

Особливості розміщення та функціонування інституційно-управлінських компонентів територіально-політичної системи Волинської області

Роботу виконано на кафедрі країнознавства і міжнародних відносин ВНУ ім. Лесі Українки

Проаналізовано склад та особливості функціонування інституційно-управлінських компонентів ТПС Волинської області на різних територіальних рівнях, функції владних інституцій. Розраховано низку показників розміщення владних інституцій на території області. Виявлено їх просторові відмінності.

Ключові слова: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, обласна рада, обласна державна адміністрація, міжрайонне управління.

Савченко И. А. Особенности расположения и функционирования институционально-управленческих компонентов территориально-политической системы Волинской области. Анализируются состав и особенности функционирования институционально-управленческих компонентов ТПС Волинской области на разных территориальных уровнях, функции властных институций. Расчитаны показатели размещения властных институций на территории области, выявлены их пространственные отличия.

Ключевые слова: органы государственной власти, органы местного самоуправления, областной совет, областная государственная администрация, междурайонное управление.

Savchenko I. A. The Features of Location and Operation of Institutional and Administrative Components of Territorial and Political System of Volyn Region. The content and features of the functioning of institutional and administrative components of TPS Volyn region at different territorial levels. Analyzed the function of government institutions. Calculated number of indicators placing government institutions in the region. Revealed spatial differences in the distribution of government institutions in the region.

Key words: public authorities, local authorities, regional councils, regional state administration, inter-government.

Постановка наукової проблеми та її значення. В умовах розпаду традиційних для радянської епохи відносин між центром і регіонами України з початку 90-х років ХХ ст. регіони почали впроваджувати нові форми управління поточними політичними й соціально-економічними процесами. Активним суб'єктом побудови та реалізації владних структур нового типу стали регіональні політичні еліти. Вивченням інституційно-управлінських компонентів займається низка наук, у тому числі й політична географія, у межах якої предметом аналізу є особливості територіального розміщення її компонентів на території регіону. Лише всебічне врахування особливостей політичного розвитку окремих регіонів сприятиме прискоренню розбудовчих процесів на загальнодержавному рівні. Саме тому аналіз особливостей функціонування та розміщення владних інституцій Волинської області є актуальним у контексті становлення її територіально-політичної системи й формування особливостей політичної культури населення регіону.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми. Тематика регіональних особливостей функціонування інституційно-управлінської системи у вітчизняній літературі поки що є недостатньо дослідженою. Вивчаючи цю проблематику, ми послуговувалися працями В. Бортнікова [3], В. Троценка [4], В. Бусленка [5], В. Малиновського [6], а також законодавчими актами України, офіційними сайтами місцевих органів влади та статистичними джерелами. Зокрема, В. Малиновський вивчає владні інституції на всіх державних рівнях із позицій удосконалення державного управління. В. Бортніков досліджує компонентний склад органів управління й партійну приналежність депутатів в історичному аспекті. В. Бусленко та В. Троценко вивчали кількісні і якісні характеристики депутатського корпусу органів місцевого самоврядування області. Комплексні дослідження регіональної інституційно-управлінської системи Волинської області поки що не проводилися.

Мета статті – вивчити особливості функціонування інституційно-управлінської складової частини територіально-політичної системи (ТПС) Волинської області та виявити просторові відмінності її розміщення на території регіону.

Основні завдання статті:

