

Ольшанська О.В., канд. екон. наук, доцент,
завідувач кафедри регіональної економіки
ДВНЗ «Київський національний економічний
університет імені Вадима Гетьмана»

ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В ІННОВАЦІЙНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ

АНОТАЦІЯ

Ольшанська О.В. — Проблеми реформування адміністративно-територіального управління в інноваційних умовах розвитку. — Стаття.

У статті проаналізовані сучасні проблеми регіоналізації економіки України в умовах становлення інформаційно-інноваційного технологічного укладу. Розглянуто сутність основних понять адміністративно-територіального устрою, визначені основні підходи та принципи реформування адміністративно-територіального устрою. У висновках проаналізовано та визначено основні завдання побудови нової територіальної організації економіки та ефективного адміністративно-територіального устрою України.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: регіоналізація, інформаційно-інноваційний уклад, управління регіональним розвитком, адміністративно-територіальний устрій.

АНОТАЦІЯ

Ольшанская А.В. — Проблемы реформирования административно-территориального управления в инновационных условиях развития. — Статья.

В статье проанализированы современные проблемы регионализации экономики Украины в условиях становления информационно-инновационного технологического уклада. Рассмотрена сущность основных понятий административно-территориального

устройства, определены основные подходы и принципы реформирования административно-территориального устройства. В выводах проанализированы и определены основные задания построения новой территориальной организации экономики и эффективного административно-территориального устройства Украины.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: регионализация, информационно-инновационный уклад, управление региональным развитием, административно-территориальное устройство.

ANNOTATION

Olshanska O.V. – – The article.

KEY WORDS:

Постановка проблеми та її зв'язок з важливими науковими завданнями. На кожному етапі розвитку суспільства органами державного управління національного і регіонального рівнів вирішуються ті чи інші завдання поточної чи майбутньої діяльності. Нинішній етап реформування державного адміністративно-територіального управління вимагає змін відповідно до нових реалій політичного та економічного курсу країни. До таких реалій відноситься нині процес регіоналізації, з яким пов'язано визначення ролі територіальної влади в системі управління регіоном, відповідності її потребам нинішнього етапу і стратегічним завданням розвитку.

Аналіз останніх досліджень та публікацій з проблеми. Вивчення регіоналізації пов'язано зі значними труднощами через складність самого процесу та визначення його сутності. Цим проблемам присвячена значна кількість досліджень вітчизняних і зарубіжних вчених. В економічних теоріях Західної Європи дослідженням регіонального характеру організації

господарства значну увагу приділяли Адам Сміт, Дж. Сакс, К. Форстер, П. Кругман, М. Портер І.Г., А.Льош, А.Куклінські, П.Робсон, Г.Річардсон та інші. Важливий внесок у розвиток теорії регіонального розвитку зробив американський вчений Уолтер Айзард, який став засновником Асоціації регіональної науки в 1954 році. Значні досягнення здобуті й науковою школою регіоналістів України, Росії та інших суверенних держав, що утворювали раніше єдиний Союз. Серед них слід відмітити роботи М.М. Паламарчука, М.Д. Пістуна, Ф.Д. Заставного, О.І. Шаблія, Ю.Г., Саушкіна, Б.С. Хорева, М.М. Некрасова, О.Г. Гранберга, Л.Г. Чернюк, М.І. Фащевського, А.Г. Мазура та ін.

Визначення окремих питань, що не вирішені в обраній для дослідження проблемі. Сучасні наукові підходи розглядають регіон як просторову соціально-економічну цілісність в системі глобальної взаємодії зі специфічним механізмом державного регіонального управління. Функції адміністрування шляхом лише наказів і розпоряджень уже неефективні, застарілі. Регіональні адміністрації змушені самотійно вирішувати проблеми розвитку регіонів. В майбутньому такі функції зазнають суттєвих змін. Це обумовлено впливом економічних відносин та глобалізаційних чинників.

Характер нинішніх економічних відносин зумовив появу в регіоні суб'єктів підприємництва нового типу, які виявилися поза сферою впливу регіональної влади. Досягнувши економічної самостійності, суб'єкти підприємництва можуть реєструвати свої підприємства в інших регіонах і тим самим виводять зі сфери впливу регіональної влади не тільки фінансові потоки і прийняття певних рішень щодо зміни діяльності, але й кадри, виробничі потужності тощо. Такі зміни економічного простору регіону можуть бути підставою для трансформації адміністративно-територіальних меж регіону, тобто зміни його політико-адміністративного простору і характеру управлінської діяльності.

