

УДК 35.071.55(1–2/–4)+(477)

Верещук Ірина Андріївна

міський голова Рава-Руської міської ради,
аспірантка Львівського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

АЛГОРИТМ ФОРМУВАННЯ ЕФЕКТИВНОГО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ У ЛЬВІВСЬКІЙ ОБЛАСТІ

Анотація. Розглядаються питання формування дієздатного базового рівня адміністративно-територіального устрою України. Запропоновано практичні кроки щодо вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою у Львівській області. Розроблено покроковий алгоритм реалізації завдань адміністративно-територіальної реформи на обласному рівні.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, територіальна громада, місьцеве самоврядування, область, район.

Верещук И. А. Алгоритм формирования эффективного административно-территориального устройства во Львовской области

Аннотация. Рассматриваются вопросы формирования дееспособного базового уровня административно-территориального устройства Украины. Предложены практические шаги по усовершенствованию системы административно-территориального устройства во Львовской области. Разработан пошаговой алгоритм реализации задач административно-территориальной реформы на областном уровне.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, территориальная община, местное самоуправление, область, район.

Vereshchuk I. A. The algorithm for the formation effective administrative-territorial structure in the Lviv region

Annotation. Issues of forming a functioning basic level administrative-territorial structure of Ukraine are investigated. We offered practical steps to improve the system of administrative-territorial structure in the Lviv region. Stepwise algorithm of implementation administrative-territorial reform at the regional level has been developed.

Key words: administrative-territorial reform, territorial community, local government, region, district

Постановка проблеми у загальному вигляді. Сучасна система адміністративно-територіального устрою дісталася Україні в спадок від колишнього СРСР і характеризується високим ступенем вертикальної централізації влади. Саме тому безумовно потрібне часткове реформування системи адміністративно-територіального устрою. Насамперед це стосується формування дієздатного його базового рівня.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблем проведення адміністративно-територіальної реформи останнім часом отримало в Україні новий імпульс. Так, останніми роками в Україні опубліковано низку теоретичних праць, присвячених проблематиці адміністративно-територіального устрою. Значний внесок у розробку цієї наукової проблеми зробили зокрема О. Амосов, Р. Безсмертний, В. Корженко, В. Куйбіда, О. Кучабський, М. Лесечко, І. Лопушинський, Л. Оленковська, Р. Плющ, С. Саханенко, В. Яцуба та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак бракує праць практичного спрямування, які б дозволили вирішити питання формування дієздатного базового рівня адміністративно-територіального устрою в кожній конкретній області України.

Формулювання цілей статті. Головним завданням алгоритму формування ефективного адміністративно-територіального устрою (далі – алгоритму) у Львівській області є забезпечення послідовного виконання завдань щодо вдосконалення системи адміністративно-територіальних одиниць. Алгоритм покликаний сприяти адекватному віддзеркаленню локальних соціально-територіальних систем в адміністративно-територіальному устрої базового рівня області. Методологічною основою алгоритму є організаційно-правовий механізм удосконалення системи адміністративно-територіального устрою. Часові рамки алгоритму є гнучкими і визначаються покроковою результативністю вирішення конкретних послідовних завдань.

Виклад основного матеріалу. Алгоритмічний підхід до вирішення проблем адміністративно-територіального характеру запропоновано О. Кучабським 2010 року [1, с. 267-275]. У зв'язку з суттєвими змінами, що відбулися в суспільно-політичному на соціально-економічному житті держави за останні роки, та акцентуючи увагу на вирішенні проблеми впорядкування адміністративно-територіального устрою на рівні

адміністративного регіону, вважаємо за доцільне розробити і запропонувати спеціальний алгоритм. Територіальною основою такого алгоритму обрано Львівську область.

Метою створення алгоритму є сприяння суб'єктам управлінського процесу в реалізації адміністративно-територіальної реформи на регіональному рівні. Окрім цього, алгоритм покликаний зробити процес адміністративно-територіального реформування відкритим для громадськості та прозорим з огляду на діяльність відповідних органів виконавчої влади. Запропонований алгоритм є відкритим для доповнень і уточнень. У цілісному вигляді алгоритм може бути затверджений Львівською обласною державною адміністрацією.

