

У випадку, коли службова особа не вживає заходів до виконання рішень суду, передбачених ст. 185-6 Кодексу України про адміністративні правопорушення, вона притягується до адміністративної відповідальності.

Література

1. Офіційний вісник України. — 2005. — № 32. — Ст. 1918.
2. Там само. — 2002. — № 10. — Ст. 441.
3. Юридический вестник. — 1998. — № 4.
4. Бібліотека «Законоу і бізнесу» — 1999. — № 1. — С. 18.
5. Офіційний вісник. — 1998. — № 13.
6. <http://www.lgweb.org>.
7. Офіційний вісник. — 1998. — № 1. — Ст. 25.
8. Бюлетень законодавства і юрид. практики України. — 2004. — № 11; Постапови Плесуму Верховного Суду України із загальних питань судової діяльності та в цивільних справах. — 324 с.
9. Офіційний вісник. — 1999. — № 42. — Ст. 2075.
10. Урядовий кур'єр. — 2001. — 17 січ.

УДК 342.26.001.76(477)

М. П. Орзіх

ІННОВАЦІЙНА РЕКОНСТРУКЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

В умовах, коли нова влада рішуче заявляє про намір реально змінити координати розвитку суспільства і держави, проголошує якісно нові державно-правові цінності, актуалізується проблема інноваційної реконструкції адміністративно-територіального устрою країни. Програмна заява уряду про адміністративну реформу проголошує її мету — створення системи державного управління за стандартами демократичної правової держави [1]. Одночасно вжиті організаційні заходи щодо реформи, встановлено посаду віце-прем'єр-міністра уряду з адміністративно-територіальної реформи, перші заяви і практичні кроки якої засвідчують, що реформа має відбутися не як косметична акція виключно для зміцнення керування державними справами, а матиме інноваційний характер, людській вимір та громадсько-суспільний орієнтир.

Щоправда, ця реформа привертала увагу з перших днів незалежної України. Безпосередньо займалися реформою відомі українські вчені, високі посадові особи (Л. Кравчук, І. Плющ, В. Литвин, Ю. Єхануров, В. Яцуба [2]), створювалися спеціальні міжвідомчі комісії, розроблялися концептуальні положення (розділ у Концепції адміністративної реформи в Україні, 1998, затв. Указом Президента, проект «Концепції удосконалення адміністративно-територіального устрою» Кабінету Міністрів України, 2003), законопроекти «Про територіальний устрій України» (Комісія з питань правової політики і судово-правової

реформи Верховної Ради України, 1997), «Про адміністративно-територіальний устрій» (1998).

Але практичні заходи спрямовувалися на удосконалення адміністративно-територіальної системи, що Україна одержала як спадщину від Радянського Союзу, у напрямі централізації влади, контролю центра над регіонами, нарешті, партійного будівництва. Це фактично консервувало старі територіальні підрозділи та відповідні управлінські структури, не сприяло підвищенню ефективності управління, особливо щодо забезпечення управлінських послуг населенню, оновлення систем і мети управління, не припускало, як вказувала Верховна Рада України, «використування науково-системних поглядів та принципів» [3].

Задля подолання цієї ситуації в теперішніх умовах організаційно-правового забезпечення адміністративно-територіальної реформи необхідне таке.

По-перше, виокремити за метою та змістом адміністративну реформу від адміністративно-територіальної, що не завадить їх системному провадженню, як це зроблено при уточненні функцій віце-прем'єр-міністра з адміністративно-територіальної реформи у Постанові Кабінету Міністрів України від 3 березня 2005 р., № 175, п. 4 («Віце-прем'єр-міністр України (питання адміністративної та адміністративно-територіальної реформи)» [4].

По-друге, визначити співвідношення держави і місцевого самоврядування, щодо якого держава є гарантом та захисником його прав (ст. 7, 145 Конституції України) і має бути «нейтральною ареною» (S. Elkin) комунікації суб'єктів публічно-самоврядних прав, а не інструментом їх обмеження. Одночасно треба законодавчо визначити роль і місце територіальної громади, яка безпосередньо здійснює місцеве самоврядування (ст. 140 Конституції України), потребує змістовного відокремлення її від населення, визначення її правосуб'єктності та специфікації правового статусу членів громади, що має сприяти вирішенню фундаментальної проблеми створення демократичної, соціальної, правової держави (ст. 1 Конституції України), тобто громадянської держави — мінімізації відчуження держави від особистості.

