

ЧОРНОМОРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ПЕТРА МОГИЛИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
Кафедра публічного управління та адміністрування

АДАБІР ОЛЕНА АНАТОЛІЇВНА

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА ЯК СКЛАДОВА
РЕФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Спеціальність: 281 Публічне управління та адміністрування

АВТОРЕФЕРАТ
магістерської роботи на здобуття наукового ступеня
магістра публічного управління

м. Миколаїв - 2020 рік

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми визначає, що місцеве самоврядування (далі МС) як інститут публічної влади в Україні являє собою продукт тривалого розвитку людської цивілізації, витоки якого сягають часів існування у східних слов'ян сусідської общини (громади), яка організовувала свої справи самостійно, на власний розсуд і в межах наявних ресурсів. МС як одна з основ конституційного ладу, ґрунтовна форма здійснення народовладдя є не лише окремою підсистемою публічного управління й адміністрування та інститутом громадянського суспільства, а й політико-правовим механізмом реалізації публічних завдань. Сьогодні на рівні адміністративного району формуються певні моделі самоврядної політики органів місцевого самоврядування, які є проявом актуалізації формування національної моделі організації діяльності самоврядних структур. Однак відсутність ефективної політики органів державної влади щодо роз'яснення мети і завдань реформування у сфері МС негативно позначається на ставленні суспільства до сучасних реформ, у тому числі й децентралізації, і водночас є фактором зниження довіри до інститутів влади на національному, регіональному, районному та місцевому рівнях. У сучасному публічному управлінні в умовах реформування МС актуалізуються саме питання формування і вдосконалення діяльності організаційних структур, зокрема на рівні адміністративного району. Теоретичні дослідження і накопичений управлінський досвід вказують на те, які знання організаційних технологій і навички їх використання є найважливішим ресурсом діяльності органів місцевого самоврядування, які дають змогу отримати очікуваний результат з найменшими витратами.

Загальнотеоретичні питання організації, правового регулювання і практики застосування місцевого управління в Україні знайшли відображення в роботах вітчизняних і зарубіжних науковців та практиків: В. Бакуменка, Р. Безсмертного, П. Біленчука, В. Борденюка, В. Вакулєнка, О. Васильєвої, Я. Варди, П. Ворони, Ю. Ганущука, І. Дегтярьової, І. Дробота, Я. Гонцяжа, І. Грищенко, О. Євсюкової та ін.

Теоретичні проблеми публічного управління та адміністрування, співвідношення централізації та децентралізації, відносин між владою та суспільством досліджували такі вітчизняні вчені, як В. Авер'янов, М. Баймуратов, Т. Безверхнюк, В. Князєв, Н. Нижник, В. Олуйко, Ю. Сурмін, В. Токовєнко, В. Федорєнко, О. Шпак та ін.

Перед Україною стоїть нагальна проблема реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади, ефективне впровадження якої сприятиме реалізації політики європейської інтеграції та розвитку співробітництва з європейськими інституціями. Стратегією у сфері європейської інтеграції передбачено перехід до сучасних методів роботи, сприяння розвитку міжвідомчої взаємодії, розширення повноважень середньої та нижньої управлінських ланок у сфері обміну інформацією, заохочення активності, ініціативності, бачення кінцевих результатів, вивчення та використання кращих практик зарубіжного досвіду в процесі модернізації системи публічної влади. Тому вважаю тему магістерської роботи з огляду на останні напрацювання щодо становлення системи публічного управління та адміністрування в Україні досить актуальною.

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є обґрунтування теоретико-методологічних засад і розробка практичних рекомендацій щодо

адміністративно-територіальної реформи як складової реформи децентралізації влади в Україні. Відповідно до мети було поставлено такі завдання:

- охарактеризувати теоретико-правові основи адміністративно-територіальної організації публічної влади в Україні;
- проаналізувати адміністративно-територіальну організацію публічної влади в Україні в умовах децентралізації»
- обґрунтувати шляхи удосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні.

Об'єкт дослідження – система адміністративно-територіального устрою.

Предмет дослідження – удосконалення системи адміністративно-територіального устрою в умовах децентралізації влади в Україні.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, спрямовані на отримання достовірних результатів, а саме: сукупність прийомів аналізу наукової літератури, нормативно-правових актів, підзаконних нормативно – правових актів, наукової літератури, статистичних даних та інформації з інтернет – ресурсів.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в теоретичному обґрунтуванні та розробці практичних рекомендацій щодо вдосконалення адміністративно-територіальної організації влади в Україні в ході реформи децентралізації.