- виявити склад й особливості функціонування інституційно-управлінської системи Волинської області;
- проаналізувати відмінності в розміщенні владних інституцій регіону;
- з'ясувати особливості формування окремих владних структур регіону.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Основною складовою частиною ТПС мезорегіону є інституційно-управлінська підсистема, яка характеризує функціонування державних органів управління та органів місцевого самоврядування. Відповідно до Конституції України у Волинській області діє обласна державна адміністрація (ОДА) і місцевий орган самоврядування – обласна рада, рішення якої повинні відповідати законам України з урахуванням місцевої специфіки. Ці рішення поширюються й підлягають виконанню лише в межах цієї області. Також згідно з Конституцією України виконавчу владу в областях і районах здійснюють місцеві державні адміністрації, голів яких призначають безпосередньо Президентом і відповідальні перед ним та Кабінетом Міністрів і підконтрольні органам виконавчої влади вищого рівня. Районні державні адміністрації (РДА) є системою органів державної влади, які формуються відповідним головою адміністрації. Ці органи в межах їхніх повноважень забезпечують виконання Конституції та Законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів, дбають про економічний, соціальний, національно-культурний розвиток області, виконують інші функції державного управління територією.

Відповідно до територіального поділу області створено систему органів виконавчої влади (ОВВ) та органів місцевого самоврядування (ОМС). У Волинській області державну виконавчу владу на регіональному територіальному рівні здійснює ОДА, на районному – РДА (рис. 1). Територіальні підрозділи міністерств й інших центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) також виконують визначені законами України функції виконавчої влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях (АТО).

Органами місцевого самоврядування на вищому регіональному рівні є обласна рада народних депутатів, на середньому – районні й міські ради народних депутатів (міст обласного підпорядкування) і на нижчому рівні – сільські, селищні та міські ради народних депутатів (рис. 1).



Рис. 1. Територіальна організація підсистеми владних інституцій Волинської області

Волинська обласна державна адміністрація – основний виконавчий орган регіону, що включає голову адміністрації, відділи й управління облдержадміністрації, які підпорядковуються центральним органам державної виконавчої влади.

Крім того, до державних органів виконавчої влади досліджуваного регіону належать обласні органи міністерств і відомств України. Серед них – Волинська торгово-промислова палата, прокуратура області, управління, відділи Міністерства внутрішніх справ, управління Служби безпеки, управління Міністерства юстиції, територіальні відділення Державної митної служби, обласне територіальне управління Державного департаменту регулювання виробництва та обігу алкоголю і тютюну, обласне територіальне управління Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Обласний центр стандартизації, метрології та сертифікації, Державна інспекція контролю за цінами в області, Державне управління екологічної безпеки, Контрольно-ревізійне управління в області, Обласне територіальне відділення Антимонопольного комітету України, представництво Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва в області, регіональне відділення Фонду державного майна в області, управління Державного казначейства в області, управління земельних ресурсів, управління у справах захисту прав споживачів, податкові адміністрації (інспекції) Державної податкової адміністрації, управління Пенсійного фонду України, управління Державного комітету статистики, обласна державна телерадіокомпанія [6].

Районні державні адміністрації в області мають дещо відмінну структуру від ОДА. Слід зауважити, що значна кількість структурних підрозділів РДА не збігаються в назвах (а також у виконуваних функціях та повноваженнях) із відповідними структурними підрозділами ОДА. Необхідною умовою оптимального управління й надання послуг населенню є досягнення єдності структури територіального поділу та структури органів влади, галузевого управління й обслуговування на обласному та районному рівнях.

У зв'язку з недосконалістю сучасного адміністративно-територіального устрою в Україні здійснюються процеси приведення мережі різногалузевих владних інституцій до їх фінансово-економічної спроможності та реальних місцевих потреб, так звана «міжрайонна внутрішня субрегіоналізація» (створення міжрайонних податкових інспекцій, міжрайонних прокуратур, міжрайонних відділів управлінь Служби безпеки тощо), що проводиться на районному рівні [5].

Проаналізувавши розміщення цих установ, помічаємо значні територіальні диспропорції на території області. Так, найбільшу кількість районних відділів мають прокуратура (15) та військомати (сім районних і три міжрайонних відділи). Представництва всіх міжрайонних органів функціонують у Ковельському та Любомльському районах, у Володимир-Волинському, Горохівському, Ківерцівському, Ратнівському й Камінь-Каширському районах (по чотири міжрайонних органи) (табл. 1). Значна кількість міжрайонних органів функціонує в містах обласного підпорядкування – Нововолинську та Луцьку. Фактично майже в усіх районних центрах області наявні міжрайонні структури, але є суттєві відмінності в їх кількості. Так, у Шацьку їх немає, у Турійську – одна, Старій Вижві – дві, Локачах – одна, Іваничах – одна, Любешові – одна, Маневичах – три та в Рожищах – дві.

