

Impact of globalization processes on the administrative and territorial structure of Ukraine

Вплив глобалізаційних процесів на адміністративно-територіальний устрій України

Iryna Dmytruk

Key words:

administrative-territorial unit, decentralization, globalization, regionalization, territorial community, reform.

Ключові слова:

адміністративно-територіальна одиниця, децентралізація, глобалізація, регіоналізація, територіальна громада, реформа.

Актуальність теми. Реформування адміністративно-територіального устрою дає Україні можливість створити максимально сприятливе соціально-економічне середовище. Проте, щоб досягнути успіху в цьому напрямі, потрібно детально дослідити та проаналізувати ті фактори, що можуть вплинути на трансформацію держави.

Недосконалість наявної на сьогодні схеми організації адміністративно-територіального управління не враховує сучасних соціально-економічних та інших особливостей місцевої громади, реальних господарських та інших видів взаємозв'язків, що призводить до спотворення інформаційних потоків, до зниження ефективності прийнятих управлінських рішень.

Зовнішні фактори, що мають значення для адміністративно-територіальної трансформації, посідають чи не найголовніше місце серед інших. Тут необхідно виділити такі сучасні соціальні явища, як інформатизація та глобалізація. Формування транскордонних просторово-функціональних структур, розширення простору за рахунок використання інноваційних засобів комунікації, техноглобалізація, поява територій, які не мають чіткого правового режиму існування, неясність адміністративних кордонів, виникнення довготривалих військових конфліктів за територію та інше впливає на впровадження адміністративно-територіальної реформи.

З огляду на це найбільш продуктивним напрямом реформування адміністративно-територіального устрою нашої держави визначається децентралізація та регіоналізація.

Враховуючи надважливі чинники, уряд України запропонував таку трирівневу просторово-організаційну структуру регіону: «громада – район – регіон».

Перерозподіл владних повноважень і ресурсів напряму пов'язаний з процесами децентралізації. Формування якісно іншої системи державного управління та місцевого самоврядування сприятиме удосконаленню механізму надання адміністративних послуг для жителів громади та дотриманню їх конституційних прав і гарантій. Впроваджена структура взаємозв'язків між об'єднаннями територіальних громад заснована на принципах самодостатності, саморозвитку та самозабезпечення.

При цьому відповідні економіко-правові механізми мають бути закріплені в базових законах, що сприяють здійсненню адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Мета статті. Для реалізації принципу людиноцентризму, надання можливості кожній особистості отримати максимальну кількість послуг від органів влади на будь-якому рівні управління необхідне проведення якісної адміністративно-територіальної реформи, яка б забезпечувала якісне функціонування механізму ефективної реалізації прав і свобод людини та громадянина і виконання їх обов'язків. Саме тому необхідно проаналізувати зовнішні та внутрішні фактори, що мають вплив на зміни у сфері реформування зазначеного напрямку.

Виклад основного матеріалу. Чітке дослідження державного устрою України привело до розуміння, що країна розвивається в тісному зв'язку з іншими державами. Цей взаємозв'язок якісно впливає на всі сфери життя – соціально-економічний розвиток, розбудову політичної та правової системи, налагодження культурних зв'язків і транспортних комунікацій тощо. В умовах глобалізації виникає нагальне питання про можливість України як суб'єкта міжнародних відносин відповідати тим вимогам часу, які постають в сучасних умовах.

При проведенні адміністративно-територіальної реформи важливо враховувати ключові внутрішні та зовнішні чинники.

До внутрішніх факторів, що впливають на ефективність та доцільність проведення адміністративно-територіальної реформи, можна віднести такі:

- готовність населення країни до зміни взаємозв'язків між органами державного управління і громадськістю;
- необхідність на основі територіального устрою сформувати нову економічну структуру держави;
- удосконалення системи соціальної інфраструктури (її скорочення чи розширення);
- внутрішню необхідність змінити відносини із здійснення публічної влади;
- бажання влади забезпечувати якісними державно-управлінськими послугами населення тієї чи іншої територіальної громади.

Зовнішні чинники, як правило, пов'язані з місцем країни, яке вона посідає на міжнародній арені, та її участю в глобалізаційних процесах. Сучасна ситуація дає можливість стверджувати, що зовнішній вплив на механізм держави в Україні є значним. З точки зору змін правового поля Україна бере вектор інтеграції національного законодавства до законодавства Європейського Союзу.

