

Національна академія наук України
Інститут регіональних досліджень

ЗАРУБІЖНИЙ І ВІТЧИЗНЯНИЙ
ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Львів-2007

УДК 332.1:352/354

Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / За ред. Шевчук Л.Т. – Львів, 2007. – 254 с.

У колективному науковому виданні висвітлені сучасні теоретичні та методичні засади дослідження адміністративно-територіального устрою в різних країнах світу та досвід його реформування. Окреслені особливості становлення адміністративно-територіального устрою України. Сформульовані й проаналізовані можливі варіанти, можливості та напрямки адаптації зарубіжного досвіду в умовах України з метою вдосконалення її адміністративно-територіального устрою.

Для економістів, соціологів, спеціалістів сфери управління. Буде корисною для всіх, хто займається теоретичними дослідженнями і практикою прогнозування соціально-економічного розвитку України.

Автори: Л.Т. Шевчук, В.С. Кравців, С.Й. Вовканич, М.І. Мельник,
С.О. Цапок, А.В. Шевчук, Н.С. Станасюк, Я.В. Шевчук,
С.Д. Щеглюк, Л.П. Казьмір, О.І. Шевчук, Я.Є. Яремчук

Наукова редакція:

д-р екон. наук *Шевчук Л.Т.*

Рецензенти:

д-р екон. наук, проф. *Мікловда В.П.*

д-р екон. наук, проф. *Семів Л.К.*

д-р географ. наук, проф. *Шаблій О.І.*

ISBN

Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту регіональних досліджень НАН України (протокол № 4 від 27 квітня 2007 року)

© Інститут регіональних досліджень НАН України

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА (Шевчук Л.Т.).....	5
 1. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ КРАЇНИ.....	15
1.1. Суть адміністративно-територіального устрою країни (Шевчук Л.Т., Шевчук Я.В.).....	15
1.2. Нормативно-правове поле функціонування й удосконалення адміністративно-територіального устрою України (Шевчук А.В.).....	22
1.3. Узагальнення методів та підходів до розробки моделей адміністративно-територіального устрою (Шевчук Л.Т.).....	30
1.4. Реформування адміністративно-територіального устрою України: необхідність та проблеми реалізації (Мельник М.І.).....	36
 2. ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ КРАЇНИ.....	51
2.1. Історія формування адміністративно- територіального устрою України (Вовканич С.Й., Цапок С.О., Кравців В.С., Щеглюк С.Д.).....	51
2.2. Аналіз існуючих моделей адміністративно- територіального устрою України, запропонованих вітчизняними вченими (Вовканич С.Й., Цапок С.О., Шевчук Я.В., Щеглюк С.Д., Шевчук О.І.).....	78
2.3. Недоліки запропонованих вітчизняними спеціалістами та вченими моделей адміністративно- територіального устрою України (Кравців В.С., Яремчук Р.Є.).	85

3. АНАЛІЗ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ КРАЇН СВІТУ.....	102
3.1. Європейський досвід (Вовканич С.Й., Щеглюк С.Д, Цапок С.Й., Казьмір Л.П., Станасюк Н.С.).....	102
3.2. Досвід країн Північної Америки (Яремчук Р.Є.).....	131
3.3. Досвід країн Сходу (Шевчук Я.В., Шевчук О.І.).....	150
4. ОСОБЛИВОСТІ ВРАХУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОГО І ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ В ОБҐРУНТУВАННЯХ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ.....	163
4.1. Проблеми удосконалення адміністративно- територіального устрою України (Шевчук Л.Т.).....	163
4.2. Децентралізація управління в контексті формування нового адміністративно-територіального устрою (Мельник М.І.).....	176
4.3. Відображення вітчизняного і зарубіжного досвіду в концептуальних положеннях нової оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою України та механізм її реалізації (Шевчук Л.Т., Шевчук Я.В.).....	185
ПІСЛЯМОВА (Шевчук Л.Т.).....	203
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	214

ПЕРЕДМОВА

В сучасній Україні складно, мабуть, знайти таку проблему, як адміністративна реформа, яка багато років, не втрачаючи актуальності, обговорюється не тільки вітчизняними, але й зарубіжними вченими, спеціалістами, управлінцями, і вирішення якої супроводжується серйозними труднощами і складностями. І це не дивно. Адже, Україні в спадщину від колишнього Радянського Союзу залишилися управлінські структури, основним завданням яких було збереження цілісності величезної імперії з центром у Москві. Утворення нової незалежної держави «Україна» мало б завершитися кардинальною перебудовою всієї системи управління, включаючи докорінну трансформацію адміністративно-територіального устрою. Основна мета такої перебудови – консолідація територій навколо столиці Києва – основи ядра національного господарського комплексу, забезпечення цілісності, незалежності, динамічності розвитку незалежної української держави.

На жаль, незважаючи на те, що за період з 1991р. владні структури України пройшли складний шлях становлення, створити збалансовану, надійну і ефективну систему влади та перебудувати адміністративно-територіальний устрій протягом цього часу так і не вдалося. Отже, адміністративна реформа, концепція якої побудована на глибоких теоретичних обґрунтуваннях, що відповідали вимогам 90-х років XX століття та першій половині першого десятиліття XXI століття, не реалізована донині. Так, в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» (Із змінами, внесеними згідно з Указами Президента N 1000/98 від 10.09.98, N 1048/98 від 21.09.98, N 9/99 від 09.01.99, N 1588/99 від 18.12.99, N 538/2001(538/2001) від 21.07.2001) констатується, що «існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною,

вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ».

Далі у цьому ж документі говориться про зміст адміністративної реформи, який полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого - у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

В Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» наголошується, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. При цьому, підкреслюється, що метою адміністративної реформи є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Названим вище Указом передбачалося, що ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Стверджувалося, що витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави.

Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» передбачалося, що для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано ряд завдань:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

При цьому, обґрунтовувалося, що адміністративна реформа має здійснюватись у кількох напрямках:

Перший – створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні.

Другий – формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління.

Третій – кадрове забезпечення нової системи державного управління.

Четвертий – зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління.

П'ятий – наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Зазначимо, що напрямки окреслені в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» отримали часткову реалізацію.

Так, в розвиток першого напрямку (створення нової правової бази) була розроблена низка нормативно-правових актів, надзвичайно важливих з огляду на необхідність реалізації адміністративної реформи. Зокрема, дуже важливим слід вважати Указ Президента України «Про Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» (із змінами, внесеними згідно з Указами Президента N5/99 від 09.01.99, N403/99 від 21.04.99, N538/2001 (538/2001) від 21.07.2001), яким затверджено Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи. Цим Положенням констатується, що Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи (далі - Комісія) є постійно діючим координаційним органом, утвореним для вирішення концептуальних питань підготовки і проведення в Україні адміністративної реформи. Її основними завданнями є підготовка пропозицій щодо:

- організаційно-правових засад адміністративної реформи, стратегії і тактики її проведення;
- структури, функцій і методів діяльності органів виконавчої влади, які б забезпечували поступовий перехід від галузевого до функціонального принципу побудови та діяльності органів виконавчої влади, до спрощення і підвищення ефективності управління;
- запровадження системи державного контролю у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб;
- підвищення ефективності державної фінансової системи;
- дерегуляції та спрощення системи надання управлінських послуг на різних рівнях виконавчої влади фізичним та юридичним особам;
- удосконалення законодавчої бази адміністративних правовідносин, економічних засад діяльності органів державної влади, впровадження дійових адміністративних процедур;
- удосконалення адміністративно-територіального поділу;
- реформування системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів.

