

public servants are examined in the article.

**Keywords:** motives of administrative amenability, administrative amenability, administrative delict, amercement, administrative recovery

*Магновський І.Й.*

## УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ СУЧАСНОСТІ

УДК 342.26

В Україні проблема удосконалення територіального устрою виходить на перший план сучасної геостратегії держави з огляду на євроінтеграційні процеси. Питання задоволення національних інтересів всіх верств населення, соціальний баланс у країні та ефективність економіко-географічних питань розвитку національного господарства – ось ті чинники, які зумовнюють реформування адміністративно-територіального устрою держави та складають актуальність зазначеної проблематики у наукових дослідженнях.

Дані питання вивчалися сучасними науковцями досить фундаментально. У працях С.І. Бандури, В.О. Борденюка, П.П. Борщевського, Б.М. Данилишина, М.І. Долішнього, С.І. Дорогунцова, Ф.М. Заставного, В.М. Кампо, В.І. Кравченка та інших вивчалися системні аспекти територіального реформування. Проте в умовах обрання курсу України на євроінтеграційні процеси та удосконалення державного управління, необхідно з нових позицій вивчати усі можливі шляхи реформування адміністративно-територіального устрою України.

У зв'язку з цим, метою та завданням даної статті є дослідження шляхів удосконалення територіального устрою України з урахуванням соціальних-економічних та етнонаціональних чинників.

На сучасному етапі адміністративно-територіальний устрій (АТУ) є внутрішнім поділом території держави на адміністративно-територіальні одиниці з метою раціональної організації державного та громадського управління регіонами, народним господарством, загалом політичним і культурним життям [1, с.193]. Територіальний устрій є “каркасом” організації держави та суспільства загалом та системи державного управління зокрема, тому його розглядатимемо у тісному взаємозв'язку з системою організації влади у державі. Відповідно до територіального устрою створюється система органів державної влади і місцевого самоврядування. Тому адміністративно-територіальна реформа має передбачати зміну обох цих складових: системи територіального устрою і системи територіальної організації влади в державі.

Формування АТУ тривалий і складний процес. Він поєднує як елементи природного відокремлення територій, кожна з яких об'єднується

власною системою господарських, соціальних, культурних зв'язків, транспортних комунікацій, у окремих випадках - особливостями етнічного і конфесійного складу населення, так і заходи, ініційовані органами влади, зацікавленими у структуруванні території, впорядкуванні її організації з метою вдосконалення системи управління, підвищення ефективності фіскальної політики.

Важливість реформування АТУ України обумовлюється низкою обставин: по-перше, АТУ держави є її неодмінним атрибутом, чинником забезпечення її територіальної цілісності, динамічного та збалансованого соціально-економічного розвитку, передумовою для практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень та держави в цілому; по-друге, сучасний АТУ України сформувався за відсутності самостійної методології й визначався імперськими ідеями управління територіями в межах колишнього СРСР. Він був адаптований до командно-адміністративної системи управління; по-третє, лише з часу отримання Україною статусу незалежної держави з'явилися політичні умови для її розвитку як цілісного державного утворення і проведення зміни АТУ на наукових засадах та виходячи з інтересів забезпечення безпеки Української держави; по-четверте, залучення України до загальносвітових процесів глобалізації та регіоналізації, її кроки щодо запровадження європейських стандартів у всі сфери суспільного життя, ставлять питання щодо відповідності АТУ держави основним європейським принципам побудови системи управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови місцевого самоврядування, відповідності об'єктивним тенденціям регіоналізації соціально-економічних процесів; по-п'яте, існуючий АТУ заважає здійсненню ефективної регіональної політики, гальмує становлення базового інституту демократії - місцевого самоврядування; по-шосте, час від часу українське суспільство втягується в дискусії щодо федералізації України, які загрожують територіальній цілісності держави [2].

Нинішній етап державного будівництва в Україні потребує створення системи державного управління, яка могла б найефективніше реалізувати наявний в країні економічний потенціал, забезпечити динамічний розвиток як країни загалом, так і кожної території зокрема. Реформування АТУ держави має встановити чітку вертикаль виконавчої влади, дієве розмежування функцій центральної та регіональної державної влади, автономізацію місцевого самоврядування, економію бюджетних коштів та попередження бюрократичних інформаційних потоків, розширення власних можливостей регіонів щодо самофінансування регіонального розвитку [3, с. 482].

Аналіз практики розподілу фінансових ресурсів між рівнями державної влади та місцевого самоврядування, яка склалася в Україні за останнє десятиліття, засвідчує, що формування оптимальної моделі фіскальної децентралізації в нашій державі неможливе без розв'язання комплексу політичних, правових, організаційних та економічних проблем.