Таблиця 1

**Кількісні параметри підсистеми
владних інституцій Волинської області***

Адміністративно-територіальні одиниці	Кількість управлінь органів влади	Кількість міжрайонних управлінь органів влади	Кількість депутатів районних рад	Кількість депутатів міських і селищних рад	Кількість сільрад
Володимир-Волинський	19	4	42	36	20
Горохівський	22	4	80	30	36
Іваничівський	19	1	48	32	23
Камінь-Каширський	21	4	64	36	31
Ківерцівський	20	4	54	30	24
Ковельський	19	6	60	36	28
Локачинський	20	1	40	20	19
Луцький	19	2	62	50	29
Любешівський	17	1	42	30	20
Любомльський	16	6	48	30	22
Маневицький	21	3	64	30	30

Ратнівський	20	4	48	30	22
Рожищенський	20	2	60	30	28
Старовижівський	20	2	40	30	19
Турійський	18	1	44	32	20
Шацький	15	-	36	30	8
м. Володимир-Волинський	20	-	-	36	-
м. Ковель	24	-	-	36	-
м. Луцьк	57	-	-	50	-
м. Нововолинськ	22	-	-	40	-
Усього	429	45	832	674	379

* Складено за даними [6; 7].

Місто Нововолинськ, не будучи районним центром, значною мірою обслуговує Іваничівський район (УСБУ, ОДП, військкомат, МРЕВ), у межах території якого вони розміщуються, частково – Горохівський (УСБУ) і Володимир-Волинський райони (МРЕВ). Місто Любомль майже повністю забезпечує обслуговування Шацького району, де відсутні всі установи.

Найнижчий рівень виконавчої влади регіону становлять виконавчі комітети міських, селищних та сільських рад народних депутатів. Голова ради населеного пункту одночасно очолює виконавчий орган. На відміну від голів обласних і районних рад, виконавчі комітети міських, селищних та сільських рад функціонують у населених пунктах цих рад.

Відповідно до ст. 119 Конституції України, ст. 2 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцеві державні адміністрації на підпорядкованій території забезпечують: 1) виконання Конституції, законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади вищого рівня; 2) законність і правопорядок, додержання прав і свобод громадян; 3) виконання державних та регіональних програм соціально-економічного й культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів та національних меншин – також програм їхнього національно-культурного розвитку; 4) підготовку й виконання відповідних бюджетів; 5) звіт про виконання цих бюджетів та програм; 6) взаємодію з органами місцевого самоврядування; 7) реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень [4].

Надто широкі повноваження місцевих державних адміністрацій фактично є привласненням державою більшості самоврядних повноважень. Практика делегованих повноважень дає змогу виконавчій владі тримати місцеве самоврядування під постійним контролем, адже саме від її рішень залежить розподіл місцевих ресурсів та наявності в мезорегіоні інфраструктури. Наслідком такої суперечності є «проблематичність» взаємовідносин між РДА й ОМС на рівні сіл, селищ і міст районного значення, а також між ОДА та ОМС міст обласного значення й обласними радами [10].

З іншого боку, статус місцевих адміністрацій є також недосконалим. Вони підзвітні та підконтрольні радам за здійснення делегованих повноважень, а також під час виконання програм соціально-економічного й культурного розвитку, місцевих бюджетів. Голови місцевих держадміністрацій щороку звітують перед відповідними радами з питань виконання бюджету, програм соціально-культурного розвитку території та делегованих повноважень.