При застосуванні методології системного аналізу нормативно-правової бази, яка покликана установити адміністративно-територіальний устрій, виявилось, що в національному законодавстві недостатньо тих актів, які б врегулювали вказані питання. Територіальний устрій змінюється лише на правовій основі. Натеper у Верховній Раді України перебуває проєкт закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» № 8051 від 22.02.2018 року. Оскільки юридична доля цього документа досі не визначена, можна стверджувати, що сучасний базовий закон, який би відповідав реаліям часу, відсутній у правовому полі держави.

Реформи адміністративно-територіального устрою України розпочалися і з іншого боку – зі створення об'єднаних територіальних громад, що привело в активність процеси децентралізації. В даному випадку важливе місце посідає саме це поняття, оскільки країна перебуває на другій сходинці реформування територіального устрою в контексті децентралізації.

23 січня 2019 року Кабінет Міністрів України ініціював перехід до нового етапу реформи децентралізації, який передбачав закріплення вже набутих успіхів і формування спроможних громад, зміну територіального устрою на рівні районів та громад, чітке розмежування повноважень та функцій контролю різних рівнів управління, а також розвиток форм місцевої демократії¹.

Подальше удосконалення адміністративно-територіального устрою може базуватися на таких положеннях:

- передбачена його модернізація повинна забезпечити можливість для саморозвитку всіх адміністративно-територіальних одиниць;
- ієрархія державної влади, представлена органами управління на всіх рівнях, має чітко відображати закріплені за цими органами функції для усунення дублювання і непродуктивних витрат;
- реалізація принципу самозабезпечення повинна відбуватися за рахунок автономізації місцевого самоврядування, що дозволить досягти економії бюджетних коштів;
- найбільш повне використання можливостей самофінансування соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць припускає використання державних та регіональних цільових програм з подолання репресивності, що дозволить підвищити економічний потенціал територій².

¹ Сайт децентралізації. URL: <https://decentralization.gov.ua/about>.

² Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: Монографія/ І.О. Кресніна, А. Оваленко, К.М. Вітман, О.В. Скрипнюк та інші; за ред. І.О. Кресніної – К.: Логос, 2009. – 480 с. – С.225

Цей процес є безперервним і динамічним. Саме тому неможливо вивести одну досконалу формулу, яка б постійно і систематично функціонувала в механізмі держави. Адміністративно-територіальний устрій закріплений в Конституції України, як і вся форма держави. Однак його структурні елементи, побудова взаємозв'язків між суб'єктами адміністративно-територіального устрою повинні динамічно розвиватися відповідно до реалій часу. Завдання держави – надати належну можливість територіальним громадам діяти та перспективно існувати в рамках правового поля.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року №649-р «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» просування ідеї реформування державного управління та децентралізації на базі широкого використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій в усій країні, а також сприяння реалізації першочергових пріоритетів, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», є першочерговим завданням держави.

Такі тенденції прийшли в національне правове поле як вплив глобалізаційних процесів, адже швидка передача інформації, можливість надати якісні та миттєві адміністративні послуги – це вимоги сучасного світу. Україна достойно прийняла ці виклики.

Важливість проведення адміністративно-територіальної реформи спонукає державну владу до прийняття нових законів, які б відповідали умовам часу та внутрішнім вимогам адміністративних одиниць. Однак тут необхідно розглянути різні варіанти побудови просторово-організаційної структури територіальних одиниць, їх об'єднань, а особливу увагу потрібно приділити зовнішнім факторам, що можуть відігравати провідну роль у цьому аспекті.

Одними із важливих і впливових зовнішніх чинників на функціонування держави є транснаціональні корпорації (далі – ТНК). Вони утворюються як національні щодо капіталу й контролю і міжнародні за сферою своєї діяльності. Їх активність має наднаціональний, наддержавний характер і веде до створення наддержавних зв'язків³.

Для ТНК важлива одна із умов – це переваги дислокації. Під цим розуміється урядова політика, політичні ризики, географічне положення, розвиненість інфраструктури. Наявність таких переваг сприяє зростанню прибутку та вигод.