Доцільно, щоб право утворення позабюджетних, валютних фондів стало складовою частиною компетенції виконавчих органів місцевого самоврядування на всіх його рівнях (село, селище, місто, район, область). Представницькі органи повинні затверджувати положення про позабюджетні, валютні та інші фонди, або відповідні статuti, встановлювати порядок їх використання. Представницькі органи мають також заслуховувати звіти виконавчих органів місцевого самоврядування про використання позабюджетних і валютних фондів [4].

Важливу роль у становленні місцевого самоврядування відіграють і новоутворені фінанси муніципальних підприємств, які тепер можуть бути повністю використані на територіальні потреби.

Результатом цих та інших перетворень стала поява нової для України галузі економіки – господарства місцевого самоврядування. Цю галузь, враховуючи існуючі зарубіжні традиції, можна назвати муніципальною економікою. Муніципальна економіка – це відносно відокремлена, децентралізована частина народного господарства України, яка задовольняє різноманітні потреби населення в місцях його проживання.

Формування муніципальної економіки, як засвідчує зарубіжний досвід, тривалий і динамічний процес. У більшості країн він продовжується і нині. Цей процес в Україні пов'язаний з необхідністю вирішення багатьох нових проблем, які вже сьогодні постали перед центральною владою, керівниками місцевих Рад, місцевих державних адміністрацій, підприємств і організацій, науковою громадськістю.

Ось чому доцільно проводити приватизацію тільки державного майна і займатись цим повинні не органи місцевого самоврядування, а спеціально створені уповноважені державні органи. Це стане завадою і на шляху широкомасштабної корупції, яка може пустити глибоке коріння в результаті децентралізації контролю за ходом приватизації. Також, враховуючи зарубіжний досвід, в Україні доцільно законодавчо регламентувати порядок ведення підприємницької діяльності органами місцевого самоврядування. У тому числі слід заборонити перехід до муніципальної власності підприємств, фірм і компаній, які виробляють не місцеві послуги, а товари і працюють на ринок заради отримання прибутку [5].

Зрозуміло, що така реформа вимагає належного всебічного наукового обґрунтування, щоб забезпечити людям високі стандарти життя, сприяти розвитку місцевого самоврядування. У цьому велика роль належить

суспільним географам, які володіють повною інформацією про сучасний рівень розвитку і територіальну організацію суспільства у загальнодержавному масштабі та окремих регіонах країни. Окрім конституційно-правових та адміністративно-правових з суспільно-географічних позицій необхідне визначення принципів реалізації адміністративно-територіальної реформи, обґрунтування видів адміністративно-територіальних одиниць, їх територіальних меж та ін. [6].

Такі громади, згідно з проектом Закону України “Про територіальний устрій України”, будуть становити “адміністративно-територіальну одиницю, до якої входять жителі одного або декількох поселень, яка має визначені у встановленому законом порядку межі її території і є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування громади і надання населенню громади визначеного рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг” [7]. Важливою умовою створення громад є наявність на їх території поселень з кількістю жителів не менше 5 тис. осіб. Саме такі громади, на думку авторів закону, зможуть забезпечити надання тих послуг, які найбільше потрібні людині (дошкільне виховання, середня освіта, охорона здоров’я, дозвілля, культура, побутові послуги, використання землі, транспорт та ін.). Незрозуміло, однак, чим керувалися законодавці при встановленні розмірів територіальних громад, передусім вибором мінімального критерію людності. Відомо, що до складу територіальних громад входитимуть переважно села [6].

Села, територіальні громади, які об’єдналися в одну, можуть зберігати свій статус окремих населених пунктів, якщо вони територіально відокремлені. Звичайно, не виключено і злиття в одне село кількох сіл, якщо вони межують одне з одним.

Об’єднатися можуть територіальні громади і різних за статусом населених пунктів. Однак такий процес проходить не як об’єднання двох чи більше рівноправних суб’єктів, що можуть зберегти свій статус окремих населених пунктів і в зв’язку з цим, за певних обставин, у визначеному законом порядку в подальшому роз’єднатись, а як поглинання одних населених пунктів іншими. Так, переважно, розвиваються усі великі міста, поглинаючи приміські села, селища, які стають їх частинами.

Водночас розглядаючи питання адміністративно-територіального устрою у тісному поєднанні з організацією місцевого самоврядування, слід все ж таки не змішувати різні правові інститути. Нині потребує розмежування та узгодження під час вирішення конкретних правових та інших проблем питання адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та питань власності, земельного законодавства.