По-третє, необхідно застосувати систематичне та розширене тлумачення статей 132, 133 Конституції України, що знаходяться у розділі «Територіальний устрій України», хоча за змістом регламентують адміністративно-територіальний устрій, тобто вказують не лише на просторові межі держави [5]. Тому зведення територіального устрою до розподілу території є упрощенням і не забезпечує вирішення ключових проблем реформування територіальної організації країни і територіальної дії державної влади, її структурної організації, співвідношення з недержавними публічними структурами, з населенням.

У територіальному устрої потребує визначення місце регіону. Цей центральний суб'єкт територіального устрою (ст. 132 Конституції України) практично не отримав визначення у Конституції та поточному законодавстві. Це пояснюється декларативністю у сучасній Україні регіональної політики, але не виправдовує ігнорування регіону, використання його як словосполучення, що не має інструментально-прикладного значення [6]. У цьому зв'язку треба

відмовитися від традиційного уявлення про області як основні складові державного устрою, які виконують регіональні функції. Область — це лише адміністративно-територіальна одиниця, яка утворилася та має ознаки, не відповідні сучасному регіону.

Нарешті, в умовах законопроектних робіт щодо територіального устрою потребує оформлення статус регіона та області, територіальних (адміністративно-територіальних) одиниць та самоврядних територій, спеціальних (особливих) адміністративно-територіальних утворень, поданих у виключному переліку.

Але перші практичні кроки у напрямку адміністративно-територіального реформування свідчать про недостатню послідовність в реалізації задекларованих політико-методологічних засад. Це перш за все стосується законопроектної роботи, що почалась з обнародування проекту Закону України «Про територіальний устрій України» [8].

«Першочергова мета новацій», вказують розробники законопроекту — «збільшити обсяг послуг для людей» (Р. П. Безмертний [9]). Ці новації у територіальному устрої неможливо розглядати поза адмініструванням (діяльність публічної влади) території. Президент України В. А. Ющенко на Всеукраїнських зборах представників місцевого самоврядування назвав «наріжним камінем демократичних змін в Україні реформу управління», першою складовою якої є ефективний територіальний устрій [10]. Тобто реформування територіального устрою матиме управлінську природу та спрямованість.

Тому, по-перше, проект має виходити з того, що в юридичному (не географічному) сенсі територія (територіальний устрій) це не тільки «внутрішня організація держави з поділом її території на складові частини» (ст. 2). Територія — це матеріальна основа та просторові межі публічної влади (державної та самоврядної), форма виявлення народного суверенітету та самоорганізації громадянського суспільства. Тому, по-друге, йдеться не про територіальний, а про адміністративно-територіальний устрій — системне явище, що не витримує «розпорощування» відповідатиме вимогам системних утворень. Це підтверджується виокремленням у проекті «територіальної основи» публічної влади — адміністративно-територіальної одиниці (Преамбула і ст. 7). Виходячи з цього, предмет обговорювання — адміністративно-територіальний устрій. Тут виникає потреба в уточненні назви проекту та мети новацій з урахуванням більш універсальної мети адміністративної реформи, що сформульована у програмній заяві Кабінету Міністрів України — створення системи управління, «яка б відповідає стандартам демократичної правової держави, проблемам та запитам кожного громадянина», пододала надмірну централізацію влади, невизначеність ролі регіонів, слабкість місцевого самоврядування [11]. По-третє, викладені принципові зауваження мають бути доповнені окремими, що органічно пов'язані з першими. Зокрема:

- проект в значній частині не відповідає чинній Конституції України (пор., наприклад, ст. ст. 132, 133 Конституції України та ст. ст. 1, 2, 4, 5, 13 та ін. проекту);

- принцип децентралізації влади не має відношення до місцевого самовря-

дування (пор., ст. 2 проекту), тут може виникнути проблема деконцентрації влади або трансформації владних повноважень;

– не можна роль державної влади на території держави обмежувати контрольною функцією, на що орієнтує ст. 2 проекту;

– мета територіальної організації — забезпечення населення «рівнем (!) послуг» (ст. 1, 9), але соціальні стандарти (що включають послуги?) орієнтовані на громадянина та громаду. Крім того, вряд чи можливо у найближчий час стверджувати про загальні соціальні стандарти для громадянина «незалежно від місця його проживання» (ст. 2);

– недостатньо враховано етнонаціональний фактор адміністративно-територіального устрою (пор.: ст. ст. 2, 12, 2, 15 та ст. ст. 4, 7);

– громада аж ніяк не може бути адміністративно-територіальною одиницею (ст. 9) тому, що громада — це жителі села, селища та міста (ст. 140 Конституції України), «жителі, що об'єднані постійним проживанням в межах села, селища, міста» (ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування»), а адміністративно-територіальна одиниця — це «частина території держави» (ст. 7 проекту);

– ототожнення регіону з Автономною Республікою Крим, областю, містом — регіоном (ст. 13.2) не тільки суперечить систематичному тлумаченню норм у ст. ст. 132, 133, більш того, це виключає змістовний сенс програмно-урядової вимоги про «роль регіонів» (враховуючи радянський принцип створення та функціонування областей).