Як бачимо в Положенні ставиться питання про «удосконалення адміністративно-територіального поділу», а не про його докорінну ломку і перебудову, що є вкрай важливим з огляду на предмет дослідження цієї монографії. Ці ідеї знайшли продовження в Указі Президента України «Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою, підписаному 8 серпня 2000 року (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента №1200/2000 від 03.11.2000), яким передбачено створення Комісії з питань адміністративно-територіального устрою як консультативно-дорадчого органу при Президентові України і встановлено, що її основними завданнями є:

- узагальнення та аналіз пропозицій щодо внесення змін до системи адміністративно-територіального устрою України;
- підготовка пропозицій щодо приведення у відповідність з Конституцією України мережі селищ та селищ міського типу, а також системи рад у населених пунктах;
- вивчення можливостей проведення укрупнення сільських територіальних громад та внесення відповідних пропозицій;
- організація вивчення іноземного досвіду формування системи адміністративно-територіального устрою та розв'язання проблем у цій сфері;
- підготовка та експертиза проектів нормативно-правових актів з питань адміністративно-територіального устрою.

Можна було б назвати й інші важливі нормативно-законодавчі акти, але й наведених вище достатньо для розуміння того, наскільки велика увага приділяється питанню удосконалення адміністративно-територіального устрою України. Саме це питання пророблялося ще в кількох напрямках.

По-перше, воно активно обговорювалося в засобах масової інформації, на конференціях, семінарах тощо.

По-друге, його активно й періодично розглядали на засіданнях Міжвідомчої робочої групи з підготовки проекту концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України. На жаль, на таких засіданнях часто повторювалися вже відомі речі. Наприклад на засіданні,

яке відбулося 24 вересня 2002 р., на підставі інформації Державного секретаря Міністерства юстиції України, керівника групи з доопрацювання проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України Зайця А.П., Міжвідомча робоча група відмітила, що удосконалення системи адміністративно-територіального устрою держави є важливою умовою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, ефективного державного управління та розвитку місцевого самоврядування, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця його проживання. При цьому, ще раз було зазначено, що головною метою вдосконалення наявної в Україні системи адміністративно-територіального устрою є приведення її у відповідність до Конституції України з урахуванням національного та кращого міжнародного досвіду, рівня соціально-економічного розвитку країни; підвищення ефективності управління територіями; зниження витрат на утримання державних органів та органів місцевого самоврядування, а також поліпшення якості надання послуг населенню незалежно від місця проживання, забезпечення надання їх на рівні загальнодержавних соціальних стандартів.

Разом з тим саме на цьому засіданні Міжвідомча робоча група вирішила схвалити в основному проект Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України.

По-третє, при підготовці проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України широко вивчається і використовується зарубіжний досвід. При цьому, широко залучаються й іноземні спеціалісти, зокрема експерти з Канади, Польщі тощо.

Зокрема, під егідою Верховної Ради України у 2001 р. був започаткований канадсько-український законодавчий і міжурядовий проект, який розроблявся Канадським Інститутом Українських студій Університету Альберти та Всеукраїнським благодійним фондом “Громадянська енергія”. В рамках цього

проекту одним із головних завдань реформування українського суспільства було визначено проведення адміністративно-територіальної і бюджетної реформ на регіональному та місцевому рівні. Врегулювання питань взаємодії центральної влади, регіональної влади та територіальних громад розглядалося як визначальне з точки зору розподілу повноважень і ресурсів. Крім того, було передбачено розробку проектів Законів про адміністративно-територіальний устрій і міжбюджетні відносини на рівні “район”, “місто районного значення”, “село (селище)”.

23 травня 2002 року у Посольстві Канади в Україні відбувся круглий стіл "Проект Закону "Про адміністративно-територіальний устрій в Україні" як фактор розвитку регіонів і місцевих територіальних громад", під час якого було обговорена нова редакція проекту Закону "Про адміністративно - територіальний устрій в Україні", а також пропозиції зі змінами і доповненнями до Бюджетного кодексу. За результатами обговорення проекти цих законів були схвалені.

По-четверте, були здійснені спроби апробації пропозицій щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою на практиці. Зокрема, розроблено моделювання територій на основі норм законопроекту “Про територіальний устрій України” на прикладі 4 областей України – Вінницької, Луганської, Івано-Франківської та Одеської. Але, в цих регіонах спостерігалось певне несприйняття нових ідей щодо виділення нових адміністративно-територіальних одиниць, які були представлені на картографічних моделях Вінницької, Луганської, Івано-Франківської, Одеської.

В той же час за результатами опитування 18 жовтня у Львові і 23 жовтня у Верховній Раді України за участю канадського секторального спеціаліста Д.Каванах і канадського експерта С.Штайна відбулися відповідно круглий стіл "Прогноз соціальних наслідків адміністративно-територіальної реформи у Львівській, Чернівецькій і Закарпатських областях у разі впровадження проекту Закону "Про адміністративно-територіальний устрій" і змін і доповнень до Бюджетного

Кодексу" і семінар "Соціальна експертиза наслідків адміністративно-територіальної реформи як складова частина розробки проекту Закону "Про адміністративно-територіальний устрій" і змін і доповнень до Бюджетного Кодексу", під час яких було висловлено позитивну оцінку зазначених законопроектів. Отже, однастайних оцінок так і не вироблено.

Сказане засвідчує, що на сьогоднішній день кожний із зазначених напрямків удосконалення адміністративно-територіального устрою України вимагає подальшого розвитку. Адже, так і немає однастайної відповіді на такі питання, як: 1.Якими мають бути зміни в адміністративно-територіальному устрої України? 2.Чи потрібно кардинально змінювати границі областей? Якщо так, то чому і як? 3.Які параметри мають бути визначальними для визначення параметрів нових адміністративно-територіальних одиниць?

Безумовно, відповіді на ці питання можна отримати в результаті продовження наукових пошуків. Такі наукові дослідження здійснювалися в Інституті регіональних досліджень НАН України протягом 2006, основною метою яких було обґрунтування теоретико-методологічних підходів до розробки моделей адміністративно-територіального устрою України, оцінка можливих соціально-економічних наслідків впровадження окремих моделей адміністративно-територіального устрою України, розробка критеріїв та на їх основі вибір оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою України для забезпечення стратегічних завдань адміністративно-територіальної реформи, дослідження вітчизняного досвіду реформування адміністративно-територіального устрою, вивчення можливостей адаптації в Україні досвіду реформування адміністративно-територіального устрою в інших країнах світу.

Найпоширенішими методичними підходами до виділення границь адміністративно-територіальних утворень, які використовуються у світовій практиці, є ті, що враховують: ієрархічність адміністративно-територіальних утворень; адекватність територіальних суспільних систем, що формуються

в просторі, виділеним адміністративно-територіальним утворенням, оптимальну кількість адміністративно-територіальних утворень на території з певним типом заселення, техногенного навантаження і розвитку інфраструктурних систем; базуються на системі критеріїв, які обґрунтовують модель адміністративно-територіального устрою; забезпечують стандарти життєдіяльності населення в ієрархічно різних адміністративних територіальних утвореннях. Саме такі методичні підходи будуть використані для вибору критеріїв оцінки моделей адміністративно-територіального устрою України, соціально-економічних наслідків від їх реалізації та обґрунтування вибору оптимальної моделі. При цьому, основними методами, які використовуватимуться в даному дослідженні, є методи структурного аналізу, які застосовуються як для системи адміністративно-територіального устрою в цілому, так і окремих її складових; нормативні методи; методи експертних оцінок; методи економіко-математичного моделювання; методи статистичного аналізу (методи екстраполяції, методи кореляції і регресії), картографічний метод тощо.

В даній монографії акцентується увага на вітчизняному та зарубіжному досвіді реформування адміністративно-територіального устрою. Головною метою цієї публікації є:

- теоретичне узагальнення методів та підходів до дослідження адміністративно-територіального устрою;
- аналіз існуючих моделей адміністративно-територіального устрою, запропонованих вітчизняними вченими, та оцінка можливих соціально-економічних наслідків їх реалізації;
- оцінка зарубіжного досвіду реформування адміністративно-територіального устрою;
- виявлення можливості адаптації в Україні зарубіжного досвіду реформування адміністративно-територіального устрою.