Наукову новизну становлять такі положення та результати дослідження:

- обґрунтовано, чинники, яки визначають АТУ України, до яких пропонується віднести: історико-ментальний, соціально-економічний, адміністративний і політичний, етнічний, а також етнічний, географічний і демографічний чинники, що не виходили за рамки згаданих чотирьох;

- запропоновано, з метою вдосконалення законодавчого регулювання АТУ, розробити і прийняти закон про АТУ України, який спирався б не тільки на практику Конституційного Суду України, а й на рішення судів загальної компетенції, адже вони красномовно вказують на конкретні недоліки сучасного АТУ України;

удосконалено:

- теоретичне визначення децентралізації влади: по-перше, як передачі центром компетенції, низки функцій і повноважень місцевим органам влади, які не підпорядковані центральній владі; по-друге, як правове відчуження повноважень держави як юридичної особи на користь іншої юридичної особи – місцевої влади з метою ефективного територіального розвитку;

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть використовуватися під час обговорення проблем адміністративно-територіального устрою в умовах децентралізації влади в Україні. Крім того, здійснене дослідження надає можливість внести низку пропозицій щодо адміністративно-територіальної організації влади в Україні.

Матеріали дослідження також можуть бути використані під час навчального процесу при підготовці магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування».

Апробація результатів. Основні положення магістерської роботи було обговорено на Всеукраїнській науково-практичній конференції: «Могілянські читання – 2020: Досвід

та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти» (2020р.) м. Миколаїв.

Структура та обсяг. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаної літератури. Загальний обсяг роботи становить 91 сторінку, з яких 80 сторінок основного тексту. Кількість використаних джерел – 95.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ МАГІСТЕРСЬКОЇ РОБОТИ

У вступі визначено актуальність теми, сформульовано мету та основні завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, висвітлено наукову новизну та визначено основних авторів наукових праць, які займались проблематикою даного питання та висвітленням самої процедури децентралізації.

У першому розділі *«Теоретико-правові основи адміністративно-територіальної організації публічної влади в Україні»* розкрито теоретичні основи дослідження адміністративно-територіальної організації публічної влади визначено, правові засади.

Підрозділ 1.1. «Стан наукової розробки проблеми реформування адміністративно-територіальної організації влади в Україні» присвячений аналізу стану наукової розробки проблеми у вітчизняній та зарубіжній науці.

Встановлено, що політичні, соціальні та економічні трансформації, які відбуваються в Україні, вказують на проблеми розвитку управління та територіального розвитку. Сучасні тенденції щодо децентралізації територіального управління, посилення ролі місцевого самоврядування, недостатнє врахування загальнонаукових орієнтирів і дотримання вимог законів управління в процесі прийняття рішень щодо територіального розвитку; надмірна централізація бюджетного процесу і обмеженість ресурсів органів державної влади й органів місцевого самоврядування в умовах трансформаційних процесів приводять до необхідності подальшої розробки теоретичних і методологічних засад модернізації системи публічної влади на рівні адміністративного району в Україні.

З'ясовано, що у нинішніх нормативно-правових актах України та у наукових роботах вітчизняних науковців часто застосовуються поняття «публічна адміністрація», «публічна влада», але, до сьогодні, у вітчизняній науковій літературі не сформовано одноособового та єдиного підходу щодо визначення цих понять.

Підкреслено, що, оскільки до складу публічної адміністрації входять не лише органи виконавчої влади, але й органи місцевого самоврядування категорія «державне управління» не в змозі на теоретичному рівні сприяти визначенню засад місцевого самоврядування та взаємодії органів місцевого самоврядування з органами виконавчої влади, тому обґрунтовано використання терміну «публічне управління», що містить у собі різновид суспільно корисної діяльності, яка здійснюється певною сукупністю суб'єктів, зокрема органами державної влади.

З огляду на викладене зроблено висновок, що «публічна влада» - це система державних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій у випадку делегування їм органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування частини своїх повноважень та будь-які інші суб'єкти, які здійснюють публічно управлінські функції, сукупність організаційних дій та заходів, які виконуються ними у певних межах, визначених законом, з метою досягнення публічного інтересу та надійного забезпечення прав й свобод людини і громадянина.

Підрозділ 1.2. «Нормативно-правове забезпечення реформування адміністративно-територіального устрою в ході децентралізації» описує на якому законодавчому підґрунті будується процес формування децентралізації в Україні.