Необхідними передумовами для введення в дію алгоритму є:

1) законодавче та нормативно-правове забезпечення здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Насамперед ідеться про потребу, поряд з ухваленням 05 лютого 2015 року Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», ухвалити Закон «Про адміністративно-територіальний устрій», деяких інших спеціальних законів, а також внести відповідні зміни до чинних законодавчих актів у сфері територіального управління. Не слід виключати також можливість внесення змін до деяких положень Конституції України щодо впорядкування базового рівня адміністративно-територіального устрою держави;

2) забезпечення демократизації процесу реформування шляхом залучення громадян до ухвалення управлінських рішень адміністративно-територіальної приналежності тих чи інших поселень або їх частин. У цьому контексті слід розробити і впровадити організаційно-правовий механізм, який забезпечував би еволюційність адміністративно-територіальної структури. Ідеться про формування ефективної системи адаптації адміністративно-територіального устрою до нових викликів і

вимог часу через систему оперативного вдосконалення відносин адміністративно-територіального характеру;

3) інформаційний супровід через удосконалення механізмів комунікації громадськості з органами влади в ході реалізації реформи шляхом створення відповідних підрозділів у структурі місцевих державних адміністрацій або покладання цих обов'язків на Департамент інформаційної діяльності та комунікації з громадськістю Львівської обласної державної адміністрації та відповідні відділи, що відповідають за забезпечення зв'язків із громадськістю районних державних адміністрацій та міст обласного значення;

4) матеріально-ресурсне забезпечення реформи через формування мотиваційного механізму об'єднання поселень навколо локальних центрів – організаторів соціально-економічного простору. Як відзначає О. Амосов, «сучасний механізм регулювання на регіональному рівні повинен спиратися на мотиваційний механізм, тобто включати систему стимулів та спонукальних мотивів» [2, с. 15];

5) кадрове забезпечення процесу реформи через підготовку потрібної кількості експертів і консультантів, які будуть супроводжувати реалізацію реформи і надаватимуть безпосередню допомогу та роз'яснення всім зацікавленим суб'єктам. Важливо зберегти керованість системи управління в умовах реорганізації та не допустити управлінський колапс.

Перший етап покликаний забезпечити проектування базового управлінського рівня адміністративно-територіального устрою в межах Львівської області. Для цього слід здійснити такі кроки:

1) інвентаризація адміністративно-територіальних об'єктів – виявлення та облік наявних цілісних територіальних комплексів і задіяних у процесі державно-управлінської діяльності об'єктів матеріальної інфраструктури, а також тих об'єктів соціальної інфраструктури, які потенційно можуть набути якості адміністративно-територіальних

об'єктів;

2) визначення зон функціонального впливу поселень з метою їх дальшого закріплення на місцевості. Принципово важливо, щоб територія поселення, поряд із житловою зоною, уключала також землі громадського, адміністративного, господарського та рекреаційного призначення;

3) визначення локальних центрів соціально-економічної активності – т. зв. організаторів соціально-економічного простору. Аналіз системи розселення та адміністративно-територіального устрою Львівської області свідчить, що такими центрами є міські поселення – міста та селища міського типу. Незначним винятком можуть бути поселення-супутники, що перебувають під домінуючим впливом сусідніх потужніших центрів;

4) проектування каркасу окружних адміністративно-територіальних одиниць локального управлінського рівня через визначення «поля управління» майбутніх адміністративних центрів. Розмежування адміністративно-територіальних одиниць на локальному рівні доцільно здійснити за принципом рівновіддаленості від їх центрів. Як зазначає О. Кучабський, такий підхід є продуктивним насамперед на локальному рівні, оскільки дозволяє мінімізувати вартість забезпечення системних зв'язків, зокрема в питанні індивідуальних контактів у системі відносин «людина – влада» [3, с. 86];

5) уточнення розмежування з остаточним закріпленням його на території в нормативному порядку. Механізми такого уточнення повинні включати врахування думки населення, яке проживає в поселеннях, що містяться в зоні безпосереднього впливу декількох локальних центрів соціально-економічної активності. Таким чином, не слід виключати, що в межах новостворених одиниць можуть опинитися поселення, які раніше входили до складу різних сілрад або ж адміністративних районів. Урахування думки населення щодо прийнятного адміністративного розмежування може відбуватися шляхом інтерв'ювання, вивчення

громадської думки, консультативних опитувань, місцевих референдумів тощо.

Другий етап призначений для практичного впровадження базового управлінського рівня адміністративно-територіального устрою і включає в себе такі заходи:

1) раціоналізацію взаємозв'язку соціально-економічного життя громадян із системою державного управління через якісне зменшення потреби безпосереднього контакту громадян і суб'єктів підприємницької діяльності з органами влади. Дерегуляція соціально-економічної діяльності;

2) інтенсифікацію соціальної взаємодії в межах соціально-територіальних систем з метою вироблення і посилення управлінського процесу синергетичним ефектом, формування та утвердження територіальної ідентичності;

3) економічну активізацію населення з метою формування адекватного управлінським завданням бюджетного наповнення новостворених адміністративно-територіальних одиниць базового управлінського рівня;