Авторський колектив сподівається, що результати наукових досліджень, висвітлені в цій монографії, будуть використані в

процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

При цьому, слід наголосити, що складність і важливість цих питань вимагають багаторазових перевірок отриманих результатів, здійснення додаткових поглиблених досліджень, оцінки можливих наслідків прийнятих рішень тощо. Адже, адміністративна реформа є складовою більш масштабного процесу трансформації суспільних відносин в Україні, оскільки вона здійснюється паралельно з іншими реформами: конституційною, судово-правовою, економічною та іншими. Ось чому при вирішенні питань, пов'язаних з удосконаленням адміністративно-територіального устрою не повинно бути поспіху і непередуманих рішень. Але, й затримки їх розв'язання загрожують продовженням безладу в управлінських процесах і життєдіяльності населення загалом.

Ця наукова праця, яка присвячена висвітленню результатів вивчення зарубіжного та вітчизняного досвіду реформування адміністративно-територіального устрою, підготовлена авторським колективом у складі: Л.Т. Шевчук, В.С. Кравців, С.Й. Вовканич, М.І. Мельник, С.О. Цапок, А.В. Шевчук, Н.С. Станасюк, Я.В. Шевчук, С.Д. Щеглюк, О.І. Шевчук, Л.П. Казьмір, Я.Є. Яремчук.

Пропонуючи цю наукову працю на розсуд фахівців, спеціалістів, науковців, управлінців авторський колектив сподівається на відгуки та пропозиції, які слід надсилати на адресу: Львів-79026, вул. Козельницька, 4; Інститут регіональних досліджень НАН України (e-mail: ltshevchuk@ukr.net).

І. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ КРАЇНИ

1.1. Суть адміністративно-територіального устрою країни

Адміністративно-територіальний устрій – поділ території держави на окремі територіальні ланки, які представляють в сукупності систему адміністративних одиниць (край, область, провінція, департамент, округ, губернія, земля, воєводство, кантон, волость, повіт, район, громада, місто, село та ін.), відповідно до якого утворюється вертикальна структура органів державної влади і управління, а також здійснюються спрямовані процеси централізації та децентралізації. Необхідність такого поділу постає з потреби представництва вищої державної влади на окремих територіях, певна географічна віддаленість яких від політичного центру держави унеможлиблює як безпосередню реалізацію функцій та завдань вищої державної влади, так і забезпечення широкого зворотного зв'язку у відносинах між державною владою і громадянами цих територій¹.

У будь-якій країні особливості адміністративно-територіального устрою визначені, зафіксовані та прокоментовані в нормативно-законодавчій базі держави. В Україні його правову основу становлять Конституція України та закони України, які визначають статус вищих, центральних і місцевих органів виконавчої влади, систему адміністративно-територіального устрою її структуру та організацію місцевого самоврядування.

Згідно з ухваленою 28 червня 1996 року Конституцією, Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою.

¹ <http://uk.wikipedia.org/wiki/>; Політологічний енциклопедичний словник: Навчальний посібник. – К.: Генеза, 1997. – С. 12; <http://www.eru.org.ua/index.php?page=888>

Демократичну суть Української держави закріплює й конкретизує стаття 5 Конституції. Вона, по-перше, проголошує, що Україна за формою правління є республікою; по-друге, закріплює принцип народовладдя. Конституцією встановлено, що "право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами"².

Важливою ознакою демократії є також розвиток в Україні місцевого самоврядування як недержавної форми участі місцевого населення (територіальних громад сіл, селищ та міст) у вирішенні питань місцевого значення, що регулюється спеціальним законом про місцеве самоврядування.

Україна є соціальною державою, що також передбачено Конституцією. У статті 3 сформульовано принцип, за яким "людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю".

Однією з головних ознак правової держави є порядок регулювання, захисту і практичного здійснення прав та свобод людини і громадянина - "права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав та свобод людини є головним обов'язком держави"³.

Серед інших важливих настанов, що містяться в загальних засадах Конституції України, слід відзначити визначення України як унітарної держави, територія якої є цілісною і недоторканою; встановлення єдиного громадянства; визнання за відповідних умов чинних міжнародних договорів частиною національного законодавства тощо.

Демократизм форм правління в Україні визначається й тим, що державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову і виключно в межах повноважень, які закріплені Конституцією та чинним

² Державно-політичний та адміністративно-територіальний устрій - [Admin-terit.htm](#)

³ Державно-політичний та адміністративно-територіальний устрій - [Admin-terit.htm](#)

законодавством за державними органами, котрі належать до зазначених гілок влади.

Главою держави є Президент, який є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності України, головнокомандувачем її Збройних Сил. Єдиним органом законодавчої влади є Верховна Рада - однопалатний парламент, що визначає основні засади внутрішньої та зовнішньої політики України. Виконавчу владу в Україні здійснює Кабінет Міністрів на чолі з Прем'єр-Міністром, якого призначає Президент за погодженням з Верховною Радою.

У Конституції України задекларовано, що “територіальний устрій ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій”⁴. Згідно Конституції України (розділ 9, ст. 133) територіально Україна є унітарною державою, яка включає Автономну Республіку Крим, 24 області, райони, міста, райони в містах, селища і села⁵. До складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України⁶. З огляду на це можна стверджувати, що адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим:

- **вищий рівень** складають Автономна Республіка Крим, області та міста Київ і Севастополь;
- **середній** - райони й міста обласного підпорядкування;

⁴ Конституція України (розділ 9, ст. 132) <http://www.kmv.gov.ua/info.asp?Id=27071>

⁵ Конституція України <http://www.kmv.gov.ua/info.asp?Id=27071>

⁶ Конституція України <http://www.kmv.gov.ua/info.asp?Id=27071>

- **нижчий** - райони в містах, міста районного підпорядкування, селища і села. У відповідності до таких територіальних одиниць будується система державних органів і система місцевого самоврядування.

За визначенням, поданому у статті Закону України “Про місцеве самоврядування” №2285-IV (2285-15) від 23.12.2004 із змінами та доповненнями, під адміністративно-територіальною одиницею розуміють — область, район, місто, район у місті, селище, село⁷.

Впродовж останніх років відбувалася постійна зміна АТУ, який безпосередньо пов’язаний із історично сформованою системою та структурою органів державного управління й місцевого самоврядування.

На початок 2006 року він мав наступний вигляд (табл.1.1):

Таблиця 1.1

**Кількість адміністративно-територіальних одиниць
в Україні на 1 січня 2006 року***

	Райони	Міста	з них міста спеціального статусу, республікан- ського, обласного значення	Райони в містах	Селища міського типу	Сільські ради	Сільські населені пункти
Україна	490	457	178	118	885	10281	28562
Автономна Республіка Крим	14	16	11	3	56	243	956
Вінницька	27	18	6	3	29	661	1466
Волинська	16	11	4	-	22	379	1054
Дніпропетровська	22	20	13	18	46	288	1438
Донецька	18	52	28	21	131	253	1121
Житомирська	23	11	5	2	43	580	1623
Закарпатська	13	11	5	-	19	307	579
Запорізька	20	14	5	7	23	263	918
Івано- Франківська	14	15	5	-	24	477	765
Київська	25	25	11	-	30	606	1129

⁷ Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 № 280/97-ВР., стаття 1 http://www.novovolynsk-rada.gov.ua/download/pro_m-sceve_samovrduvann_v_ukrain.htm

Кіровоградська	21	12	4	2	26	376	1010
Луганська	18	37	14	4	109	206	787
Львівська	20	44	9	6	34	632	1850
Миколаївська	19	9	5	4	17	287	896
Одеська	26	19	7	8	33	439	1136
Полтавська	25	15	5	5	21	467	1826
Рівненська	16	11	4	-	16	338	1001
Сумська	18	15	7	2	20	384	1491
Тернопільська	17	18	1	-	17	580	1020
Харківська	27	17	7	9	61	381	1683
Херсонська	18	9	3	3	30	260	658
Хмельницька	20	13	6	-	24	568	1415
Черкаська	20	16	6	2	15	525	824
Чернівецька	11	11	2	3	8	252	398
Чернігівська	22	15	3	2	30	525	1489
м.Київ	-	1	1	10	-	-	-
Севастополь (міськрада)	-	2	1	4	1	4	29

*Експрес-інформація №31 від 10.02.2006.

