

ної законом інсайдерської інформації. Це виявляється під час аналізу проектів розвитку суспільства, патентів, наукових статей і дисертацій для високопосадовців, а наслідком має створення сімейних кланів у політиці, державному управлінні, науці, дипломатії тощо. Наприклад, порушуючи традиції конфіденційності інформаційного обміну, чиновники забезпечують доступ своїм висуванцям до інсайдерської інформації, аби ті мали переваги під час отримання посад, пов'язаних із розподілом державних ресурсів.

Трансформація ризиків зумовлюється, зокрема, прискоренням інтеграційних процесів – економічних, технологічних, культурних тощо. Це посилює ризикованість і венчурність під час обміну інформацією. Задовольняючи потреби в ефективності управління, новітні

ІКТ породжують технологічні проблеми, що негативно впливають на сталий розвиток суспільно-політичного середовища країни.

Джерела

1. Д. Гринберг, Р. Байрон. Организационное поведение: от теории к практике. – М.: Вершина, 2004.

2. Негодаев И. А. На путях к информационному обществу. – Ростов-на Дону: Изд-во Донского гос. техн. ун-та, 1999. [Электронный ресурс]. – <http://lib.socio.msu.ru/1/library?e=d-001ucheb-00-0-0-0prompt-10-1251-00&a=d&cl=CL.2.83>

До питання про концептуальні підходи у реформуванні системи адміністративно-територіального устрою в Україні



Людмила ТВАРКОВСЬКА,
ад'юнкт Національної академії
внутрішніх справ

Серед науковців зазначену проблематику частково досліджували Р. Безсмертний, А. Доценко, В. Кравченко, І. Кресіна, А. Коваленко, В. Олуйко, С. Телешун та інші.

За участю науковців напрацьовано низку концепцій адміністративно-територіальної реформи (АТР) та вдосконалення системи територіальної організації влади в Україні, зокрема: проект концепції реформи місцевого самоврядування, Концепція реформи адміністративно-територіального устрою (АТУ) України, яка визначає основні засади організації АТУ та формування адміністративно-територіальних утворень, їхню типологію; організацію публічної влади на відповідних рівнях; законодавче забезпечення та етапи проведення адміністративно-територіальної реформи. Водночас зазначених концепцій досі не реалізовано, що свідчить про недостатнє наукове обґрунтування їх та не дає можливості усунути недоліки в системі АТУ України.

Окрім того, деякі розробки з удосконалення нормативної бази законодавства АТУ здійснено Асоціацією міст України. Зокрема, розроблено проект закону України «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України», який визначає поняття та засади АТУ України, правовий статус і рівні адміністративно-територіальних одиниць (АТО) та ін. Ст. 4 проекту закону України «Про основні засади розвитку місцевого самоврядування в Україні» визначає, що одним із головних завдань державної політики з розвит-

ку місцевого самоврядування є зміна системи АТУ України з метою формування територіальної основи місцевого самоврядування [12]. Також розроблено проект закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України». Документ визначає поняття, засади й систему АТУ України, рівні АТО, порядок вирішення органами державної влади та органами місцевого самоврядування питань АТУ. Процес законодавчої підготовки законопроекту все ще триває, й відповідно потребує подальших наукових досліджень.

Варто зауважити, що значна кількість концепцій з реформування АТУ, напрацьованих вітчизняними науковцями за своєю суттю є досить різними.

Зокрема, Р. Безсмертний є прихильником трирівневої системи АТУ, яка має складатись із громади (не менш як 5 тисяч мешканців); району, міста-району (не менш як 70 тисяч мешканців); регіону, АРК, міста-регіону (із населенням не менш як 750 тисяч (наприклад, Харків, Одеса, Львів тощо). Формування 33 регіонів, на думку автора, сприятиме підвищенню рівня надання послуг громадянам [8, с. 43–45]. Схожі рівні АТУ пропонує запровадити й А. Ткачук (1 – АРК, області, міста-регіони; 2 – райони та місто-райони; 3 – громада як базовий рівень) [9, с. 49–50]. Науковці Ф. Заставний, В. Поповкін, М. Паламарчук, О. Шаблій схильються до ідеї макрорегіоналізації, тобто необхідності поділу країни на 6–9 регіонів (країв), які складатимуться з 250–500 районів [3, с. 210].