Це дещо інші правові інститути, які, звичайно, не належать до сфери адміністративно-територіального устрою.

При цьому принципове значення має і те, що відповідно до системи адміністративно-територіального устрою формуються не тільки органи місцевого самоврядування, а й органи виконавчої влади, а також суди, прокуратура, вирішується багато інших питань реалізації владних повноважень.

Отже, саме з цих та багатьох інших питань адміністративно-територіального устрою періодично, як правило, у періоди загострення політичної боротьби, розгортаються досить активні дискусії, зміст яких виходить переважно далеко за межі права, що ще більше ускладнює перспективи вирішення багатьох проблем.

Висловлюються різноманітні, часом абсолютно протилежні пропозиції від збереження незмінним адміністративно-територіального устрою держави на невизначений час, до його докорінної перебудови. Одні автори пропонують ліквідувати поділ України на області, утворити дев'ять-дванадцять округів, земель чи інші великі одиниці, значно укрупнити райони. Зокрема відповідно до Генеральної схеми планування території України, нещодавно затвердженої Верховною Радою України: 10 регіонів, 76 утворень замість 490 районів, 734 низові громади замість 11 тисяч. Інші наполягають на подрібненні областей для унеможливлення розвитку сепаратистських устремлінь деяких політиків [8].

У 1998 році була схвалена Концепція адміністративної реформи, важливою складовою якої повинна була стати адміністративно-територіальна реформа (АТР). Здійснення деяких заходів щодо АТР розпочалось у 2000 році Метою такого реформування було проголошено "поліпшення управління територіями", а також створення фінансової рівноправності між регіонами. Проте впродовж наступних чотирьох років не було розроблено (принаймні не було представлено на розгляд суспільства) ані засад реформи АТУ, ані конкретних проектів. Спочатку набула поширення ідея щодо укрупнення регіонів. Потім було вирішено здійснювати територіальні перетворення не вище рівня району. Натомість був розроблений проект Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою, який не передбачав кардинальних змін в АТУ, а мав на меті удосконалення існуючої його системи. Тобто, через чотири роки стала очевидною відсутність концептуального підходу до розв'язання даної проблеми. Замість реформи було запропоновано провести косметичний ремонт територіального устрою [9].

Підготовці засад реформи АТУ не сприяла й інституційна неузгодженість у даному питанні, адже підготовкою реформи АТУ займались тимчасові комісії або робочі групи, що діяли не на постійній основі. Зо-

крема, з питань адміністративно-територіального устрою були створені: Комісія з питань адміністративно-територіального устрою (Указ Президента України від 08.08.2000 р. № 966), Міжвідомча робоча група з підготовки проєкту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України (розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.02 № 478-р), Міжвідомча рада з підготовки проєкту Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.02 р. № 703) [9].

У 2005 році після зміни політичного керівництва держави питання реформи АТУ було поставлено на порядок денний діяльності нового Уряду. Дорученням Прем’єр-міністра України від 14 лютого 2005 року була створена робоча група з адміністративно-територіальної реформи, відповідний напрям діяльності очолив віце-прем’єр-міністр Р. Безсмертний. План заходів щодо виконання у 2005 році Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Назустріч людям ” містив перелік конкретних заходів по вирішенню питання адміністративно-територіальної реформи. Зазначеною робочою групою був запропонований проєкт реформування АТУ, який доволі широко обговорювався громадськістю. Проте з відставкою Уряду в серпні 2005 року активна діяльність щодо реформи АТУ на рівні центральних органів виконавчої влади фактично припинилась [9].

Указом Президента України від 26 квітня 2005 року було створено Національну раду з питань місцевого самоврядування і регіонального розвитку. Завданням цього органу глава держави визначив формування ефективної системи управління і координації всього комплексу реформ управління: адміністративної, територіальної, бюджетної. Проте фактично даний інституційний орган не здійснив практичних заходів з вирішення питання реформування АТУ. У 2006 році Указом Президента від 3 травня № 340/2006 зазначену Національну Раду було перейменовано в Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування і затверджено Положення про Національну раду. Серед її основних завдань зазначено розроблення та внесення пропозицій щодо “комплексного проведення адміністративної реформи, зокрема, реформування системи органів виконавчої влади, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування”. 21 липня 2006 року Постановою Кабінету Міністрів було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. Реалізація цієї Стратегії передбачає проведення у 2009-2015 рр. адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад [9].