Цілі статті. Така ситуація вимагає від регіональної влади розвитку нових відносин з суб'єктами підприємництва. Вона повинна стати не

суб'єктом адміністрування, а управління господарською діяльністю в регіоні, тобто перейти від функціональної позиції до повної відповідальності як суб'єкт управління регіоном. В таких випадках відповідальність за розвиток регіону несе як територіальна громада, так і регіональний суб'єкт управління. Визначення та обґрунтування основних напрямів побудови нової територіальної організації економіки та ефективного адміністративно-територіального устрою України є метою даного дослідження.

Виклад основного матеріалу з обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Нинішня епоха глобалізації та нового інформаційно-інноваційного технологічного укладу ставить нові виклики і нові складні завдання перед регіональними органами влади. Нині складається нова система суспільних світових відносин взаємозв'язаності і взаємозалежності людини у глобальному просторі. Людина завдяки використанню Інтернету, телефону, комп'ютеру, факсу та інших засобів бере участь у суспільному житті не тільки інших регіонів своєї країни, але й у суспільному і економічному житті планети. Цим самим певні аспекти життєдіяльності людей виходять з-під впливу місцевої влади. Значна кількість категорій людей (особливо бізнесменів), окремі регіони (вільні економічні чи спеціальні економічні зони) стають транснаціональними, що послаблює їх зв'язки з національними державами. Рух капіталів, товарів, людей регулюється не державними управлінськими структурами, а світовим попитом і пропозицією та міжнародними правовими регуляторами. Вони впливають на кількість населення регіонів, його міграцію, зайнятість, систему розселення без узгодження з адміністративними органами регіонів.

Відокремились і стали незалежними від національних і регіональних економічних систем інвестиційний капітал, інформаційні системи, тип господарювання на основі мережевих систем і транснаціональних компаній. Так формується особливий тип господарської діяльності — міждержавні економічні простори, світові міста, єдиний стиль виробничої поведінки, соціально-культурної спільності тощо. В цих умовах адміністративно-

територіальний устрій втрачає колишню сутність і значимість. Регіони все більше стають суб'єктами міжнародних відносин, що діють на основі міжнародних прав і повноважень. Рамки внутрішнього державного управління не здатні вирішити проблеми функціонування міжнародної інтегрованої системи виробництва, споживання і відтворення. Це стосується також і підготовки та використання кадрів, діяльності засобів зв'язку, світових інформаційних комунікацій, охорони природи, раціонального використання ресурсів, функціонування спільних міждержавних об'єктів, науково-технічного прогресу, світової сервісної системи тощо. Така економіка і світові суспільні відносини не мають національних чи регіональних меж і тому майбутня система адміністративно-територіального управління повинна формуватися з урахуванням згаданих світових тенденцій розвитку.

Відомо, що чим більш розвинуті продуктивні сили, тим більші простори необхідні для їх функціонування. Отже, розвиваючи власні продуктивні сили, ми сприяємо становленню глобальної системи управління. Цьому сприяє і нинішня тенденція участі в глобальній системі шляхом розвитку інформаційної системи, вироблення нових знань, людського капіталу, творчих сил працівників, формуючи інформаційний та інноваційний стиль життя населення країни і її регіонів.

Сучасні наукові знання з регіональної економіки розглядають регіон як соціо-еколого-економічну цілісність і самодостатність в системі національної і глобальної взаємодії зі специфічним механізмом управління. Окремий тип регіонів, становлять адміністративно-територіальні регіони які кваліфікуються як адміністративно-територіальні одиниці (АТО). Адміністративно-територіальна одиниця — це регіон як територіальна соціально-економічна система (населений пункт, поселенська мережа та її регіональні системи, регіони зі спеціальним статусом), що має правову визначеність згідно чинного законодавства, відповідний адміністративний статус та функції, а також органи державної адміністративно-політичної та соціально-економічної управлінської діяльності. Основою їх виділення і