З одного боку, на сьогоднішній день одиниці АТУ регіонального рівня є співвимірними з аналогічними одиницями більшості європейських країн. Так, в Україні, площа якої понад 603 тис.кв.км налічується 25 регіонів та два міста із спеціальним статусом, які прирівнюють до регіонів (рис.1.1). У Польщі, площею 312 тис.кв.км є 17 подібних адміністративно-територіальних одиниць. Отже, очевидно, що в цьому плані особливих суперечностей немає.

З другого боку, є очевидною на сьогоднішній день невідповідність між адміністративно-територіальним поділом і соціально-економічними особливостями розвитку територій, про що засвідчують поглиблення міжрегіональних диспропорцій. Адже, існуюча схема адміністративно-територіального устрою України являє собою складну неупорядковану теоретично трьохступеневу, а фактично чотириступеневу ієрархічну структуру. Кожна адміністративно-територіальна одиниця наділена державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління, а також виконує певні самоврядні функції. Отже, цілком очевидною проблемою є двовладдя, яке є

більш яскраво вираженим на низовому рівні і доволі завуальованим жорсткою централізованою системою державного управління - на регіональному рівні. Для того, щоб усунути існуючі проблеми, необхідно провести АТР, у тому числі й АТУ.



Рис.1.1. Адміністративно-територіальний устрій України: регіони (області та АР Крим) і адміністративні центри

Систему АТУ держави «слід розглядати як «каркасну» (або «скелетну») частину системи організації держави і суспільства взагалі та системи державного управління зокрема»⁸. Не можемо не погодитися з С.Пирожковим і А.Павлюк в тому плані, що таке розуміння територіального устрою передбачає його розгляд в тісному взаємозв'язку з системою організації влади⁹. Але, до цього додамо, що АТУ – це організація всієї суспільної

⁸ Пирожков С., Павлюк А. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики // Економіка України. – 2005. - №7. – С.6.

⁹ Там само.

життєдіяльності, яка в Україні побудована за ступінчатою схемою. Це означає, що в сфері, наприклад, охорони здоров'я адміністративний район є зоною обслуговування його населення районною лікарнею. А регіон (область) – виступає зоною обслуговування обласної лікарні усього населення, що проживає на його території. Аналогічне можна сказати і про систему освіти. Отже, перебудувати АТУ – це означає зруйнувати всі системи обслуговування населення, зокрема ліквідувати взаємозв'язки між елементами в таких системах та в сфері управління ними. Адже, для всіх систем обслуговування населення України як і для більшості видів економічної діяльності АТУ є каркасом, чи фундаментом, на який нанизуються економічні об'єкти, підсистеми і системи та найрізноманітніші зв'язки між ними.

Сучасний адміністративно-територіальний устрій України лише частково враховує історичні традиції. М.І.Долішній підкреслював, що коли говорять про історичні традиції, то чомусь мають на увазі часи Данила Галицького, або епохи перевороту 1917 року. Але, друга половина ХХ століття це вже також історія. А, саме в ті часи сформований, наприклад, Львівсько-вугільний кам'яновугільний басейн, який розташований на території двох областей (Львівської і Волинської). Таких прикладів можна навести багато. У кожному випадку розвиток територіальних утворень ускладнювався через адміністративні межі.

Таким чином, сучасний адміністративно-територіальний устрій України має низку недоліків і потребує детального вивчення з метою його удосконалення.

1.2. Нормативно-правове поле функціонування й удосконалення адміністративно-територіального устрою України

В сучасній Україні складно, мабуть, знайти таку проблему, як адміністративна реформа, яка багато років, не втрачаючи актуальності, обговорюється не тільки вітчизняними, але й зарубіжними вченими, спеціалістами, управлінцями, і вирішення якої супроводжується серйозними труднощами і складностями. І це не дивно. Адже, Україні в спадщину від колишнього Радянського Союзу залишилися управлінські структури, основним завданням яких було збереження цілісності величезної імперії з центром у Москві. Утворення нової незалежної держави «Україна» мало б завершитися кардинальною перебудовою всієї системи управління, включаючи докорінну трансформацію адміністративно-територіального устрою. Основна мета такої перебудови – консолідація територій навколо столиці Києва – основи ядра національного господарського комплексу, забезпечення цілісності, незалежності, динамічності розвитку незалежної української держави.

На жаль, незважаючи на те, що за період з 1991р. владні структури України пройшли складний шлях становлення, створити збалансовану, надійну і ефективну систему влади та перебудувати адміністративно-територіальний устрій протягом цього часу так і не вдалося. Отже, адміністративна реформа, концепція якої побудована на глибоких теоретичних обґрунтуваннях, що відповідали вимогам 90-х років XX століття та першій половині першого десятиліття XXI століття, не реалізована донині. Так, в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» (Із змінами, внесеними згідно з Указами Президента № 1000/98 від 10.09.98, № 1048/98 від 21.09.98, № 9/99 від 09.01.99, № 1588/99 від 18.12.99, № 538/2001 від 21.07.2001) констатується, що «існуюча в Україні система державного управління залишається в цілому неефективною, вона

еклектично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче державне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ».

Далі у цьому ж документі говориться про зміст адміністративної реформи, який полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. З іншого - у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава.

В Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» наголошується, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі. При цьому, підкреслюється, що метою адміністративної реформи є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння народів, національним інтересам. Названим вище Указом передбачалося, що ця система державного управління буде підконтрольною народів, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Стверджувалося, що витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави.

Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» передбачалося, що для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення має бути розв'язано ряд завдань:

- формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління;
- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування;
- створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою.

При цьому, обґрунтовувалося, що адміністративна реформа має здійснюватись у кількох напрямках:

Перший - створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні.

Другий - формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління.

Третій - кадрове забезпечення нової системи державного управління.

Четвертий – зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління.

П'ятий - наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування.

Зазначимо, що напрямки окреслені в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» отримали часткову реалізацію.

Так, в розвиток першого напрямку (створення нової правової бази) була розроблена низка нормативно-правових актів, надзвичайно важливих з огляду на необхідність реалізації адміністративної реформи. Зокрема, дуже важливим слід вважати Указ Президента України «Про Положення про

Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи» (із змінами, внесеними згідно з Указами Президента №5/99 від 09.01.99, №403/99 від 21.04.99, №538/2001 від 21.07.2001), яким затверджено Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи. Цим Положенням констатується, що Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи (далі - Комісія) є постійно діючим координаційним органом, утвореним для вирішення концептуальних питань підготовки і проведення в Україні адміністративної реформи. Її основними завданнями є підготовка пропозицій щодо:

- організаційно-правових засад адміністративної реформи, стратегії і тактики її проведення;
- структури, функцій і методів діяльності органів виконавчої влади, які б забезпечували поступовий перехід від галузевого до функціонального принципу побудови та діяльності органів виконавчої влади, до спрощення і підвищення ефективності управління;
- запровадження системи державного контролю у сфері діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб;
- підвищення ефективності державної фінансової системи;
- дерегуляції та спрощення системи надання управлінських послуг на різних рівнях виконавчої влади фізичним та юридичним особам;
- удосконалення законодавчої бази адміністративних правовідносин, економічних засад діяльності органів державної влади, впровадження дійових адміністративних процедур;
- удосконалення адміністративно-територіального поділу;
- реформування системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів.