З метою подолання принципових та окремих зауважень щодо законопроекту необхідно перш за все з'ясувати колізійну ситуацію з конституційними положеннями, критично проаналізувати Концепцію державної регіональної політики (2001), звернутися до Європейської хартії про місцеве самоврядування (ратифікованої Україною у 1997 р.), до Хартії регіоналізму (прийнята Європарламентом у 1988 р.), Рекомендацій 34 (1997) Конгресу місцевих та регіональних влад Європи про територіальне самоврядування та національні меншини, Рішенню Єврокомісії № 2001/ 0046 про класифікацію адміністративно-територіальних одиниць за стандартами NUTS 1-4.

З урахуванням викладеного пропонується структурована модель адміністративно-територіального устрою України:

1. Основні адміністративно-територіальні одиниці — ОАТО (за умови розмежування АТО і територіальної громади):

1.1. Регіон (край) — основна складова частина територіальної організації державного устрою визначена єдиною політикою державного регіоналізму, що має ознаки відносної організаційної відокремленості, цілісності, економічної і демографічної самодостатності, системи державних органів, що є елементами (підсистемою) державної структури (влади і управління) країни.

1.2. Територіальні округи — функціональні територіальні одиниці, що створені з метою рішення державних, економічних, побутових, освітньо-культурологічних завдань:

– національні округи (що формуються за умов компактного етнорозселен-

ня, достатнього рівня етнонаціональної ідентифікації, самоорганізації та етнокультурної мобільності і міжетнічної толерантності);

- виборчі округи;
- освітні округи з університетським центром науки, освіти і культури;
- судові округи, що поєднують території, які обслуговуються міжрайонними судами;
- митні округи;
- поштові округи;
- податкові округи;
- транспортні (залізничні, басейнові) округи;
- округи електрозв'язку, електричних мереж та газового господарства;
- військові округи (територіальне оперативне командування та військові комісаріати), створювані і функціонуючі на основі військової доктрини держави.

2. Факультативні адміністративно-територіальні одиниці — ФАТО:

2.1. Екологічні зони — територіальні одиниці, що характеризуються спеціальними умовами функціонування та охорони навколишнього (природного) середовища життя населення:

- природно-заповідні зони — ділянки суші і водяного простору, природні комплекси та об'єкти яких мають особливу природоохоронну, наукову, естетичну, рекреаційну і іншу цінність, і прилегла до них охоронна територія;
- курортні зони;
- зони санітарної охорони джерел водопостачання і курортів;
- екологічно небезпечні зони, що включає зони відчуження та обов'язкового відселення населення, гарантованого добровільного відселення населення, посиленого екологічного контролю;
- зони екологічного лиха — простір, у межах якого відбулися стійкі негативні зміни природного середовища, несумісні з нормальною життєдіяльністю людини;
- зони спеціального екологічного захисту, що прилягають безпосередньо до зон екологічного лиха.

2.2. Прикордонна зона — прикордонна смуга, що встановлюється безпосередньо уздовж державного кордону на сухопутних ділянках чи уздовж берегів прикордонних рік, озер і інших водойм, і така, що не включає населені пункти і місця масового відпочинку населення.

2.3. Зона територіальної оборони — територія, що встановлена з метою прикриття, оборони і захисту державного кордону, морського узбережжя, островних зон, важливих об'єктів і комунікацій від нападу агресора, боротьби з його десантами і диверсійними групами, підтримки режиму воєнного стану.

2.4. Режимні територіальні одиниці.

3. Основні самоврядні адміністративно-територіальні одиниці — САТО (з подоланням обмеження юрисдикції органів місцевого самоврядування територіальних громад межами АТО):

3.1. Місто з районним розподілом самоврядних територій: столиця Київ, найбільші промислові і культурні центри з населенням більш мільйона по-

стійних жителів (територіальних громад) — Дніпропетровськ, Донецьк, Одеса, Харків.

3.2. Місто з районним розподілом територій, які є частинами самоврядної території міста, що являє собою економічний і культурний центр з розвинутою промисловістю і місцевим господарством, з чисельністю населення понад 500 тисяч чоловік.

В окремих випадках до цієї категорії міст можуть бути віднесені міста з чисельністю населення менш 500 тисяч чоловік, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення, близьку перспективу подальшого економічного і соціального розвитку, росту чисельності населення.