віднесення до певних типів адміністративно-територіальних одиниць є особливості державної адміністративно-політичної і соціально-економічної управлінської діяльності. Таким чином, регіон як соціально-економічна цілісність включає і управлінську адміністративно-політичну діяльність як невід'ємну ланку. У випадку, коли регіони виступають як соціально-економічна і адміністративно-політична єдність, їх слід вважати повноцінними одиницями адміністративно-територіального устрою держави і елементами територіальної організації суспільства. Це підкреслює важливість розробки методологічних підходів до визначення сутності основних понять адміністративно-територіального устрою (АТУ) держави і його одиниць. Сутність і зміст цих понять може мати наступну форму:

- адміністративно-територіальний устрій — це сукупність адміністративно-територіальних одиниць та їх територіальна організація, що відображає територіальний каркас виконавчих органів державної влади, які забезпечують здійснення виконавчо-розпорядчих організаційних функцій по управлінню економічним, соціально-культурним та політико-адміністративним будівництвом в регіонах;

- сутність адміністративно-територіального устрою полягає в наявності різноманітних типів адміністративно-територіальних одиниць, їх систематизації та територіальній організації з метою здійснення ефективного державного управління суспільним розвитком;

- удосконалення адміністративно-територіального устрою — це система поглядів та ціннісних установок, механізмів та конкретних дій щодо модернізації територіального каркасу системи влади, її функцій і формування місцевої економічної бази для забезпечення адміністративного управління соціально-економічним розвитком регіонів відповідно до сучасної просторової організації суспільства;

- базовою платформою реформування АТУ є адміністративно-соціально-економічна регіоналізація на основі системного підходу — поділ розселенсько-соціально-економічної системи країни на локальні і регіональні

типи з конкретним переліком завдань і повноважень, майнового та фінансового забезпечення для виконання функцій державного адміністрування та управління їх суспільним розвитком.

Трансформацію і модернізацію адміністративно-територіального устрою слід розглядати не лише як реорганізацію публічної виконавчої влади у вигляді зміни певних адміністративно-територіальних ланок та їх функцій, а і як побудову нової територіальної організації суспільства. Змінюючи устрій слід орієнтуватись на узгодженість зі змінами соціально-економічної і суспільно-політичної діяльності в державі. Вихідні положення в удосконаленні адміністративно-територіального устрою має складати система методологічних підходів щодо модернізації як територіального каркасу органів влади відповідно до сучасної просторової організації суспільства, так й уточнення принципів, функцій та механізмів державного адміністрування та управління суспільним розвитком регіонів на новій технологічній базі і спеціалізованому документообігу.

Основні підходи до реформування адміністративно-територіального устрою можуть бути наступні:

1. Держава є гетерогенною системою, що виражається в її внутрішній диференційованості та структурованості.
2. Формування адміністративно-територіального устрою держави має бути узгоджене з територіальною організацією суспільства, регіональними особливостями соціальної і суспільної життєдіяльності людей.
3. Кожна регіональна і локальна система є одночасно складовим елементом держави і самостійним системним утворенням, в рамках якого реалізуються загальносуспільні та власні відтворювальні процеси.
4. Виконання загальнодержавних і місцевих функцій адміністративно-територіальними системами повинно бути забезпечено національними і місцевими ресурсами.
5. При визначенні адміністративно-територіальних одиниць слід враховувати трансформацію системи розселення населення і територіальної

організації господарства.

6. Необхідно враховувати доступність населенню адміністративно-управлінських, соціальних, медичних, культурних та інших послуг, можливості впливу територіальних громад на процеси прийняття рішень, які стосуються їх життєвого середовища.

7. За внутрішньою структурою адміністративно-територіальні утворення локального рівня повинні формуватися на засадах самоорганізації населення з урахуванням культурних, соціальних і господарських особливостей їх просторового розвитку.

Під час формування адміністративно-територіального устрою України необхідно керуватися певними принципами (табл. 1).