Отже, місцеві адміністрації несуть подвійну відповідальність (перед державою й перед місцевою територіальною громадою), виконуючи функції представника центру на місцях і функції із забезпечення життєдіяльності відповідної території. Така функціональна роздвоєність місцевих адміністрацій, коли під час прийняття управлінських рішень потрібно враховувати й інтереси держави, й інтереси територіальних громад, значно ускладнює оптимальне виконання їхніх функціональних повноважень. Особливістю української моделі територіальної організації владних інституцій на мезорегіональному рівні є те, що МОВВ створюються і діють не для здійснення контрольно-наглядових функцій щодо законності діяльності ОМС, як у європейських державах, а перебирають на себе основний обсяг повноважень з управління відповідними територіями. Фактично теперішня система влади на обласному та районному рівнях реалізується через систему політичного й економічного двовладдя.

Місцеве самоврядування на території області представлене Радами народних депутатів. Базовий рівень місцевого самоврядування у Волинській області становлять обласна рада, 16 районних, 11 міських, 22 селищних і 379 сільських рад.

Діяльність ОМС України регулюється великою кількістю чинних нормативно-правових актів. Такий стан свідчить про відсутність системності й стратегії розвитку вітчизняного місцевого самоврядування, невизначеність національної моделі місцевих владних інституцій. Зокрема, Конституція України, визначаючи право територіальних громад здійснювати місцеве самоврядування

через сільські, селищні та міські ради і їхні виконавчі органи, водночас позбавила можливості мати свої власні виконавчі органи районні й обласні ради, хоч і визнала їх ОМС, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст [4]. Така модель управління свідчить про її суттєву невідповідність європейській сутності місцевого самоврядування, невід'ємною ознакою якої є наявність власної адміністрації, підпорядкованої обраним представницьким органам.

Волинська обласна рада розміщена в обласному центрі та нараховує 80 депутатів. Районні ради розміщені у відповідних районних центрах. Кількість депутатів районних рад залежить від кількості населених пунктів і чисельності населення в певному районі (табл. 1).

За останні 20 років відбулися певні зміни в розвитку місцевого самоврядування як складової частини ТПС області. Уперше формування складу органів місцевого самоврядування регіону на альтернативній основі відбулось у 1990 р.

Що стосується сільської місцевості регіону, то адміністративна нерівнозначність поселень спричинила тут значні відмінності в соціальному розвитку та інфраструктурному забезпеченні сіл – центрів сільрад і прилеглих населених пунктів. Частково причиною цього стало ототожнення за часів СРСР мережі сільрад та мережі колгоспів з їхньою орієнтацією на розміщення в одному населеному пункті.

Найбільша кількість місцевих рад нараховується у Горохівському районі (36), а найменша – у Шацькому (8). Середня кількість жителів, що припадає на одну місцеву раду в області, становить 1428 осіб. Найменші значення цього показника мають Рожищенський (1016), Турійський (1098) і Локачинський (1162) райони, а найбільші – Ратнівський (1831), Ківерцівський (1732), Старовижівський (1642). Найкращим показником навантаженості на одну місцеву раду є ті значення, які найбільш оптимальні для її функціонування в умовах певної території, тобто на різних територіях ця величина може коливатися від 1000 до 1500 осіб.

Досить відчутні територіальні відмінності в розміщенні органів місцевого самоврядування Волинської області. Кількість сільських рад у кожному районі залежить від кількості населених пунктів. Середній показник просторового впливу P_v (відношення кількості населених пунктів до кількості ОМС) місцевих рад в області становить 2,7. Найбільша кількість сіл на одну сільраду припадає у Володимир-Волинському (3,8), Шацькому (3,7) і Турійському (3,7) районах. Найменше їх у Камінь-Каширському (2), Любешівському, Маневицькому й Рожищенському (2,3) районах.

