельно, ни в коем случае не способна привести к кардинальным изменениям в функционировании системы органов государственной (публичной) власти. Сдвиги такого уровня определяются реформированием государственной службы, изменением принципов построения органов государственной власти, созданием действенных механизмов контроля и ответственности за эффективность управления, упорядочением финансово-кредитной системы, комплексным преобразованием всей системы власти и др. Учет перечисленных других особенностей функционирования системытерриториального устройства государства поможет правильно сформулироватьзадачи АТР и определить адекватные механизмы ее реализации.

**Децентрализация управления: преимущества и риски в условиях Украины**

Одним из главных принципов и задач АТР в Украине провозглашена децентрализация управления. Однако отсутствуют четкие ориентиры в отношении степени (глубины) децентрализации, соответствующей современному и перспективному состоянию украинского общества. В то же время этот вопрос, по нашему мнению, принципиально важен с точки зрения как построения эффективной системы территориальной организации власти в Украине, так и обеспечения национальной безопасности государства.

Ранее децентрализацию власти рассматривали преимущественно как свойство федеративных систем государственного устройства. В последние несколько десятилетий элементы децентрализации начали активно внедряться в унитарных государствах для повышения эффективности систем государственного управления. Соответственно различают политическую и административную децентрализацию. Последняя представляет интерес в контексте АТР в Украине.

Административная децентрализация - это контролируемый и упорядоченный процесс передачи части полномочий центра органам власти субнационального уровня - региональным и (или) местным. В процессе административной децентрализации объем прав низших органов власти расширяется в пределах, определенных задачами повышения эффективности и гибкости аппарата управления, совершенствования способности государственных органов и муниципальных структур решать вопросы социального и экономического регулирования. Административная децентрализация требует компетентности и последовательности действий по перераспределению организационных и финансовых ресурсов между имеющимися уровнями управления.

Вопрос децентрализации власти в Украине тесно связан с развитием местного самоуправления. В демократическом государстве местное самоуправление выступает в качестве главного элемента саморегуляции и самоуправления граждан. Этот институт обеспечивает приближение власти к населению: благодаря ему внедряется гибкий механизм управления, значительно менее забюрократизированный, чем в жестко централизованной системе. Местное самоуправление дает возможность устранить существующую определенную отчужденность народа от власти, является одним из механизмов существенного расширения прав и свобод каждого гражданина.

Особое значение приобретает выбор концепции местного самоуправления, которая будет реализовываться в государстве. Конституция Украины гарантирует развитие местного самоуправления как "права территориальной общины самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины".

В зависимости от представлений, касающихся отношений между органами государственного управления и местного самоуправления, мировая научная мысль сформулировала несколько основных теорий самоуправления, среди которых наиболее распространены общинная и государственная теории. Общинная теория, основываясь на противоположности общественных и государственных интересов, определяет основу для полной самостоятельности органов самоуправления, исходя из самостоятельной реализации местным обществом своих собственных общественных интересов, а сущность самоуправления заключается в предоставлении местному обществу права самому заведовать своими общественными интересами и в сохранении за правительственными органами права заведовать самими лишь государственными делами

Государственная (или государственническая) теория определяет самоуправление службой местного общества государственным интересам, местное управление действует только в корпоративно-территориальных интересах, получает суверенную компетенцию и права только в сфере неполитических отношений, в местных хозяйственных и общественных делах, а органы местного управления в вопросах политических, общегосударственных действуют как представители государства ".

Вопрос о том, какую из этих концепций положить в основу построения местного самоуправления в Украине, дискутируется уже свыше десяти лет, однако исследователи не пришли к общему мнению, а действующие законодательные нормы содержат аргументы в пользу обеих концепций.

Предложенный проект АТР основывается на общинной теории местного самоуправления и предполагает проведение глубокой децентрализации государственного управления. В частности, проектом Закона "О территориальном устройстве Украины" предлагается ликвидировать районные государственные администрации, а за областными государственными администрациями оставить функции надзора. А взамен этого полномочия в отношении управления территориями предоставить исполнительным комитетам соответствующих местных советов.