В. Негода також є прихильником збереження трирівневого устрою (регіони, департаменти або округи; райони, міста, міста-райони та рівень громади й поселення). Автор пропонує відійти від схеми, за якою в громаді має бути не менше як 5 тис. осіб, а всім поселенням із статусом населених пунктів надати статус поселень. Райони пропонується створювати на базі наявних, але великі райони необхідно зменшити. Створення департаментів та округів автор вважає доцільним у районах із кількістю жителів 8–10 тисяч, де буде сконцентровано органи державної влади, що дасть можливість чітко відокремити повноваження органів місцевого самоврядування від повноважень державних органів [8, с. 69–71].

Серед прихильників ідеї регіонального укрупнення АТУ варто виокремити пропозиції С. Телешуна. Автор вважає доцільним розподілити територію України не на області, а на регіони для збереження унітарності. На думку С. Телешуна, новоутворені регіони мають поділятися на менші АТО – губернії, департаменти та громади. В основу поділу на губернії потрібно покласти територіальну ознаку, а департаменту на громади – пропорційну чисельність населення на одну громаду [13, с. 223]. Щодо АРК, то автору імпонує ідея відмови від автономії та впровадження національно-персональної (культурної) автономії. Всі свої пропозиції науковець пропонує закріпити в Законі «Про державний устрій України» [13, с. 255]. М. Пістун також є прихильником ідеї створення 9 губерній як надобласних утворень (Столичної з Київським столичним округом, Слобожанської, Центральної, Донецької, Придніпровської, Причорноморської, Подільської, Карпатської, Волинської) [11]. Т. Ковальчук та С. Тулуб найкращою вважають таку систему АТО: АРК, Карпатський край (Львівська, Івано-Франківська, Чернівецька, Закарпатська області), Поліський край (Волинська, Рівненська, Житомирська області), Подільський край (Вінницька, Хмельницька, Тернопільська області), Київський край (Київська, Чернігівська, Черкаська області), Слобожанський край (Харківська, Сумська, Полтавська області), Придніпровський край (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області), Причорноморський край (Одеська, Херсонська, Миколаївська області), Донецький край (Донецька, Луганська області) [1, с. 251].

Загалом погоджуємося, що відмова від автономії АРК сприятиме збереженню унітарності держави. Та річ у тому, чи підтримає населення цю пропозицію на референдумі, тому перед її втіленням варто провести

відповідні соціологічні дослідження – пропагандистські заходи серед населення. Однак вважаємо, що позбавлення АРК автономного статусу доцільно запровадити як крайній захід у разі, якщо після проведення АТР в Україні зберігатимуться та посилюватимуться сепаратистські тенденції на території АРК. Підтримуючи позицію про необхідність чіткого законодавчого закріплення трирівневої системи АТУ, ми не згодні з наведеними пропозиціями про створення макрорегіонів (надобласних утворень), оскільки це може призвести до посилення регіональної диспропорції, яка вже й так існує в Україні.

Але деякі дослідники не поділяють ідеї укрупнення та регіоналізації системи АТУ. Так, В. Олуйко вважає, що методологія нового АТУ України містить об'єктивні критерії створення певних регіональних утворень. Водночас автор зауважує, що, за даними фахівців Українського центру економічних досліджень, у нашій державі не зникли ознаки економічного сепаратизму регіонів-донорів. Він критично ставиться до пропозиції укрупнення областей, бо це призведе до поширення політичного сепаратизму й погіршення (на першому етапі АТР) якості державного управління [10, с. 10]. П. Масляк пропонує головною структурно-територіальною одиницею вважати регіон, що складався б з 70–90 громад. Автор, посиляючись на досвід Франції, вважає за доцільне поділити територію України на 99 округів або регіонів замість наявних 25 областей, в результаті цього зникнуть громіздкі територіальні утворення і зменшиться бюрократія [5, с. 195].