Таблиця 2

Основні показники розміщення органів місцевого самоврядування у Волинській області*

Район	Індекс територіальної локалізації, <i>I_л</i>	Показник територіальної диференціації, <i>D</i>	Показник просторового впливу, <i>P_v</i>	Радіус впливу місцевих рад, км	Середня площа ергонозони, км ²
Володимир-Волинський	0,92	0,24	3,8	7,4	55,0
Горохівський	0,86	0,22	2,5	5,5	30,5
Іваничівський	0,88	0,23	2,5	5,5	30,4
Камінь-Каширський	1,13	0,30	2,0	7,4	54,8
Ківецький	1,22	0,32	3,0	7,6	58,3
Ковельський	0,91	0,23	3,2	8,2	67,8
Локачинський	0,82	0,21	2,7	6,1	36,8
Луцький	1,15	0,30	2,8	5,9	34,5
Любешівський	1,11	0,29	2,3	8,6	75,0
Любомльський	1,00	0,26	3,0	8,2	68,2
Маневицький	1,05	0,27	2,3	8,6	73,3
Ратнівський	1,27	0,34	3,0	8,3	50,0
Рожищенський	0,70	0,18	2,3	6,8	32,1
Старовижівський	1,16	0,30	2,4	7,6	57,9
Турійський	0,77	0,20	3,7	7,7	60,0
Шацький	1,14	0,30	3,7	9,4	87,5

* Розраховано автором.

Розрахунки індексу територіальної локалізації місцевих рад (відношення частки населення району в області до частки органів місцевого самоврядування району в області) показують, що чисельність сільських рад перебуває в прямій залежності від кількості населення, що проживає на території сільради. У Волинській області найменше значення цієї величини спостерігається в Турійському (0,77), Локачинському (0,82), Рожищенському (0,70), а найбільші – у Ратнівському

(1,27), Ківерцівському (1,22) та Старовижівському (1,16) районах (табл. 2). Це свідчить про більшу територіальну насиченість місцевих рад у центральній частині території області й порівняно меншу – у північній (рис. 2). Така закономірність пояснюється тим, що в південних і центральних районах області більша концентрація самого населення та поселенських одиниць, порівняно з північними.