Аргументом "за" децентрализацию управления называют повышение качества общественных услуг и их приближение к потребителю, а также пример развитых децентрализованных государств. Мировой опыт регионального управления на самом деле свидетельствует в пользу децентрализованной модели обеспечения территориального развития, при которой максимум полномочий в данной сфере передается органам местной власти, в частности органам местного самоуправления.

Вместе с тем, на наш взгляд, существует немало серьезных предостережений относительно угроз, которые может повлечь за собой децентрализация управления в Украине. Во-первых, путем введения элементов децентрализации управления в унитарных государствах в целях повышения его эффективности идут высокоразвитые европейские страны, которые имеют давние традиции демократии, сформированную устойчивую систему государственно-политического устройства, действенную систему законодательно-нормативного регулирования всех сфер жизнедеятельности общества. Об Украине на нынешнем этапе этого сказать нельзя.

Во-вторых, повышение роли местного самоуправления в управлении государством предусматривает наличие его реального носителя в виде сознательных, независимых, обеспеченных граждан. В Украине с ее тоталитарным прошлым, когда на протяжении многих десятилетий унижалось достоинство человека, и очень низким уровнем жизни говорить о наличии такого носителя местной демократии слишком рано.

В-третьих, Украина сегодня характеризуется сложной внутриполитической и социально-экономической ситуацией. Ей нужно решать чрезвычайно сложные социально-экономические проблемы, укреплять институционально-правовое обеспечение всех сфер жизнедеятельности, консолидировать украинское общество, повышать уровень интегрированности национальной экономики. Решение такого комплекса проблем, по нашему мнению, требует укрепления вертикали государственной власти и повышения ответственности на всех уровнях государственного управления.

**ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

С учетом приведенных аргументов сегодня целесообразно ориентироваться на государственническую концепцию местного самоуправления. Его необходимо укреплять на низшем административно-территориальном уровне, системно развивая соответствующую институционально-правовую базу и создавая благоприятные условия для его развития. Только когда местное самоуправление научится эффективно управлять на уровне территориальной общины, населенного пункта, можно будет осуществлять постепенные, последовательные шаги к децентрализации управления на субрегиональном и региональном уровнях.

К тому же опыт унитарных децентрализованных государств свидетельствует о том, что преимущественно в низовых административно-территориальных образованиях полномочия по управлению принадлежат выборным органам местного самоуправления, а на субрегиональном уровне могут функционировать как выборные органы власти, так и назначенные "сверху" должностные лица. Применение той или иной модели управления зависит главным образом от исторических традиций страны, а также от принятой в ней правовой системы. В соответствии с нормами романо-германской правовой системы, которая формируется в Украине, в субрегиональных уровнях отсутствует выборность должностных лиц. Кроме того, мировой опыт подтверждает, что децентрализованные структуры территориального устройства эффективны в благоприятных условиях, тогда как для выживания при неблагоприятных обстоятельствах лучше подходят структуры централистские. Это объясняет, в частности, относительную легкость распада разных децентрализованных политических образований, колониальных империй и федеративных государств.

**Перечень ссылок**

1..У пошуках оптимальної моделі (За матеріалами прес-конференції Р. Безсмертного ЗМІ). Газета "Воля" № 4, 2006, с. 1-4

2. Енциклопедія сучасної України. Т. 1. А.К., HAH Украины, 2005, с. 193.

3. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. (Витяг); Територіальна організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (За заг. ред. А. Зайця). К., Видавничий Дім "Ін Юре", 2002, с. 34-35.

4. Лексин И. Территориальное устройство государства: попытка реализации системной методологии анализа. "Российский экономический журнал" № 1, 2006, с. 55.

5. Федерализм: Энциклопедия. М., Изд-во МГУ, 2000, с. 154.

6. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку. Навчальний посібник (За заг. ред. Н.Р. Нижник). К., ЗАТ "Нічлава", 2005, с. 220

7. Куйбіда В.,Чушенко В. Поняття місцевого самоврядування в Україні. "Право України" № 5, 2006, с. 19.