Доведено, що порядок взаємовідносин, характер та обсяг повноважень кожного окремого органу виконавчої влади, його структурних підрозділів і посадових осіб залежать від поставлених цілей, завдань, їх складності, а також від ролі управлінських функцій. Визначено, що функціональну детермінованість управлінської організаційної структури можна вважати засадничою парадигмою оптимізації функцій конкретних органів публічної влади.

Проаналізована нормативно-правова база реформування адміністративно-територіального устрою і нормотворча практика в ході реформи децентралізації, свідчить про те, що в більшості випадків регламентація функцій органів виконавчої влади оформлюється у вигляді завдань, які стоять перед ними. Правове їх закріплення є необхідною умовою та засобом виникнення такого явища як компетенція, які дає можливість встановити місце кожного органу в загальній структурі системи публічної влади. Чітке закріплення прав і обов'язків структурних підрозділів і посадових осіб органів публічної влади є невід'ємним чинником правової регламентації управлінських функцій.

Підкреслено, що реалізація принципу демократизму і забезпечення народовладдя, є реформування системи місцевого самоврядування, що дозволяє найефективніше розв'язати питання місцевого значення, але це можливе лише шляхом реформування системи публічної влади, змістом якої має стати подальша децентралізація. При цьому важливе значення має використання позитивного досвіду європейських держав, які вже успішно пройшли шлях децентралізації.

У другому розділі «Адміністративно-територіальна організація публічної влади в Україні в умовах децентралізації» – проаналізовано засади децентралізації, як один із ключових напрямів системних суспільних трансформацій в Україні. Наголошено, що базовою складовою реформи є оптимізація просторової основи функціонування органів влади, якою виступає адміністративно-територіальний устрій.

Підкреслено, що метою такої оптимізації є створення ефективної системи публічної влади в адміністративно-територіальних одиницях, здатної забезпечити сприятливі умови для життєдіяльності людей та можливості для стійкого соціально-економічного розвитку усіх регіонів шляхом раціонального використання їхнього потенціалу.

Підрозділ 2.1 «Аналіз сучасного стану адміністративно-територіальної організації публічної влади в Україні» включає у себе аналіз самого стану реформації публічної влади в Україні, такої її форми, як місцеве самоврядування.

Наголошено, що в організації публічної влади на місцях одночасно поєднуються дві складові: державна і суспільна. Державна складова виявляється у тому, що:

- територія місцевої громади є державною, а члени громади – громадянами держави;

- статус місцевого самоврядування визначається державою в Конституції та законах України;

- місцеві справи вирішуються самостійно, але в руслі єдиної державної політики;

– органи місцевого самоврядування не мають права самостійно встановлювати межі своєї компетенції, оскільки це прерогатива держави.

Підкреслено, що реформування адміністративно-територіальної організації публічної влади в Україні спрямовано на побудову муніципального управління, як особливої форми публічної влади територіальної громади.

Підрозділ 2.2. «Реформа адміністративно-територіальної організації в умовах децентралізації влади в Україні» включає у себе аналіз реформи децентралізації, її суть та вплив децентралізації на місцях.

Зроблено аналіз поглядів вітчизняних управлінців (В.Бабаєв, Р. Безсмертний, З. Варналій, О. Васильєва, Я. Верменич, Ю. Ганущак, В. Кампо, М. Корнієнко, І. Кресіна, В. Куйбіда, В. Малиновський, В. Мамонова, В. Олуйко, М. Пітцик, А. Ткачук, В. Яцуба та інші.), що займались проблематикою реформи адміністративно-територіального устрою України (АТУ).

Обґрунтовано, що одним з важливіших чинників виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління, необхідність формування якої як інструмента подолання кризи в Україні до останнього часу недооцінювалась.

Показано, що існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, тому що еkleктично поєднує як інститути, які дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, які сформувалися у період незалежності України. Як приклад, проаналізовано світовий досвід, що свідчить: всі глобальні реформи, які проводяться у різних державах, як правило, готуються в опозиції, яка приходить до влади і починає реалізовувати реформи відразу, доки у неї є великий кредит народної довіри і доки її представники не вжились у бюрократичну схему влади і готові такі реформи проводити: Л. Валенса (Польща), Ш. де Голль (Франція), Ф. Рузвельт (США), М. Тетчер і Т. Блер (Великобританія) та ін

Доведено, що територія області характеризується наступними умовами: спільність економіко-географічних параметрів та спеціалізації виробництва, однорідність соціально-демографічних показників, розвиненість комунікацій та кооперації. Більш того, сучасні області в цілому відповідають світовим параметрам - близько 2 млн. населення і понад 3 млрд. вартості основних фондів.