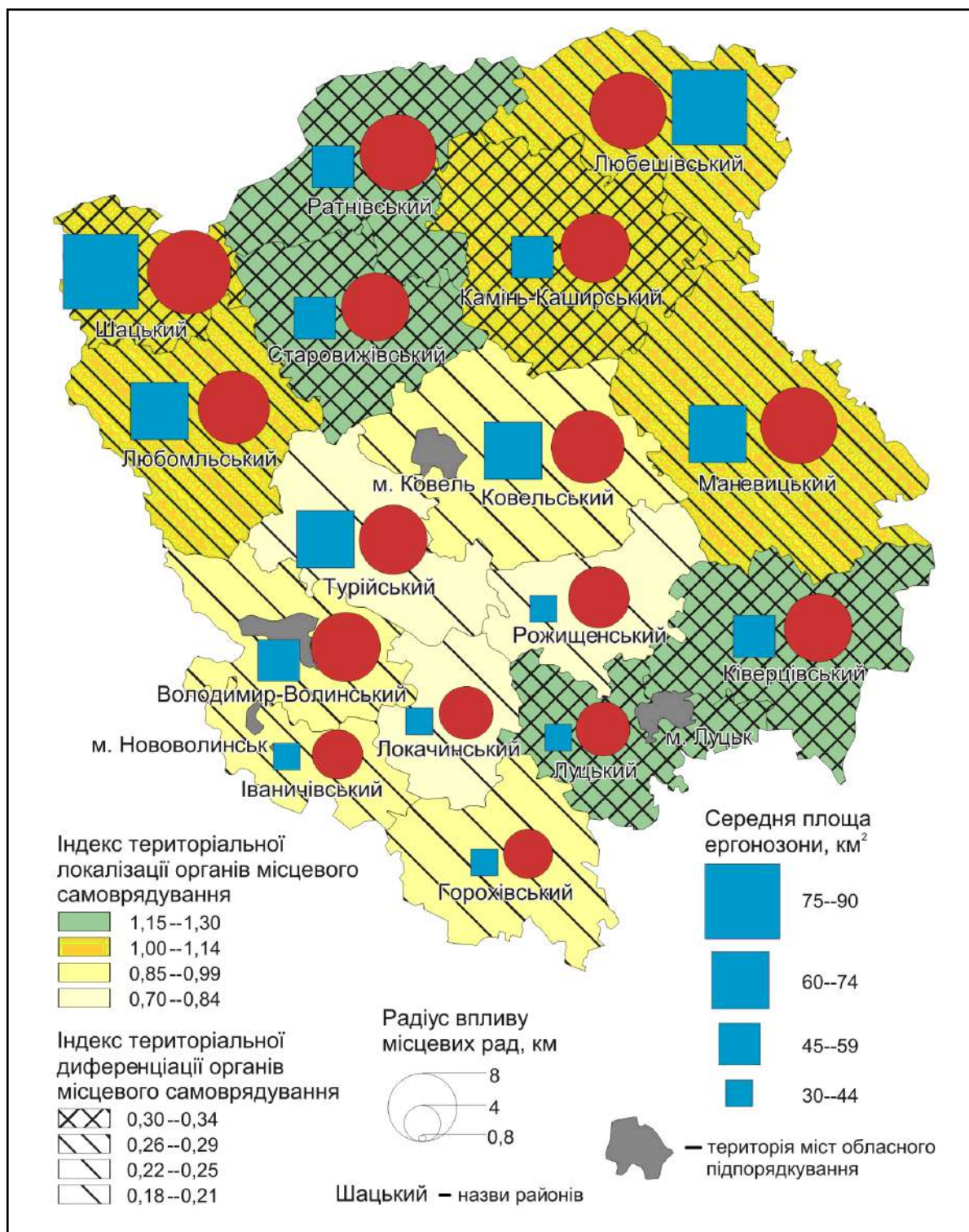


Рис. 2. Просторові особливості розміщення органів місцевого самоврядування Волинської області

Найбільші значення показника територіальної диференціації місцевих рад (відношення частки населених площ району в області до частки органів місцевого самоврядування району в області) характерні для Ратнівського (0,34), Ківерцівського (0,32) районів області, а найменші – для Рожищенського (0,18), Турійського (0,20) та Локачинського (0,21) районів (табл. 2). Середні значення цього показника (від 0,24 до 0,27) характерні для центральних районів (рис. 2). Тобто спостерігається поділ території області за рівнем цієї величини на дві частини – північну й південну. Зі збільшенням густоти населення знижується значення зазначеного показника.

Характеризуючи територіальну диференціацію місцевих рад за допомогою визначення радіусу впливу ($r = \sqrt{\frac{S}{\pi n}}$, де S – площа району; n – кількість політичних організацій), встановлено віддаль, на яку поширюється їх вплив і, як наслідок, приблизну територію охоплення його діяльності. У Волинській області найбільший радіус впливу мають сільські ради в Любешівському (8,6 км), Маневицькому (8,6 км) та Ратнівському (8,3 км) районах (табл. 2). Це характерно переважно для північних районів області, де, відповідно, менші показники густоти населених пунктів (3–4 поселення на 100 кв. км). Найменші значення радіуса впливу характерні для Горохівського (5,5 км), Іваничівського (5,5 км) та Луцького (5,9 км) районів, де показники густоти населених пунктів становлять 8–9 поселень на 100 кв. км. Середній радіус впливу місцевих рад у Волинській області – 6,8 км (рис. 2).

Середнє значення ергонозони (відношення площі території до кількості місцевих рад) дає змогу порівняти величину території, на яку поширює свій вплив місцева рада. У межах Волинської області середнє її значення становить 49 кв. км (табл. 2, рис. 2). Найбільші значення ергонозони спостерігаються в Любешівському (75,0 кв. км), Маневицькому (73,3 кв. км) та Любомльському (68,2 кв. км) районах, а найменші – в Іваничівському (30,4 кв. км), Горохівському (30,5 кв. км) й Рожищенському (32,1 кв. км). Отже, одна місцева рада в північних районах області займає у два рази більшу територію, ніж у південних, у зв'язку із тим, що густота поселень і самих сільрад значно нижча на цій території.