Позицію розукрупнення базового рівня підтримують і М. Федчишин та В. Фрончко, які припускають можливість відродження хуторів [7, с. 306]. І. Мазур пропонує замість областей утворити 35–37 АТО [2, с. 52]. А. Жук висловлюється за створення 80–90 областей, 98 округів як головних АТО та 9 міст спеціального підпорядкування [1, с. 332]. З огляду на наведені позиції зауважимо, що ідея розукрупнення областей або наслідування досвіду Франції не матиме очікуваного від реформи АТУ результату, адже області, сформовані з урахуванням історичних, культурних і національних традицій, утвердились як адміністративно-територіальні одиниці найвищого рівня в системі АТУ. Подрібнення областей призведе до втрати особливостей, які притаманні кожному регіонові України.

Деякі дослідники приділяли значну увагу проблемі вдосконалення середнього та базового рівня АТО. Так, А. Доценко схильється до думки про необхідність запровадження таких категорій міст: найбільші міста (з населенням 1 млн. і більше) – міжрегіонального значення; крупні міста (від 500 тис. до 1 млн. осіб) – регіонального значення; великі міста (250–500 тис. осіб) – локального значення; невеликі або середні міста (50–250 тис. осіб) – спеціалізовані промислово-транспортні центри; малі міста (20–50 тис. осіб) – місцевого значення [4, с. 8]. Досліджуючи конституційно-правовий статус міст в Україні, В. Шкабаро обґрунтовує необхідність прийняття низки законів («Про статус міста в Україні», «Про міста-обласні центри», «Про малі міста України», «Про історичні міста України» та інші) під час проведення АТР, які сприяли б оптимальній реалізації правового статусу міста, розмежуванню функцій між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також закріпленню за міським самоврядуванням певних видів податків та місцевих зборів, створили механізм отримання державних дотацій та позик [14, с. 10].

Ми згодні з пропозицією щодо необхідності законодавчого врегулювання статусу міст в Україні. Однак вважаємо за доцільне відмовитися від категорійності міст, що існує нині, адже вона є наслідком радянської командно-адміністративної системи. Серед міських населених пунктів пропонується виокремлювати такі АТО, як міста та міста зі спеціальним статусом.

Щодо статусу сіл як базових АТО, А. Доценко вважає, що варто виокремити головні категорії, типи та групи сільських поселень. Так, мають бути села, сільця, слободи, слобідки, монастирі та хутори [4, с. 48]. Також запропоновано взяти до уваги досвід Білорусі, Латвії, Литви, Польщі та Угорщини й відродити містечка як самостійну форму територіальної організації міського розселення замість селищ міського типу [4, с. 44–45].

М. Долішній пропонує на рівні районів утворити повіти або округи. Території АТО нижчого рівня (повіти) – шляхом укрупнення сільрад. Повітом може бути група сіл, селищ, малих міст, а округи охоплюватимуть декілька нинішніх районів [5, с. 190].

Зазначимо, що свого часу В. Поповкін пропонував утворити повіти на базі 2–3 районів. А Ф. Заставний вважає перспективним формування 2–3 округів в одній області [1, с. 323].

М. Дністрянський схиляється до думки про доцільність укрупнення села та виокремлення в кожному з них елементів місцевого самоврядування [1, с. 304]. А. Захарченко критикує таку позицію, мотивуючи можливістю занепаду сільських населених пунктів у зв'язку з відтоком населення. Автор також наголошує, що критерій чисельності населення не може бути єдиним під час вирішення питання укрупнення адміністративно-територіальних одиниць. Його механічне застосування без урахування історично сформованих географічних, економічних, соціальних та культурних умов різних територій навряд чи матиме позитивний ефект [6]. Ми не поділяємо позицій, суть яких полягає у відродженні історичних типів сільських поселень, запозичуючи тим самим досвід окремих держав Європи. В Україні протягом останніх десятиліть історично сформувалися такі сільські населені пункти, як село та селище.