4) налагодження стійкого та взаємовигідного партнерства між органами влади, з одного боку, та громадськими організаціями і підприємцями, з іншого, з метою залучення останніх до вирішення актуальних проблем місцевого розвитку. Інструментами цього мають стати різні форми приватноправового партнерства, а також упровадження екстериторіальних об'єднань локальних адміністративно-територіальних утворень;

5) упровадження гнучкої системи допоміжного адміністративно-територіального поділу, який би відбивав можливість участі в управлінському процесі всіх типів територіальних колективів – периферійних сіл, компактних частин великих поселень – з метою

мінімізації витрат під час реалізації відносин у системі «громадянин – влада». У цьому контексті польський дослідник П. Свянєвіч наголошував, що «в ситуації укрупнення локальних одиниць шляхом їх об'єднання належить подбати про охорону автономії малих сільських спільнот, між іншим через забезпечення їх належного представництва у збільшених одиницях» [4, с. 286].

Третій етап призначено для укрупнення районного управлінського рівня адміністративно-територіального устрою шляхом:

1) уточнення меж адміністративних районів унаслідок формування окружних адміністративно-територіальних одиниць базового локального управлінського рівня. Підставою віднесення до конкретного адміністративного району новостворених локальних адміністративно-територіальних утворень, до яких увійшли території суміжних районів, є розташування їх адміністративного центру в межах такого району;

2) визначення критеріїв кількісної оцінки соціально-економічного та управлінського потенціалу адміністративних центрів з метою дальшого укрупнення районного рівня адміністративно-територіального устрою. Доцільно таке оцінювання здійснювати за допомогою синтетичного показника, який би враховував чисельність населення, бюджетоспроможність, кадрово-управлінський потенціал, стан адміністративної інфраструктури тощо;

3) формування каркасу нового районного поділу області на основі міст із найбільшим соціально-економічним та управлінським потенціалом. Забезпечення пропорційності мережі новостворюваних укрупнених адміністративних районів і визначення оптимальної кількості об'єктів їх безпосереднього управління. Додатково важливо опрацювати та впровадити окремий статус для обласного центру, який доцільно наділити управлінськими повноваженнями новоствореного району, а також

додатковими повноваженнями, пов'язаними з виконанням функцій управління областю;

4) здійснення укрупнення районного рівня адміністративно-територіального устрою шляхом перерозподілу територій адміністративних районів між містами з найбільшим соціально-економічним та управлінським потенціалом;

5) розробки спеціальної програми соціально-економічного розвитку міст, які втратять статус центрів адміністративних районів, а також забезпечення працевлаштування державних службовців ліквідованих управлінських органів за фахом в інших органах влади, або їх перекваліфікації з їх наступним працевлаштуванням в інших секторах – громадському чи підприємницькому.

На четвертому етапі пропонується здійснити моніторинг і ймовірне коригування адміністративно-територіальних меж, зокрема:

1) здійснити оцінювання бюджетоспроможності новостворених окружних адміністративно-територіальних одиниць;

2) упровадити прозору й ефективну систему бюджетного вирівнювання;

3) розробити механізм соціально-економічного відродження депресивних і найбільш дотаційних одиниць – спеціальних (вільних) економічних зон;

4) створити передумови для конкурентного середовища між органами влади адміністративно-територіальних одиниць одного рівня;

5) виявити конфліктні ситуації, що мають явно деструктивний вплив, і здійснити коригування адміністративно-територіального розподілу як на локальному, так і на районному рівнях. Для цього слід розробити прозорий механізм змін адміністративно-територіальної структури, сформулювати чітку процедуру вирішення спірних питань адміністративно-

територіального характеру та забезпечити передумови для оперативного судового врегулювання адміністративно-територіальних суперечок.

П'ятий, завершальний етап передбачає розробку програми інвестиційного забезпечення належного функціонування адміністративного ресурсу та інфраструктури шляхом:

1) підготовки та перепідготовки публічних службовців, у яких змінилися посадові обов'язки в ході адміністративно-територіальної реформи, а також надання відповідного освітньо-кваліфікаційного рівня всім бажаним професійно брати активну участь у громадській роботі на місцевому рівні;

2) приведення відповідно до санітарно-технічних вимог адміністративних будівель і, у разі відсутності спеціалізованих споруд, будівництво нових. Наприклад, у статті 10 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» закладається механізм «надання об'єднаній територіальній громаді коштів на формування відповідної інфраструктури» [5];