Таблиця 1

**Основні принципи визначення
адміністративно-територіальних одиниць**

Назва принципу	Зміст принципу
Наявність економічної бази для комплексного розвитку господарства адміністративно-територіальних одиниць	Забезпеченість економічною базою, можливостями її використання для комплексного розвитку господарства та формування єдиних виробничо-територіальних інтегрованих систем як економічної основи функціонування адміністративно-територіальних одиниць
Забезпеченість людськими продуктивними силами	Наявність людської продуктивної сили, її компетентність і спроможність виконання нею управлінських функцій
Врахування Генеральної схеми планування території України та трансформації поселенської мережі	При визначенні адміністративно-територіальних одиниць слід враховувати Генеральну схему планування території України, сучасні особливості розселення населення, його природного приросту і міграції в різних типах поселень і регіонів

Врахування історичних, етно-національних, демографічних та інших особливостей населення	Межі і форми адміністративно-територіальних одиниць формуються з урахуванням особливостей населення
Єдність і географічна цілісність	Адміністративно-територіальні одиниці локального, районного і обласного рангу формуються на основі суміжних поселень
Зростання ролі соціального капіталу	Підвищення функцій з питань добросусідства і партнерських відносин між суміжними регіонами, посилення взаємозв'язаності і продуктивної взаємодії регіонів як адміністративно-територіальних одиниць, удосконалення суміжної їх просторової конфігурації, посилення соціальної гармонії, уникнення міжрегіональних конфліктів, поліпшення локальних етнічних, культурних, конфесійних та інших відносин населення

На визначення мережі адміністративно-територіальних одиниць впливають і конкретні чинники (табл. 2).

Таблиця 2

**Актуальні чинники формування
адміністративно-територіальних одиниць**

Назва чинника	Зміст чинника
Розробка Генеральної схеми просторового розвитку України та визначення на її базі нової системи адміністративно-територіального устрою	Вихідною практичною платформою формування мережі адміністративно-територіальних одиниць має бути Генеральна схема просторового розвитку України, де буде представлено нову систему адміністративно-територіального устрою.

Зміцнення економічної бази функціонування адміністративно-територіальних одиниць	Проведення типології регіонів за сукупністю показників, які комплексно характеризують соціально-економічні, природно-ресурсні, екологічні та інші їх можливості, визначення пріоритетів розвитку регіонів кожного типу і на цій основі формування адміністративно-територіальних одиниць різних категорій та визначення стратегії їх розвитку.
Посилення міжрегіональної взаємодії	Розвиток міжрегіональної взаємодії шляхом обміну ресурсами та людським капіталом між регіонами і сферами діяльності, в яких забезпечується найвища їх капіталізація.

Очевидно, що адміністративно-територіальний устрій — це не лише склад і розміщення в регіонах адміністративно-територіальних одиниць або зайнятих в державному управлінні, а складна система організації державної влади і управлінської діяльності з урахуванням економічних, соціальних, екологічних особливостей адміністративно-територіальних одиниць, демографічних, етно-національних і культурних традицій їх населення.

Разом з тим, не можна погодитись з тезою, яка часто має місце в літературі, про те, що адміністративно-територіальний устрій — це поділ території держави на систему територіальних одиниць, відповідно до яких утворюються органи державної влади і управління. Аналіз нинішньої системи адміністративно-територіальних одиниць у регіонах не дає можливості виявити чіткі критерії, за якими територія поділена на частини (адміністративно-територіальні одиниці). До того ж, управління розвитком регіонів ускладнюється нинішнім адміністративним підпорядкуванням таких адміністративно-територіальних одиниць як міста республіканського значення центральним органам державної влади автономної республіки, а міста обласного значення — органам державної влади областей. Такі міста в регіонах є ядрами регіонального розвитку і вилучення їх з єдиної соціально-економічної системи регіону чи розселенської системи «центр-периферія»

порушує цілісність цієї системи з негативними наслідками для її функціонування: зростає централізація влади, знижується збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів, що суперечить ст. 132 Конституції України, в якій зазначено, що територіальний устрій ґрунтується на засадах збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів.

Поліпшенню ситуації сприятиме забезпечення на наукових засадах територіальної організації державної влади та видів її управлінської діяльності. Територіальна організація органів влади тісно корелюється з науковими категоріями «територіальна організація господарства», «територіальна організація населення і його розселення» та іншими категоріями просторової організації суспільства.

Серед завдань пріоритетною повинна бути також і діяльність державної влади щодо комплексного, збалансованого розвитку регіонів усіх рангів - від окремого поселення до мегарегіональних структур. Організуюча діяльність держави здійснюється шляхом утворення різноманітних державних інституцій, їх територіальної організації, чіткого визначення прав і зобов'язань, контролю за виконанням прийнятих рішень, організаційної діяльності по залученню населення до безпосередньої участі в реалізації державної влади.