Отже, в української наукової спільноти є різноманітні концепції вдосконалення АТУ, які напрацьовані багатьма дослідниками. Можна виокремити такі групи названих вище концептуальних підходів:

1. Низка науковців обстоюють ідею макрорегіоналізації, укрупнення системи АТУ зі збереженням тривірневого поділу;

2. Обстоюють позицію розукрупнення системи АТО;

3. Акцентують увагу на необхідності реформування середнього та базового рівня АТУ.

Зважаючи на викладене, з метою вдосконалення законодавчого регулювання АТУ, пропонуємо в статті 133 Конституції України чітко визначити тривірневу систему АТУ. Зокрема, до вищого рівня віднести Автономну Республіку Крим, області, міста Київ та Севастополь, до середнього – райони, міста, райони в містах, до третього – села та селища. Київ та Севастополь слід визначити як міста зі спеціальним статусом. Такі зміни, на нашу думку, сприятимуть стабільності та визначеності процесу державотворення в Україні. Вдосконалення конституційно-правового поля для цієї важливої сфери суспільних відносин усуне всі суперечки й непорозуміння щодо системи адміністративно-територіального устрою та статусу адміністративно-територіальних одиниць унітарної держави, забезпечить ефективну протидію можливим сепаратистським настроям. 

Джерела

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: Монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, А. А. Вітман та ін. / За ред. І. О. Кресіної. – К.: Логос, 2009. – 480 с.

2. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації. Критерії ефективності: Матеріали «круглого столу», 16 травня 2005 р. / З. С. Варналій (ред.); Національний ін-т стратегічних досліджень. – К.: НІСД, 2005. – 74 с.

3. *Безсмертний Р.* Проблеми трансформації адміністративно-територіального устрою // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукр. муніципальних слухань «Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку», Бердянськ, 6 вересня 2001 р. / За ред. М. Пухтинського. – К., 2005. – 124 с.

4. *Доценко А. І.* Адміністративно-територіальний устрій і розселення в Україні / НАН України, Рада з вивчення продуктивних сил України. – К.: РВПС України НАН України, 2003. – 76 с.

5. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою України: Монографія / Л. Т. Шевчук, В. С. Кравців, С. Й. Вовканич та ін. – Л., 2007 – 254 с.

6. *Захарченко А.* Проблеми законодавчого забезпечення адміністративно-територіальної реформи в Україні [Електронний ресурс]. – www.laboratory.kiev.ua

7. *Копейчиков В. В.* Правознавство: Навч. посіб. / В. В. Копейчиков, В. І. Бобир, С. Є. Демський та ін. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 704 с.

8. Матеріали громадських обговорень законопроектів «Про територіальний устрій України», «Про місцеве самоврядування громад», «Про самоврядування району», «Про самоврядування області», «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» 26 липня 2005 року / Харківська обласна державна адміністрація, Національний технічний ун-т «Харківський політехн. ін-т». – Х., 2005. – 199 с.

9. Матеріали громадських обговорень проекту закону України «Про територіальний устрій України». – К., 2005. – 56 с.

10. *Олуйко В. М.* Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність / В. М. Олуйко, П. Я. Слободнюк, М. І. Баяк, В. А. Смолій (ред.). – Хмельницький, 2005. – 400 с.

11. *Пістун М.* Суспільно-географічні засади нового адміністративно-територіального поділу України [Електронний ресурс]. – referatua.org.ua/category_content.php?c=geography&id=34&s=1

12. Проект закону України «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» та проект закону України «Про основні засади розвитку місцевого самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – www.auc.org.ua

13. *Телешун С. О.* Державний устрій України: проблеми політики, теорії, практики: Монографія / Телешун С. О. – Івано-Франківськ: Лілея, 2000. – 317 с.

14. *Шкабаро В. М.* Конституційно-правовий статус міста в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / В. М. Шкабаро; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2004. – 19 с.