Слід зазначити, що в результаті революційних подій 2004 року деякими політичними силами була реанімована ідея макрорегіоналізації України і на її основі переходу до федеративного державного устрою. Це відбувалось як на теоретичному рівні (наприклад, концептуальні обґрунтування В. Тихонова), так і на практичному рівні. Зокрема, йдеться про події 2004 року у Северодонецьку, збір підписів громадян у Донецьку за проведення референдуму щодо федералізації (2005 р.), збір підписів за референдум про незалежність Донбасу (2006 р.) [9].

Відтак, етнічний склад населення регіонів України, особливості розселення спільнот, динамізм процесів етнічної самоорганізації безпосередньо і опосередковано впливатимуть на вибір моделі адміністративно-територіального поділу країни, на визначення меж адміністративних одиниць, обумовлюватимуть різноступінчасту його структуру [10]. Отже, можна очікувати, що в ході адміністративної реформи з'ясується об'єктивно обумовлена потреба утворення окремих самоврядних територій (районного, окружного рівня) із законодавчо визначеним спеціальним (етнонаціональним) статусом.

Таким чином, враховуючи суперечність соціально-економічних, етнонаціональних і культурних факторів державного розвитку, автором пропонується реформування адміністративно-територіального устрою України на засадах етнонаціональних чинників, що не порушить усталені соціально-господарські зв'язки. Для цього, у першу чергу, найважливіше місце займає досвід устрою українських земель основних історичних періодів та концептуальні основи устрою аналогічних за географічним положенням та історичним минулим європейських країн, у першу чергу країн Східної Європи.

1. Енциклопедія сучасної України: Т. 1.А / НАН України. К., 2001. – 825с.
2. Павлюк А. П. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реалізації // Стратегічні пріоритети. № 1. – 2007. – С. 159-164.
3. Долишній М. І. Регіональна політика на рубежі XX-XXI століть: нові пріоритети. К.: Наукова думка, 2006. 510 с.
4. Чернюк О. В. Аналіз комунальної власності у контексті реформування адміністративно-територіального устрою в Україні // Науковий журнал: Вісник Сумського державного університету. – Суми: Сумський державний університет. 2004. №5(64). С.168-173.
5. Чернюк О. В. Розгляд особливостей комунальної власності як власності адміністративно-територіальних одиниць в Україні // Формування ринкових відносин в Україні: Зб. наук. пр. К.: "Наук.-досл. Економ. ін-т Міністерства економіки.", 2004 – С.45-49.
6. Заставецька О.В., Заставецький Т.Б. Географічні засади формування територіальних громад у світлі нового адміністративно-територіального устрою

- Україні // Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету. Серія: Географія. Тернопіль, 2005. №2. С.10-13.
7. Про територіальний устрій України: Проект Закону України // www.kmu.gov.ua [20.02.2007 16:39] – Кабінет Міністрів України
  8. Задорожна М. Я. Раціоналізація адміністративно-територіального устрою України як необхідна передумова децентралізації, деконцентрації виконавчої влади // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – № 2005. – С. 316 – 321.
  9. Стан і проблеми реалізації реформи адміністративно-територіального устрою в Україні // З виступу Президента України В.А. Ющенко на нараді з питань підготовки щорічного Послання до Верховної Ради України 2 листопада 2005 року // [http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor\\_3/02.htm](http://www.niss.gov.ua/Monitor/Monitor_3/02.htm)
  10. Надолішній П.І. Адміністративна реформа: синергетична парадигма (етнонаціональний аспект) // Вісн. Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. 1999. №2. С. 288-296.

Магновський І.Й.

#### УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: ПИТАННЯ СУЧАСНОСТІ

Розглянуто питання про доцільність удосконалення територіального устрою України на сучасному етапі державності. Виокремлено основні складові даного явища та проведено їх аналіз.

**Ключові слова:** територіальний устрій, реформування, адміністративно територіальний устрій, місцеве самоврядування, територіальна гармата, територіальна цілісність.

Магновский И.Й.

#### УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО СТРОЯ УКРАИНЫ: ВОПРОС СОВРЕМЕННОСТИ

Рассмотрен вопрос о необходимости усовершенствования территориального строя Украины на современном этапе государственности. Выделены основные составляющие данного явления и проведен их анализ.

**Ключевые слова:** территориальный строй, реформирование, административно-территориальный строй, местное самоуправление, территориальная община, территориальная целостность.

Mahnovskiy I.Y.

#### IMPROVEMENT TERRITORIAL LINE-UP UKRAINE: QUESTION OF CONTEMPORANEITY

In this article the question about the necessity of improvements of Ukrainian territorial line-up on the modern stage state system is analyzed. The basic constituents of given phenomena are distinguished and their analysis is conducted.

**Keywords:** territorial line-up, reformation, administratively territorial line-up, local self-government, territorial community, territorial integrity.