З'ясовано, що в Україні протягом століть адміністративно-територіальні одиниці змінювались та мали різну площу та назви,: князівство, воєводство, землі, а у 17 ст. - козачі полки, сотні, громади; з 18 ст. – губернії, повіти; за радянської доби - губернії, округи, які поділялися на повіти і райони, а протягом 90-х років ХХ ст. була створена три ланкова система АТУ України – область – район – село, селище, місто. Однак, пошук оптимальної системи АТУ України і сьогодні триває і тільки набуває в умовах децентралізацій більшої актуальності.

Обґрунтовано, що більшої уваги та важливого значення набуває і виявлення чинників, які визначають АТУ України, до яких пропонувалося віднести: історико-ментальний, соціально-економічний, адміністративний і політичний чинники. Виділялися також етнічний, географічний і демографічний чинники, але вони не виходили за рамки згаданих чотирьох.

У третьому розділі «Шляхи удосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні» визначені шляхи розбудови АТУ в умовах децентралізації влади в Україні.

У підрозділі 3.1. «Напрями реформування адміністративно-політичної організації влади в державі» вказано, що саме відбувається під час реформування АТУ.

Проведене дослідження проблематики дало можливість визначити функції публічної влади, що мають бути віднесені до компетенції адміністративних рівнів, на яких вони можуть виконуватися з максимальною ефективністю.

Обґрунтовано, що влада територіального утворення повинна бути у змозі (або зобов'язана) одночасно приймати рішення як про видатки (про обсяг виконання завдань), так і про необхідне для цього, можливо додаткове, податкове фінансування. Те саме стосується публічних послуг, надання яких фінансується за рахунок зборів/тарифів, і саме територіальна громада повинна мати право визначати ставки цих зборів/тарифів.

У підрозділі 3.2. «Рекомендації удосконалення адміністративно-територіального устрою» розглянуто загальні реформаційні процеси адміністративно-територіального устрою в умовах децентралізації.

Визначено, що децентралізація з одного боку, вдосконалює систему управління через перерозподіл і делегування функцій, повноважень усередині системи; з іншого – створює умови для лібералізації діяльності підконтрольних владі складових суспільної і соціально-економічної систем; в третій децентралізація з передачею функцій управління на нижчі територіальні рівні, вимагає побудови нового адміністративно-територіального поділу країни.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі запропоновано нове вирішення актуального наукового завдання з розроблення теоретико-методологічних положень і практичних рекомендацій щодо модернізації публічної влади в адміністративному районі України.

Результати дають підстави сформулювати висновки і рекомендації, які мають теоретичне, методологічне та практичне значення:

1. Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності публічної влади в адміністративному районі в умовах децентралізації. Зазначено, які районні ради не виступають представницькими органами районних громад, оскільки Конституцією України не визнаються такі громади і не розглядається населення району як суб'єкт місцевого самоврядування. Досліджено процес децентралізації з огляду не лише на територіальну організацію держави, а й на призначення, предмет та функції публічної адміністрації. Отже, йдеться про різні види децентралізації, кожен з яких повинен мати відповідну правову форму в процесі практичної реалізації. Виділено основні види децентралізації за суб'єктами та сферами впливу: вертикальну, горизонтальну, предметну, територіальну, функціональну. Наголошено на тому, які однією з найважливіших передумов успішної децентралізації публічної влади в державі як запоруки її демократизму і забезпечення народовладдя є нормативне відображення та впровадження місцевого самоврядування в правову систему держави. Найефективніше розв'язання наявних проблем розвитку місцевого самоврядування можливе шляхом реформування

системи публічної влади із використанням кращих надбань позитивного досвіду європейських держав, зокрема Польщі, яка вже успішно пройшла шлях децентралізації.

2. Розглянуто наукові підходи до модернізації системи публічного управління територіями. Зазначено, які модернізація – це сукупність соціальнополітичних, виробничо-технологічних, господарсько-економічних, культурних та інших змін у суспільстві, спрямованих на впровадження нових форм суспільного існування, перехід від традиційного суспільства до відкритого, від індустріального до інформаційного, від тоталітарного до демократичного. Доведено, які модернізація публічної влади в адміністративному районі України – процес, пов'язаний зі створенням і впровадженням нововведень, який охоплює всі структурні відтворювальні елементи соціально-економічної системи: від розробки концепції до її практичної реалізації на основі інноваційних продуктів і технологій.