Україна є привабливою для діяльності ТНК, проте деякі фактори цю привабливість нівелюють. Це призводить до зниження конкурентної спроможності України. ТНК є суб'єктами міжнародних економічних відносин, що впливає на економічну та політичну владу країни. Через це може виникнути необхідність на основі територіального устрою у формуванні нових економічних структур держави за участю зацікавлених ТНК. Подібний варіант відноситься до негативних факторів впливу на Україну. Через це необхідно посилювати роль держави у міжнародному просторі.

Вплив зовнішньої політики на існування тієї чи іншої суверенної держави беззаперечний. Його інтенсивність виражається в забезпеченні національної безпеки держави, її інформаційного простору та територіальних основ.

З практики зрозуміло, що виникатимуть додаткові виклики і ризики в правовому забезпеченні територіального розвитку та функціонування адміністративно-територіального устрою суверенних держав. Об'єктивні реалії сучасного світу трансформують функції держави та її кордонів, нова технологічна реальність збільшує значення наявних просторів (наприклад, інформаційного) і навіть формує нові позатериторіальні простори (наприклад, електронний)⁴.

Саме тому адміністративна децентралізація та територіальна реформа набувають надзвичайної актуальності в цих складних умовах сьогодення.

Висновки. У процесі глобалізації основну роль в країні відіграє громада, а не держава. Її добробут та самодостатність може гарантувати ефективне функціонування всієї держави і добробут кожного конкретного громадянина.

³ Пенська І.О. Особливості впливу ТНК на економічний розвиток України. Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. № 3. 2015. С. 114–124.

⁴ Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, М.К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2015. 628 с. С. 22.

Для успішного проведення адміністративно-територіальної реформи необхідно рахуватися з зовнішніми чинниками, що мають значний вплив на економіку країни та її політичну систему. З огляду на це кожен громадянин України повинен розуміти стратегію розвитку держави, щоб підтримувати і брати активну участь в цьому процесі. Одним з принципів децентралізації є те, що влада сконцентрована в руках народу, тому необхідно відкрито обговорювати всі етапи реформи, у такий спосіб зменшуючи негативний вплив зовнішніх факторів. Слід чітко усвідомити, що Україна є учасником міжнародних відносин і потрапляє під безпосередній вплив глобалізації. З цим потрібно рахуватися та виокремлювати лише позитивні моменти, щоб згодом імплементувати їх у національне законодавство.

У процесі інформатизації суспільства запропонована «держава у смартфоні» стає реальним явищем, яке починає забезпечуватися відповідними нормативно-правовими актами. Проте держава як єдине ціле, як ефективний механізм може функціонувати за принципами інфраструктурної єдності, рівномірного розвитку територій та посилення інститутів місцевої демократії.

Анотація

У статті застосована методологія системного аналізу нормативно-правової бази, яка покликана установити адміністративно-територіальний устрій. Досліджені зовнішні та внутрішні чинники впливу на територіальну реформу в Україні. Визначається вплив глобалізації на вказаний процес.

Summary

The methodology of the systematic analysis of the legal framework, which aims to establish an administrative-territorial structure, is applied in the article. External and internal factors of influence on territorial reform in Ukraine are investigated. The impact of globalization on the process is determined.

Використана література:

1. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, М.К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2015. 628 с. С. 22.
2. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : монографія / І.О. Кресніна, А. Оваленко, К.М. Вітман, О.В. Скрипнюк та інші ; за ред. І.О. Кресніної. Київ : Логос, 2009. 480 с. С. 225.
3. Балинська О.М., Гарасимів Т.З. Проблеми теорії держави і права : навч.-метод. посіб. / Львівський держ. ун-т внутрішніх справ. Львів : ЛьвДУВС, 2008. 320 с.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Кельман М.С., Мурашин О.Г. Теорія держави і права (схеми, таблиці, поняття) : навчальний посібник. Київ, 2006. 127 с.
6. Копиленко О.Л., Зайчук О.В., Заєць А.П., Журавський В.С., Оніщенко Н.М., Бобровник С.В. Загальна теорія держави і права (основні поняття, категорії, правові конструкції та наукові концепції) : навч. посіб. МОН України. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 400 с.
7. Пенська І.О. Особливості впливу ТНК на економічний розвиток України. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. №3. 2015. С. 114–124.
8. Проект закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» № 8051 від 22.02.2018 року. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508.
9. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 року №649-р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80>.