Як бачимо в Положенні ставиться питання про «удосконалення адміністративно-територіального поділу», а не про його докорінну ломку і перебудову, що є вкрай важливим з огляду на предмет цього дослідження. Ці ідеї знайшли продовження в Указі Президента України «Про Комісію з

питань адміністративно-територіального устрою, підписаному 8 серпня 2000 року (із змінами, внесеними згідно з Указом Президента № 1200/2000 від 03.11.2000), яким передбачено створення Комісії з питань адміністративно-територіального устрою як консультативно-дорадчого органу при Президентові України і встановлено, що її основними завданнями є:

- узагальнення та аналіз пропозицій щодо внесення змін до системи адміністративно-територіального устрою України;
- підготовка пропозицій щодо приведення у відповідність з Конституцією України мережі селищ та селищ міського типу, а також системи рад у населених пунктах;
- вивчення можливостей проведення укрупнення сільських територіальних громад та внесення відповідних пропозицій;
- організація вивчення іноземного досвіду формування системи адміністративно-територіального устрою та розв'язання проблем у цій сфері;
- підготовка та експертиза проектів нормативно-правових актів з питань адміністративно-територіального устрою.

Можна було б проаналізувати й інші важливі нормативно-законодавчі акти, але й наведених вище достатньо для розуміння того, наскільки велика увага приділяється питанню удосконалення адміністративно-територіального устрою України. Саме це питання пророблялося ще в кількох напрямках.

По-перше, воно активно обговорювалося в засобах масової інформації, на конференціях, семінарах тощо.

По-друге, його активно й періодично розглядали на засіданнях Міжвідомчої робочої групи з підготовки проекту концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України. На жаль, на таких засіданнях часто повторювалися вже відомі речі. Наприклад на засіданні, яке відбулося 24 вересня 2002 р., на підставі інформації Державного секретаря Міністерства юстиції України, керівника групи з доопрацювання проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України Зайця

А.П., Міжвідомча робоча група відмітила, що удосконалення системи адміністративно-територіального устрою держави є важливою умовою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, ефективного державного управління та розвитку місцевого самоврядування, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця його проживання. При цьому, ще раз було зазначено, що головною метою вдосконалення наявної в Україні системи адміністративно-територіального устрою є приведення її у відповідність до Конституції України з урахуванням національного та кращого міжнародного досвіду, рівня соціально-економічного розвитку країни; підвищення ефективності управління територіями; зниження витрат на утримання державних органів та органів місцевого самоврядування, а також поліпшення якості надання послуг населенню незалежно від місця проживання, забезпечення надання їх на рівні загальнодержавних соціальних стандартів.

Разом з тим саме на цьому засіданні Міжвідомча робоча група вирішила схвалити в основному проект Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України.

По-третє, при підготовці проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України широко вивчається і використовується зарубіжний досвід. При цьому, широко залучаються й іноземні спеціалісти, зокрема експерти з Канади, Польщі тощо.

Зокрема, під егідою Верховної Ради України у 2001 р. був започаткований канадсько-український законодавчий і міжурядовий проект, який розроблявся Канадським Інститутом Українських студій Університету Альберти та Всеукраїнським благодійним фондом “Громадянська енергія”. В рамках цього проекту одним із головних завдань реформування українського суспільства було визначено проведення адміністративно-територіальної і бюджетної реформ на регіональному та місцевому рівні. Врегулювання питань взаємодії центральної

влади, регіональної влади та територіальних громад розглядалося як визначальне з точки зору розподілу повноважень і ресурсів. Крім того, було передбачено розробку проектів Законів про адміністративно-територіальний устрій і міжбюджетні відносини на рівні “район”, “місто районного значення”, “село (селище)”.

23 травня 2002 року у Посольстві Канади в Україні відбувся круглий стіл "Проект Закону "Про адміністративно-територіальний устрій в Україні" як фактор розвитку регіонів і місцевих територіальних громад", під час якого було обговорена нова редакція проекту Закону "Про адміністративно - територіальний устрій в Україні", а також пропозиції зі змінами і доповненнями до Бюджетного кодексу. За результатами обговорення проекти цих законів були схвалені.

По-четверте, були здійснені спроби апробації пропозицій щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою на практиці. Зокрема, розроблено моделювання територій на основі норм законопроекту “Про територіальний устрій України” на прикладі 4 областей України – Вінницької, Луганської, Івано-Франківської та Одеської. Але, в цих регіонах спостерігалось певне несприйняття нових ідей щодо виділення нових адміністративно-територіальних одиниць, які були представлені на картографічних моделях Вінницької, Луганської, Івано-Франківської, Одеської.

В той же час за результатами опитування 18 жовтня у Львові і 23 жовтня у Верховній Раді України за участю канадського секторального спеціаліста Д.Каванах і канадського експерта С.Штайна відбулися відповідно круглий стіл "Прогноз соціальних наслідків адміністративно-територіальної реформи у Львівській, Чернівецькій і Закарпатських областях у разі впровадження проекту Закону "Про адміністративно-територіальний устрій" і змін і доповнень до Бюджетного Кодексу" і семінар "Соціальна експертиза наслідків адміністративно-територіальної реформи як складова частина розробки проекту Закону "Про адміністративно-територіальний устрій" і змін і доповнень до Бюджетного Кодексу", під час яких

було висловлено позитивну оцінку зазначених законопроектів. Отже, однастайних оцінок так і не вироблено.

Сказане засвідчує, що на сьогоднішній день кожний із зазначених напрямків удосконалення адміністративно-територіального устрою України вимагає подальшого розвитку. Адже, так і немає однастайної відповіді на такі питання, як: 1. Якими мають бути зміни в адміністративно-територіальному устрою України? 2. Чи потрібно кардинально змінювати границі областей? Якщо так, то чому і як? 3. Які параметри мають бути визначальними для визначення параметрів нових адміністративно-територіальних одиниць?

Безумовно, відповіді на такі питання можливі при подальшому розвитку нормативно-законодавчого поля. Зазначимо, що останнім часом воно отримало доволі інтенсивний розвиток. Так, законодавчим підґрунтям розробки нових моделей адміністративно-територіального устрою України є Указ Президента України від 2 жовтня 1997 року №1089 «Про Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи»; Указ Президента України від 22 липня 1998 року №810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»; Указ Президента України «Питання організації проведення в Україні адміністративної реформи» від 21 липня 2001 року за № 538 та інші законодавчо-нормативні акти.

Але, немає сумнівів у тому, що найближчим часом кількість законодавчо-нормативних актів, які на законодавчому рівні закріплюють механізми удосконалення адміністративно-територіального устрою України, безумовно, зросте. На думку фахівців, потрібно прийняти близько 300 законів, 4000 підзаконних актів, а також внести зміни до Конституції. Про окремі, найнеобхідніші з них, мова піде далі по тексту.

1.3.Узагальнення методів та підходів до розробки моделей адміністративно-територіального устрою

Дослідження існуючого адміністративно-територіального устрою України та розробка його нових моделей вимагає застосування загальних методів, використання яких неможливе без володіння принципами наукового мислення, найважливішими з яких є індукція (умозаключення від фактів до деякої гіпотези), дедукція (висновок за правилами логіки; ланцюжок умозаключень, ланки якого зв'язані логічною послідовністю), аналіз (розчленування об'єкту явища на елементи), синтез (поєднання, з'єднання різних елементів об'єкту, явища в єдине ціле), аналогія (відповідність, подібність об'єктів, явищ в яких-небудь властивостях; умозаключення про менш знаний об'єкт, явище по більш знайомому, якщо вони входять в однорідну групу), експеримент (дослідне відтворення об'єкту пізнання, перевірка гіпотез), спостереження (ціленаправлене вивчення, сприйняття, зумовлене поставленою задачею; систематичний збір даних по об'єкту, явищу), порівняння (співвідношення між двома об'єктами, явищами, яке дозволяє виявити загальне і особливе).