3) удосконалення та розвитку задіяних в управлінському процесі систем зв'язку (спецзв'язок, пошта, телефон, Інтернет тощо). Загалом фактичний стан справ галузі зв'язку характеризується переважно низькою телефонною щільністю, фізично зношеним і застарілим обладнанням, недостатньо розвинутою цифровою первинною мережею, невеликою кількістю телевізійних каналів для потреб державних, комунальних і приватних телерадіоорганізацій, високою питомою вагою ручної праці в поштової галузі і низькою якістю поштових послуг. Спостерігається значна диспропорція в рівні розвитку зв'язку між містами та сільськими населеними пунктами [6];

4) ремонт і будівництво автомобільних доріг – якісних шляхів сполучення, що з'єднують адміністративні будівлі, де надаються адміністративні послуги населенню, з усіма поселеннями підпорядкованої

території. Тільки за офіційними даними, для досягнення забезпеченості України автомобільними дорогами рівня європейських країн слід побудувати і модернізувати майже 200 тис. кілометрів, зокрема 60 відсотків у сільській місцевості [7];

5) удосконалення схеми громадського транспортного сполучення, яка гарантуватиме учасникам управлінського процесу можливість швидкого і недорогого доступу до місць розташування органів влади, що надають управлінські послуги. Виходячи з містобудівних нормативів, така доступність вимірюється гранично допустимими витратами часу населенням громади на відвідання її центру для одержання законодавчо визначеного рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг і має становити для переважної більшості населення (90%) до 30 хвилин [8].

Висновки з даного дослідження. Унаслідок упровадження алгоритму в управлінську практику вдасться на конкретному практичному рівні закріпити стратегічну демократичну тенденцію територіального розвитку України. По-перше, створяться передумови для посилення ролі локальних спільнот у системі відносин адміністративно-територіального характеру. По-друге, удосконалиться схема адміністративно-територіального розмежування, яка визначатиметься насамперед бюджетоспроможністю територіальних одиниць. По-третє, посиляться роль громадян у забезпеченні ефективного соціально-економічного розвитку України.

Перспективи подальших розвідок. У подальшому, після апробації та вдосконалення алгоритм може стати зразком для підготовки аналогічних документів на рівні адміністративних районів Львівської області, а також інших областей України.

Список використаних джерел:

1. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення [Текст] : монографія / Олександр Кучабський. –

- Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 316 с.
2. Амосов О. Ю. Перетворення механізмів державного регулювання економічного розвитку / О. Ю. Амосов // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр.: у 2 ч. ; за заг. ред. Г. І. Мостового, Г. С. Одінцової. – Харків: ХарПІ УАДУ, 2001. – Вип. 2. – С. 10-16.
 3. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення [Текст] : монографія / Олександр Кучабський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 316 с.
 4. Swianiewicz P. Economies and diseconomies of scale in Polish local governments / Swianiewicz P., Herbst M. // Consolidation or fragmentation? The size of local government in Central and Eastern Europe / Ed. P. Swianiewicz. – Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative. Open Society Institute, 2002. – P. 219-292.
 5. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Проект Закону України N11438 від 13.06.2014 р. (текст до другого читання 14.08.2014 р., Закон ухвалено Верховною радою України 05 лютого 2015 року) – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51326
 6. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року : Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №1001 від 21.07.2006 р. // Офіційний вісник України [Текст]. – 2006. – №30. – С. 36. – Ст. 2132.
 7. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року : Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України №1001 від 21.07.2006 р. // Офіційний вісник України [Текст]. – 2006. – №30. – С. 36. – Ст. 2132.

Statement of the problem. The current system of administrative and territorial division Ukraine inherited a legacy of the former Soviet Union and a high degree of vertical centralization of power. Therefore, the desired partial reform of the system of administrative and territorial division.

Urgency. Studies of administrative-territorial reform recently received new impetus in Ukraine. Thus, in recent years in Ukraine published a number of theoretical works on the topics of administrative-territorial structure.

The purpose of the article – to define the algorithm of forming an effective administrative-territorial structure in Lviv region.

Our task was to study – to resolve the issue of forming a viable baseline administrative-territorial structure in each region of Ukraine.

Summary. Due to changes in the political to the social and economic life of the country in recent years, we consider it appropriate to develop and offer a special algorithm. Territorial basis of the algorithm selected Lviv region.

The purpose of the algorithm is to contribute to business process

management in the implementation of administrative reform at the regional level. In addition, the algorithm is designed to make the process of administrative-territorial reform open and transparent to the public because of the activities of the executive power.

Conclusion and outcomes. As a result of implementation of the algorithm in administrative practice succeed in a particular practical level to consolidate democratic tendency strategic territorial development Ukraine. Create the conditions for strengthening the role of local communities in the system of relations of the administrative-territorial nature. Scheme will improve the administrative and territorial division. Will strengthen the role of citizens in ensuring effective socio-economic development of Ukraine.