3. Визначено особливості здійснення публічної влади в адміністративному районі України: цілісність району як соціально-економічної системи; наявність складових елементів (ОТГ, міст обласного значення, селищних і сільських рад), кожен з яких також є системою; незведення властивостей адміністративного району як системи в цілому до суми його складових елементів; безперервність функціонування; здатність до саморозвитку, внутрішнім джерелом якого є наявність і розв'язання суперечностей; керованість (через систему публічної влади); складність і багаторівневий характер структури, які впливають на соціально-економічні процеси. Зазначено, які система публічної влади в адміністративному районі є поєднанням державної та самоврядної влади, проте при цьому спостерігається істотна відмінність в її суб'єктному складі на певних адміністративнотериторіальних рівнях. Відповідно публічна влада розглядається як сукупність різнорідних зв'язків: по-перше, вертикальних – взаємовідносини між різними її рівнями, а, по-друге, горизонтальних, які складаються між різними суб'єктами публічної влади одного адміністративно-територіального рівня, тобто устрій суб'єктів влади в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці пропонуємо визначити як інституційну модель публічної влади в адміністративному районі України.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ

Адабір О.А., Євтушенко О.Н. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України в умовах децентралізації. Могилянські читання – 2020: досвід та тенденції розвитку суспільства в Україні: глобальний, національний та регіональний аспекти: XXIII Всеукр. наук.-метод. конф.: тези доповідей. Публічне управління в Україні в умовах децентралізації влади та наближення її до європейських стандартів, Миколаїв, 11-16 листоп.2020р./ЧНУ ім. Петра Могили. – Миколаїв: Вид-во ЧНУ ім. Петра Могили, 2020. – С.11-12.

АНОТАЦІЯ

Адабір О.А. Адміністративно-територіальна реформа як складова реформи децентралізації влади в Україні. – На правах рукопису.

Магістерська робота на здобуття освітнього ступеню «магістр» Чорноморський національний університет імені Петра Могили – Миколаїв, 2020

У магістерській роботі розкриті шляхи становлення децентралізації на теренах нашої держави починаючи від початку законодавчого формування нормативних актів і до реального втілення даної реформи.

Визначені основні елементи децентралізації. Також висвітлено основні завдання, які знайшли своє відображення у висновках.

Визначено саму сутність децентралізації, а саме децентралізація - це передача повноважень і ресурсів на рівень територіальної громади найбільш повно реалізує принцип народовладдя закладений в Конституції України, тому що наближає публічну владу до її джерела.

Здійснено аналіз нормативно-правового забезпечення діяльності публічної влади в адміністративному районі в умовах децентралізації. Зазначено, які районні ради не виступають представницькими органами районних громад, оскільки Конституцією України не визнаються такі громади і не розглядається населення району як суб'єкт місцевого самоврядування.

Розглянуто наукові підходи до модернізації системи публічного управління територіями. Зазначено, які модернізація – це сукупність соціальнополітичних, виробничо-технологічних, господарсько-економічних, культурних та інших змін у суспільстві, спрямованих на впровадження нових форм суспільного існування, перехід від традиційного суспільства до відкритого, від індустріального до інформаційного, від тоталітарного до демократичного.

Ключові слова : децентралізація, місцеве самоврядування, законодавство, реформа, громада.

SUMMARY

Adabir O.A Administrative-territorial reform as a component of the reform of decentralization of power in Ukraine.

Master's thesis for the degree of "master" Petro Mohyla Black Sea National University - Mykolaiv, 2020.

The master's thesis reveals the ways of decentralization in our country from the beginning of the legislative formation of regulations to the actual implementation of this reform.

The main elements of decentralization are identified. The main tasks are also highlighted, which are reflected in the conclusions.

The very essence of decentralization is defined, namely decentralization is the transfer of powers and resources to the level of the territorial community that most fully implements the principle of democracy enshrined in the Constitution of Ukraine, because it brings public power closer to its source.

The analysis of normative-legal maintenance of activity of the public power in the administrative area in the conditions of decentralization is carried out. It is noted which district councils do not act as representative bodies of district communities, as the Constitution of Ukraine does not recognize such communities and does not consider the population of the district as a subject of local self-government.

Scientific approaches to the modernization of the system of public territory management are considered. Definitely, which modernization - a totality s socio - political, production and technical, economic, cultural and other changes in society, directed towards implementation new

to form social existence, transition from traditional to open, from industrial to information, from totalitarian to democratic.

Key words: decentralization, local self-government, legislation, reform, community.