Найпоширенішими методичними підходами до виділення границь адміністративно-територіальних утворень, які використовуються у світовій практиці, є ті, що враховують: ієрархічність адміністративно-територіальних утворень; адекватність територіальних суспільних систем, що формуються в просторі, виділеним адміністративно-територіальним утворенням, оптимальну кількість адміністративно-територіальних утворень на території з певним типом заселення, техногенного навантаження і розвитку інфраструктурних систем; базуються на системі критеріїв, які обґрунтовують модель адміністративно-територіального устрою; забезпечують стандарти життєдіяльності населення в ієрархічно різних адміністративних територіальних утвореннях. Саме такі методичні підходи будуть використані для вибору критеріїв оцінки моделей адміністративно-територіального устрою

України, соціально-економічних наслідків від їх реалізації та обґрунтування вибору оптимальної моделі. При цьому, основними методами, які використовуватимуться в даному дослідженні, є методи структурного аналізу, які застосовуються як для системи адміністративно-територіального устрою в цілому, так і окремих її складових; нормативні методи; методи експертних оцінок; методи економіко-математичного моделювання; методи статистичного аналізу (методи екстраполяції, методи кореляції і регресії), картографічний метод тощо.

В процесі дослідження існуючого адміністративно-територіального устрою України надзвичайно важливо використати соціологічний, системний, традиційний, комплексний, історичний, культурологічний, біхевіористичний, інституційний методи. Малиновський В.Я., називаючи такі методи підходами, наголошує на важливості застосування їх в процесі дослідження всієї сфери управління¹⁰. При цьому, він акцентує увагу на таких їх особливостях:

- *соціологічний* підхід відзначається тим, що управління розглядається насамперед як спільна діяльність людей. Сучасний стан державного управління характеризується зростаючим впливом соціального фактору;

- *системний* підхід розглядає організацію як цілісне явище, всі складові якої пов'язані цілями, функціями, принципами, методами, структурами, процесами, кадрами і матеріально-технічним забезпеченням. Ця єдність взаємодіє з іншими системами, реагує на стимули середовища і завдяки зворотному зв'язкові дістає інформацію про вплив своїх реакцій, але її внутрішні зв'язки міцніші, ніж зв'язки з зовнішніми системами;

- *традиційний* підхід концентрує свою увагу на цілях адміністрації – сприяти ефективності (досягнення бажаних організаційних цілей) й продуктивності (досягнення цілей без

¹⁰ Малиновський В.Я. Державне управління: Навч. посібник. – Луцьк: Вежа, 2000. – 560 с. - С.39-41.

зайвих затрат) та завданнях - раціоналізації та розробки ефективного зв'язку між засобами і цілями;

- *комплексний* підхід передбачає залучення до здійснення всієї сукупності методів відповідних наук у ході вивчення процесів державного управління, використання в процесі вивчення комплексу різних галузей наукових знань;

- *історичний* підхід виходить з того, що як управлінські знання, так і інститути управління, постійно удосконалюються. Їх стан у кожний історичний період визначається конкретними історичними факторами, притаманними цим періодам. Ось чому для правильної оцінки стану та визначення напрямків розвитку науки управління необхідно знати історію та фактори, що впливають на її розвиток;

- *культурологічний* підхід встановлює залежність управлінської поведінки від рівня культурного середовища суспільства;

- *біхевіористичний* підхід сформований під впливом психології і розглядає організацію передусім як соціальну систему, в якій розвиваються стосунки, конфлікти й зв'язки, що їх керівник не завжди спроможний зрозуміти й проконтролювати. На відміну від інших підходів біхевіористський погляд більше зосереджується на людях, їх взаємозв'язках та співпраці. Він наголошує на розвитку інтуїції та розуміння, які спираються на емпіричні дослідження, спонукаючи управлінців та науковців досліджувати нераціональні й раціональні, неформальні й формальні аспекти організації поведінки. Біхевіористський підхід ставить своїм завданням пояснити, чому люди поведуться саме так, а не інакше, і чому в результаті саме таким чином функціонують управлінські процеси і системи. Дослідження здійснюються шляхом побудови логічно сконструйованої моделі, з якої дедуктивно одержується правдиве свідчення;

- *інституційний* підхід зосереджується на структурах державного управління і формально - правових рисах політичної системи. Такий підхід здебільшого нехтує зв'язок

між важливими інституційними структурами і змістом державної політики¹¹.

В процесі дослідження адміністративно-територіального устрою в Україні сформувалися такі підходи:

1. Аналітичний. Цей напрямок базується на дослідженні проблем адміністративно-територіального устрою України та порівняння їх з аналогічними проблемами інших країн.

2. Експертно-оціночний. Даний напрямок сформувався в Україні в порівнянні її адміністративно-територіального устрою з зарубіжними зразками такого устрою. Головною ціллю експертних оцінок було виявлення недоліків в процесі реформування адміністративно-територіального устрою інших держав з метою уникнення аналогічних помилок в Україні. Дуже часто такі оцінки здійснювалися за участю зарубіжних експертів і фахівців.

3. Експериментальний. Цей напрямок виник в результаті впровадження моделей адміністративно-територіального устрою в окремих регіонах України. Він базується, як правило, на результатах досліджень аналітичного та експертно-оціночного напрямків.

4. Моделювання. Цей напрямок сформувався в результаті розробки різними вченими, спеціалістами низки моделей адміністративно-територіального устрою, які представляють собою ідеальні (мисленні) та картографічні конструкції. Розробка цього напрямку вимагає застосування науково обґрунтованих принципів щодо розробки структуризації адміністративно-територіального устрою (визначення тих чи інших видів адміністративно-територіальних одиниць за їх значимістю). Серед таких принципів чи не найважливішими є:

1) принцип ефективного цілепокладання, суть якого полягає у тому, що ціль, яка визначає ефективну поведінку системи, завжди задається надсистемою;

2) принцип цілісності: система має властивості, які не виводяться з властивостей її елементів і способів їх поєднання, і

¹¹ Малиновський В.Я. Державне управління: Навч. посібник. – Луцьк: Вежа, 2000. – 560 с. - С.39-41.

система має властивості, яких немає у її підсистем, тобто ціле є більшим від суми його складових;

3) принцип згоди, зміст якого в тім, що цілі підсистем не повинні суперечити цілі системи;

4) принцип детермінізму: причина зміни стану системи завжди знаходиться поза системою;

5) принцип виходу із системи, який означає, що для того щоб зрозуміти поведінку системи, необхідно вийти в надсистему;

6) принцип оптимуму: система повинна рухатись до мети оптимальною траєкторією; принцип спеціалізації і кооперування: в процесі наближення до своєї мети система має тенденцію спеціалізуватись на виконанні своєї функції і кооперуватись з іншими спеціалізованими системами;

7) принцип ієрархічності: розвиток системи супроводжується ієрархізацією¹².

Безумовно, дослідження адміністративно-територіального устрою повинно бути поетапним. При цьому, кожен з етапів повинен включати попередній етап і одночасно він має вирішувати нові завдання:

перший етап - параметричний (вивчаються границі, площа, форма адміністративно-територіальних одиниць);

другий етап - оціночний (вивчаються і оцінюються особливості функціонування адміністративно-територіальних одиниць та їх вплив на соціально-економічний розвиток країни);

третій етап - структурний (дослідження ієрархії адміністративно-територіальних одиниць та адміністративно-територіальних рівнів);

четвертий етап - системний (після вивчення структурних особливостей здійснення переходу до вивчення цілісної системи адміністративно-територіального устрою);

п'ятий етап - спряжено-підсистемний (вивчення паралельно-спряжених підсистем - розселення, промислової, соціальної тощо);

¹² Миро Продум. Нація золотих комірців. - Тернопіль, 1994.

шостий етап - прогностичний (розробка нових моделей адміністративно-територіального устрою).

Оцінка нових моделей та можливих соціально-економічних наслідків в результаті їх впровадження базуватиметься на спеціальних положеннях і підходах, розв'язанні проблем теоретичного, методичного та прикладного характеру:

- Теоретичні проблеми полягають в пошуку концептуальних основ обґрунтування тої чи іншої моделі адміністративно-територіального устрою.

- Методичні проблеми. Серед методичних проблем пріоритетне місце займуть такі проблеми, як розробка нових нормативів для визначення первинних потреб населення, пошук методів для обґрунтування ієрархічності адміністративно-територіального поділу та інші.