Досвід муніципального будівництва в Україні свідчить про те, що на регіональному та місцевому рівнях триває процес політичної структуризації суспільства. Отже, можна зробити висновок: нинішня система владних інституцій не є достатньо ефективною, збалансованою, закритою від суспільства. Україна, хоч і приєдналася до Європейської хартії місцевого самоврядування, проте система її державного управління все ще залишається досить централізованою, а інститут місцевого самоврядування перебуває на шляху реального становлення, положення чинних законів не досить чіткі й погано імплементуються, що й призводить до гострих конфліктів між представницькими інституціями та органами виконавчої влади у регіонах. Подальше ігнорування муніципальної влади, існування рудиментів радянського минулого, зокрема повсюдна опіка державою цього виду владних інституцій, призводять до негативних наслідків у системі влади України загалом. Унаслідок цього муніципальні та державні інститути так і не знайшли свого оптимального місця в політичній системі, що позначено дублюванням функцій, розмитістю та неконкретністю повноважень, недосконалістю структурної побудови обох систем, існуванням суперечності державних і локальних інтересів.

Висновки й перспективи подальших досліджень. Інституційно-управлінська підсистема регіону зазнавала значних змін за роки незалежності. Помітна диференціація в кількості та складі владних інституцій на території регіону. Досить відчутними є територіальні відмінності в розміщенні органів місцевого самоврядування Волинської області. Спостерігається поділ території області за величиною території, яку охоплює місцева рада, на дві частини – північну й південну. Отже, одна місцева рада в північних районах області займає у два рази більшу територію, ніж у південних, у зв'язку із тим, що густота поселень і самих сільрад значно нижча на цій території. Це свідчить про більшу територіальну насиченість місцевих рад у південній частині території області й порівняно меншу – у північній. Така закономірність пояснюється тим, що в південних і центральних районах області більша концентрація самого населення та поселенських одиниць, порівняно з північними. Також наявні диспропорції в розміщенні міжрайонних структур у районних центрах області, що може призвести до пониження статусу тих районних центрів, у яких вони відсутні. Перспективи подальших досліджень пов'язані з детальнішим аналізом показників територіальної диференціації окремих складників інституційно-управлінської підсистеми Волинської області.

Список використаної літератури

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвійшин [та ін.]. – К. : Геопринт, 2007. – 368 с.
2. Бортніков В. І. Нариси історії органів державної влади та місцевого самоврядування на Волині (1944–2009) : монографія / В. І. Бортніков, А. І. Пархомюк. – Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2009. – 384 с.
3. Бусленко В. В. Становлення і трансформація політичних інституцій Західного регіону України в 90-х роках ХХ ст. : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02 / В. В. Бусленко ; Волин. держ. ун-т ім. Лесі Українки. – Луцьк, 2002. – 216 с.
4. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.gov.ua/laws/konstituciaua.htm> (25.08.2006).

5. Малиновський В. Проблеми вдосконалення правової регламентації управлінських функцій у системі виконавчої влади / В. Малиновський // Збірник наукових праць НАДУ / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : УАДУ, 2004. – Вип. 1. – С. 401–408.
6. Офіційний сайт Волинської обласної державної адміністрації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://voladm.gov.ua>.
7. Офіційний сайт Волинської обласної ради [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://volynrada.gov.ua>.
8. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIX // Голос України. – 1999. – 12 трав. – С. 7–9.
9. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 р. № 3917-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 22. – С. 144.
10. Троценко В. В. Особливості формування місцевих органів влади на Волині наприкінці XX – початку XXI ст. / В. В. Троценко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.social-science.com.ua/>.

Адреса для листування:
вул. Винниченка 28, кімн. 13,
м. Луцьк.

Статтю подано до редколегії
18.04.2012 р.