Найбільш гострою стала проблема забезпечення адміністративно-територіальних одиниць ресурсами для виконання їх повноважень та сталого розвитку територіальних громад як дієздатних соціальних спільнот. Сільським, селищним і міським радам слід розширити повноваження місцевих органів виконавчої влади і тоді на рівні адміністративно-територіальних одиниць створюється реальна самостійність їх діяльності.

Найбільш гострими проблемами адміністративно-територіального устрою є удосконалення класифікації адміністративно-територіальних одиниць, розроблення критеріїв їх віднесення до відповідних категорій. Це обумовлено зміною людності поселень, видів діяльності, зайнятості їх

жителів та інших ключових ознак типізації поселень як адміністративно-територіальних одиниць.

Окремого врегулювання потребує питання встановлення територіальних меж адміністративно-територіальних одиниць. Критерії, за якими раніше визначались межі поселень чи адміністративних районів уже втратили своє значення у зв'язку із змінами в економічній, соціальній і демографічній ситуації.

Очевидним є і те, що удосконалення адміністративно-територіального устрою держави повинно враховувати методологічні засади регіональної економіки, виявлені закономірності її формування, принципи розвитку господарських комплексів різних типів — від локального (на рівні окремої адміністративно-територіальної одиниці) до мегапросторів. Інтереси певного регіону завжди взаємозв'язані з інтересами інших регіонів і держави в цілому. Адміністративно-територіальні одиниці з позицій регіональної економіки — це соціо-еколого-економічні і політичні регіони як елементи єдиної національної і глобальної системи.

Висновки. Для ефективного функціонування регіонів необхідна оптимальна модель управління, в тому числі й адміністративного. Керування регіональним розвитком, визначення його цілей і напрямів здійснюється засобами державного управління через регіональну політику, яка є складовою загальнодержавної політики розвитку суспільства. Елементом цієї політики є комплексність і збалансованість розвитку господарства регіонів усіх рівнів, дотримання сталого відтворення здатності територіальної громади до функціонування і якісного удосконалення.

Регіональна економіка встановила певні закономірності територіальної організації господарства. На їх основі визначені принципи, що стали практичними правилами господарювання — це, насамперед, дотримання комплексності розвитку регіонів. Населенню будь-якої адміністративно-територіальної одиниці необхідні заклади соціальної і комунальної інфраструктури, дошкільні і шкільні заклади, заклади охорони здоров'я,

підприємства торгівлі і побутового обслуговування, громадського харчування, житлово-комунального забезпечення, культури, спорту тощо. В кожному типі адміністративно-територіальних одиниць цей перелік матиме свої особливості відповідно до місцевих умов і потреб.

В підсумку слід відзначити, що кожне із зазначених питань має вирішуватись фахівцями з відповідних галузей знань в тісній координації з органами державного управління задля отримання кінцевого результату — нової територіальної організації суспільства України, побудови ефективного адміністративно-територіального устрою, забезпечення заможного і щасливого життя усіх людей.

ЛІТЕРАТУРА

1. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 21 липня 2006 р. № 1001 [Електронний ресурс] / Офіційне інтернет-представництво Кабінету Міністрів України // www.kmu.gov.ua.

2. *Верменич Я.В.* Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування. У 2-х ч. – Ч. 1. – К.: Інститут історії України НАН України, 2009. – 364 с.

3. *Верменич Я.В.* Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування. У 2-х ч. – Ч. 2. – К.: Інститут історії України НАН України, 2009. – 370 с.

4. *Долішній М.І.* Регіональна політика на рубежі XX—XXI століть: нові пріоритети. – К.: Наукова думка, 2006. – 510 с.

5. *Доценко А.І.* Концепція розселення населення. — К.: РВПС України НАН України, 2008. — 72 с.

6. *Доценко А.І.* Територіальна організація розселення (Теорія та практика). — К.: РВПС України НАН України, «Фенікс», 2010. — 535 с.

7. *Павлюк А.П.* Формування адміністративно-територіального устрою України / Український соціум: Монографія / Власюк О.С., Крисаченко В.С. та ін. / За ред. В.С. Крисаченка. – К.: Знання України, 2005.

8. *Пилипів В.В.* Управлінські аспекти децентралізації в контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні / Економіка України. – 2008. – №3.