- Практичні проблеми. Серед практичних проблем надзвичайно важливими є обґрунтування строків здійснення реформи та підготовка населення до її реалізації. Дуже важливою практичною проблемою є оцінка затрат на здійснення адміністративно-територіальної реформи і виявлення можливостей щодо реалізації тих чи інших шляхів її здійснення.

Отже, дослідження адміністративно-територіального устрою вимагає спеціально сформованої теоретико-методологічної та методичної бази. Така база окреслена і використана при підготовці цієї монографії. Безумовно, вона повинна розширюватися удосконалюватися в ході здійснення подальших досліджень по цій проблематиці.

1.4. Реформування адміністративно-територіального устрою України: необхідність та проблеми реалізації

Необхідність проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи практично ні в кого не викликає сумнівів, що пояснюється неефективністю сучасної системи адміністративно-територіального устрою з точки зору реалізації соціально-економічних перетворень, фінансового розподілу коштів та надання якісних державних послуг громадянам України.

Проте, важливо до проблем управління територіями підходити науково, такі життєво важливі для розвитку суспільства і держави питання, як удосконалення адміністративно-територіального устрою України, організація державної влади (як на місцях, так і в центрі) та територіального самоврядування, адміністративного районування, віднесення населених пунктів до певних категорій й певного підпорядкування і багато інших необхідно вирішувати комплексно на об'єктивній основі, максимально усунувши політичне підґрунтя.

При цьому, проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи на основі наукового обґрунтування передбачає порівняння переваг і недоліків від запровадження тієї чи іншої моделі адміністративно-територіального устрою. І такі обґрунтування здійснювалися. Зокрема, дослідженням проблем регіоналізації України та особливостей формування існуючого адміністративно-територіального устрою займалися такі відомі вчені, як І.Горленко, Б.Данилишин, М.Дністрянський, Ф.Заставний, О.Невевлев, В.Нудельман, А.Павлюк, М.Паламарчук, С.Пирожков, М.Пістун, В.Поповкін, О.Шаблій. До уваги авторів бралися певні групи факторів та конкретні часові горизонти. Проблемами удосконалення адміністративно-територіального устрою займалися також М.Долішній, Ф.Заставний, О.Шаблій, Л.Шевчук. В різних наукових виданнях опубліковані окремі моделі адміністративно-територіального устрою України, обґрунтовані Р.Безсмертним,

М.Дністрянським, П.Жуком, В.Коломийчуком, В.Невелєвим та іншими. Але, жодна з цих моделей не набула повного і безперечного визнання громадськістю, науковцями, спеціалістами.

В результаті загальноприйнятих схем регіоналізації та адміністративно-територіального устрою так і не було створено.

Незважаючи на це, питання реформування адміністративно-територіального устрою України і далі активно обговорюється відомими політиками, вченими та експертами. Очевидно, що воно не втратило актуальності, оскільки на сьогодні не досягнуто єдиного підходу до вирішення проблеми адміністративно-територіальної реформи, не є узгодженою з усіма зацікавленими сторонами і не затвердженою на належному рівні відповідна нормативно-правова основа для її здійснення. Наявні наукові обґрунтування швидко приходять в суперечність з новими вимогами сьогодення і породжують чергові дискусії. А це знову висуває на порядок денний такі питання, як:

- В яких масштабах і напрямках слід здійснювати адміністративно-територіальну реформу?

- Чи потрібна корінна перебудова адміністративно-територіального устрою на сьогоднішньому етапі розвитку суспільства, чи достатньо ставити питання про часткове його реформування?

- Якщо мова йде лише про реформування адміністративно-територіального устрою, то якими шляхами це слід зробити?

Зазначимо, що фахівці, спеціалісти та вчені поділилися на три великі табори з огляду на зміст відповідей на окреслені вище запитання:

1. Адміністративно-територіальна реформа потрібна, але підхід до формування адміністративно-територіального устрою має бути особливий, оскільки, як неодноразово акцентувалося провідними вченими України, зокрема Пирожковим С. і Павлюк А., систему адміністративно-територіального устрою держави слід розглядати як «каркасну» (або «скелетну») частину системи

організації держави і суспільства загалом та системи державного управління зокрема.

2. Адміністративно-територіальна реформа необхідна, при цьому важливою і доцільною є докорінна перебудова адміністративно-територіального устрою.

3. В рамках здійснення адміністративно-територіальної реформи постановка питання про адміністративно-територіальний устрій є вірною, але на сьогоднішньому етапі розвитку українського суспільства говорити про його кардинальну перебудову є передчасним.

Адміністративно-територіальна реформа в умовах України не могла й не може бути кінцевою метою перетворень, ні десять років тому, ні сьогодні, — вона має зміст лише як складова більш масштабного процесу трансформації суспільних відносин — побудови нової незалежної і самодостатньої української держави.

Практичне розуміння українським суспільством того, що нинішня модель адміністративно-територіального устрою себе вичерпала і без її реформування сподіватися на поліпшення ситуації у громадах навряд чи можливо, й обумовлює особливу гостроту та актуальність дослідження можливих шляхів проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Слід також сподіватися, що рано чи пізно українська влада зрозуміє просту тезу: провести демократичні реформи, спираючись на адміністративно-територіальний устрій, який склався і був ідеально пристосований до системи централізованого управління, — неможливо. Зважаючи на це, будь-які масштабні управлінські реформи будуть приречені на поразку без удосконалення адміністративно-територіального устрою України.

Існуючий територіальний поділ України і наявний розподіл повноважень між органами влади сьогодні став серйозною перешкодою для подальшого розвитку економіки держави. Вихід із цього кола можна знайти завдяки реформі. Територіальна реформа тягне за собою сукупність інших реформ, а саме адміністративної, муніципальної, конституційної,

судово-правової, економічної, а також інші перетворення у єдиному напрямі побудови нової системи управління державою. Але, для такого комплексного підходу необхідна, насамперед, політична воля, а також зрілий державницький підхід української політичної та економічної еліти до докорінної трансформації усього суспільства. Спроби проведення реформування окремих ланок єдиної комплексної системи управління державою, неузгодженість мети і засобів у проведенні політичної, адміністративно-територіальної, судової реформ, реформ місцевого самоврядування, соціального та пенсійного забезпечення, виглядають як мало прихований саботаж державотворення.

Під впливом вимог політичної ситуації, що сформувалася в країні, певний внесок у обґрунтування наукових основ розробки нової моделі адміністративно-територіального устрою України зробила ціла плеяда вітчизняних і зарубіжних фахівців, науковців, управлінців. Так, викликають повагу напрацювання в плані здійснення територіальної реформи, запропоновані Р.Безсмертним, які передбачають поліпшення якості надання адміністративних та соціальних послуг населенню від органів влади на кожному рівні управління шляхом максимального їх територіального наближення і вирішення проблеми суттєвих соціально-економічних та територіальних диспропорцій. Для цього передусім передбачається створення громад, які здатні тримати міцні позиції місцевого самоврядування, оптимізація територіального устрою на районному рівні в межах областей і самих меж областей. Концепція адміністративно-територіальної реформи Р.Безсмертного направлена на перерозподіл повноважень між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням, посилення функцій виконавчих комітетів місцевих рад, ліквідацію інституту районних державних адміністрацій, надання їм ролі спостерігачів при вирішенні питань місцевою владою. Безумовно, ця концепція адміністративно-територіальної реформи має ряд переваг, здебільшого щодо надання центру уваги людині, її інтересам та потребам; забезпечення прозорості процесу державного

управління, більш чіткого механізму взаємовідносин між самоврядними органами та місцевими державними адміністраціями; ефективності використання, в умовах нової адміністративно-територіальної системи, бюджетних коштів; приведення українського законодавства у відповідність до Європейської хартії про місцеве самоврядування, де зазначається, що саме органи місцевого самоврядування забезпечують ефективно і близьке до громадянина управління та безпосередню участь людини у державних справах, що є одним з головних демократичних принципів.