3.3. Місто (без районного розподілу), як правило, має промислові підприємства, самостійне місцеве господарство (засноване не тільки на комунальній власності), достатню для обслуговування населення соціальну і культурну інфраструктуру, з чисельністю постійного населення (територіальна громада) понад 50 тисяч чоловік, з яких не менш половини — промислові робітники та інтелігенція і члени їхніх родин.

3.4. Селище — населений пункт, розташований при промислових підприємствах, будівництвах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудженнях, підприємствах з виробництва і переробки сільськогосподарської продукції, а також населений пункт, на території якого розташовані вищі і середні спеціальні навчальні заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні і оздоровчі установи з чисельністю населення понад 10 тисяч чоловік, з яких не менш половини складають промислові робітники і інтелігенція і члени їхніх родин. В окремих випадках до категорії селищ можуть бути віднесені населені пункти з чисельністю населення менш 10 тисяч чоловік, але більш 1000 чоловік, якщо вони мають близьку перспективу економічного і соціального розвитку, росту чисельності населення.

3.5. Район (сільський) — самоврядна і виконуюча функцію політико-координуючого публічного центру територія з гранично припустимим економічним (насамперед аграрний сектор і переробні виробництва) потенціалом і визначеною господарською спеціалізацією, транспортною і інформаційною інфраструктурою, що забезпечує зв'язок між сільськими населеними пунктами, між ними і містами, а також регіональними центрами.

3.6. Сіло — самоврядна територія населеного пункту чи декількох населених пунктів з єдиним органом місцевого самоврядування і перевагою сільськогосподарської виробничої орієнтації, що не належить до інших видів територій, а також прилегла до населеного пункту (пунктам) територія хутірської забудови, земель і вод сільськогосподарського призначення і землекористування.

4. Факультативні самоврядні адміністративно-територіальні одиниці:

4.1. Область — частина регіону, що склалася історично, у територіальному колективі якої переважає багатонаціональне населення зі сталими загальними (інтернаціональними, позанаціональними) традиціями, багатолінгвістичним складом і менталітетом чи компактно представлені нації, етноси чи ефективно діюча господарська специфікація.

4.2. Місто-курорт.

4.3. Гірські населені пункти — міста, селища міського типу, селища, сільські населені пункти, які розташовані у гірській місцевості, мають недостатньо розвинуті сферу застосування праці та систему соціально-побутового обслуговування, обмежену транспортну доступність.

4.4. Селище (дачне) — компактно забудований населений пункт тимчасового (сезонного) проживання людей з необхідною мережею комунально-побутових підприємств і установ.

4.5. Зони зі спеціальним економічним режимом — відкрита на пільгових умовах економічної діяльності і зовнішньоекономічних зв'язків для світового ринку територія, територія економічного пріоритетного розвитку.

Література

1. «Назустріч людям»: Програма діяльності Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр. — 2005. — 11 лют.
2. Концептуальні основи регіональної політики в Україні: (Доповіді Л. М. Кравчука, І. С. Плюща, М. П. Орзіха, І. І. Лукінова, І. П. Бутка) // Актуальні проблеми управління територіями в Україні. — К., 1993.
3. Про етап реалізації адміністративної реформи по удосконаленню діяльності органів виконавчої влади: Постанова Верховної Ради України від 3 листопада 2000 р. // Голос України. — 2000. — 21 листоп.
4. Про функціональні повноваження першого віце-прем'єр-міністра і віце-прем'єр-міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 березня 2005 р., № 175 // Урядовий кур'єр. — 2005. — 16 берез.
5. Орзіх М. П. Державний устрій України: конституційна модель // Вісник Академії правових наук України. — 1993. — № 1. Пор.: Телешуп С. Поняття державного устрою України: проблеми теорії і практики // Право України. — 2000. — № 6.
6. Regionalism in European politics. — London; Oxford, 1987. — P. 8; Orzikh M. Regionalism as a means to promote democracy stability and development // 17-th Conference Europe of Regions: Abstracts. — Copenhagen, 1996.
7. Орзіх М. Це допустити ефекту «балканізації» // Голос України. — 1993. — 6 лип.; Подолішний П. І. Етнонаціональний аспект адміністративної реформи в Україні (теоретико-методологічний аналіз): Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — К., 1999; Орзіх М. Ф. Конституційна реформа в Україні. — О.: Юрид. л-ра, 2003. — С. 59-61.
8. Урядовий кур'єр. — 2005. — 22 квіт.
9. Безсмертний Роман. «Держава, як і будівля, починається з фундаменту» // Там само.
10. Людина — громада — держава // Урядовий кур'єр. — 2005. — 27 квіт.
11. Урядовий кур'єр. — 2005. — 11 лют.