Проте, зважаючи на важливість наукового обґрунтування адміністративно-територіальної реформи в Україні, необхідно зіставити та чітко окреслити поряд з зазначеними вище перевагами, також і можливі шляхи, загрози та наслідки реалізації цієї реформи. Оскільки, за найскромнішими підрахунками деяких фахівців, реформа коштуватиме 500 млн. грн. додаткових видатків з бюджету, надзвичайно важливо забезпечити процес порівняння та узгодження переваг і недоліків реалізації заходів з величиною фінансових затрат в цілому й на кожному етапі впровадження реформи, що допоможе по ходу здійснення робіт коригувати обґрунтування процесу адміністративно-територіальної реформи.

Щодо можливих наслідків адміністративно-територіальної реформи згідно з моделлю Р.Безсмертного, то особливо важливо провести дискусії в суспільстві, без якої недопустимо приймати будь-які рішення по впровадженню адміністративно-територіальної реформи. До того ж, відсутність достовірної інформації щодо конкретних механізмів здійснення реформи несе загрозу цілісності держави.

На основі вивчення зарубіжного досвіду реалізації адміністративно-територіальних реформ, важливо врахувати наступні результати та загрози їх проведення.

Наприклад, причини невдачі польської реформи децентралізації вбачалися дослідниками у відсутності паралельної децентралізації фінансів, а більш загально – в тому, що чітко розмежування повноважень між місцевими і

центральною адміністраціями не було ретельно прописане і безповоротно зроблене невід'ємною частиною реформи. Відірвана від своїх логічно невід'ємних компонентів – фінансової і функціональної реформ, а також реформи повноважень, територіальна реформа виглядала як передача центральним урядом відповідальності на місця при збереженні за собою всіх колишніх прав – а саме права визначати політику і розподіляти фінанси.¹³

Україна при реалізації своєї адміністративно-територіальної реформи може зіткнутись з тими ж проблемами що й Польща. Зокрема, мова йде про надмірну політизованість реформи в Польщі, де злиття політики, бізнесу і управління на регіональному рівні зумовлювало необхідність політичних компромісів. Партія, що виграла на будь-якому рівні, могла призначати свою адміністрацію, яка мала величезні важелі для патрунування бізнес-інтересів своїх ближніх.

Ефективність надання соціальних послуг в результаті децентралізації влади можлива лише у тому випадку, коли місцева влада може самостійно приймати правильні і обґрунтовані рішення, а місцеве населення – успішно контролювати їх виконання шляхом моніторингу місцевого управління.

До того ж, наприклад, на думку, В.Глухова адміністративно-територіальна реформа повинна мати попит на неї в суспільстві, інакше вона приречена на провал. Попит на реформу – це конструктивна позиція суспільства, його державних і бізнес-еліт, які чітко уявляють собі що, чому і як саме повинно реформуватися.¹⁴

І власне, невдачі польської реформи децентралізації державного управління пов'язані з майже повною відсутністю інтересу до неї з боку суспільства. Частка громадян, що позитивно оцінюють реформу ніколи не піднімалася в Польщі вище за 9 відсотків, а частка громадян, які вважали, що реформа

¹³ В.Глухов. Реформа равнодушия / <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/2/3604>

¹⁴ Там само.

не є пріоритетною або взагалі не потрібна, ніколи не опускалася нижче 50 відсотків. В результаті численних компромісів, викликаних необхідністю "продавлювати" реформу як на партійному рівні, так і на рівні місцевої бюрократії, децентралізація привела до небаченого розбухання управлінського апарату. Всупереч будь-яким економічним обґрунтуванням виникали нові економічно нежиттєздатні регіони і райони. У реформу були введені поправки, які спричиняли купівлю підтримки тих або інших політичних груп. У відповідь на бажання місцевої адміністрації розподіляти централізовані фонди у вузькому колі, райони дробилися й множилися, з'явилися і міста із статусом району і "райони-бублики", штучно відірвані від економіки та інфраструктури свого центру.

На початку 90-х, на фоні нестачі фінансових ресурсів питання децентралізації піднімали коаліція бізнесу та місцевих органів влади в Японії і вже 1 квітня 2000 року вступив в силу Акт про децентралізацію. І, власне, досвід Японії, вказує на деякі сумніви щодо переваг фіскального федералізму на ранніх стадіях соціально-економічного розвитку держав та на пряму залежність між зрілістю регіонів та наданням їм більших повноважень. Тобто, для досягнення ефективності проведення адміністративно-територіальної реформи необхідно першочергово підвищувати управлінські здібності, зрілість місцевих органів влади під контролем центрального уряду, а лише потім передавати їм повноваження і кошти для їх виконання. Але при цьому, важливо, щоб в суспільстві був попит на таку реформу.

Досвід Японії на шляху до «ідеального управління» показав, що «зрілість» місцевих органів влади, яка проявляється в їх максимальній віддачі щодо надання широкого спектру послуг населенню та зростанні вимог стосовно розширення своїх повноважень є більш ефективною моделлю управління, ніж повністю автономна місцева влада, яка звільнившись від впливу центру буде переслідувати лише власні інтереси.

В ідеалі місцева влада повинна бути і зрілою, і автономною. Але, світовий досвід показує, що у слаборозвинутих державах радикальна децентралізація призводила до посилення ваги місцевих еліт, падіння ефективності управління та росту корупції.

В Японії був зроблений акцент спочатку на підвищенні зрілості шляхом виховання управлінських кадрів, а вже потім на підвищенні незалежності місцевої влади та наданні ширших повноважень регіонам. Але, після реформи 2000 року місцева влада зіткнулась з політичними і фінансовими потрясіннями, очевидно, що надання більшої незалежності не відповідало зрілості місцевої влади.

Після того, як в 2003 року уряд Коїдзумі провів деяке скорочення фінансування регіонів, влада невеликих сільськогосподарських общин змушена була скоротити свої витрати і розпочати переговори про злиття. Тобто, чим більш незалежною стає місцева влада після реформи по децентралізації, тим більше може знижуватись рівень її ефективності.¹⁵

Отже, Японія пропонує для країн, що розвиваються не фіскальний федералізм, а «спочатку підвищення дієздатності під контролем уряду, а лише потім надання регіонам незалежності».

Адміністративно-територіальна реформа в Словаччині стосовно децентралізації влади, за деякими оцінками, також була неефективною. Правляча в той час партія прем'єра Мечіара використовувала реформу не тільки для розбухання державного апарату, але й також для зміцнення власного положення та пронизування бюрократії своїми кадрами. Правляча партія відтворила цілий пласт управлінської машини, відновивши регіональні адміністрації. Кількість субрегіональних адміністрацій була збільшена вдвічі. Це дозволило партії працевлаштувати одночасно величезну кількість своїх прихильників. Згідно внутріпартійному документу того часу це

¹⁵ Ватару Китакура. Парадоксы централизации и децентрализации: опыт Японии / http://www.decentralization.ws/icd2/papers/local_gov_japan.htm

був не випадковий наслідок реформи, політика посилення свого впливу в суспільстві шляхом обкопування в адміністративних офісах була цілеспрямованою стратегією. Більш того, межі субрегіональних територіальних одиниць були накреслені так, щоб ослабити вплив етнічної угорської опозиції.¹⁶

З досвіду багатьох європейських країн немає чіткого однозначного обґрунтування щодо оптимального співвідношення між розмірами і кількістю адміністративних одиниць з одного боку, та ефективністю управління, демократією і децентралізацією владних повноважень – з іншого, задля удосконалення системи державного й місцевого управління. Зростання територіальних громад внаслідок укрупнення розцінюється як ефективний механізм підвищення рівня рентабельності місцевих органів, дієздатності різних служб та інвестування. Разом з тим, і місцеві адміністрації, і центральний уряд чітко усвідомлюють, що злиття громад є болючим процесом для населення, тому потребують обов'язкової його підтримки.

Поряд з вищезазначеними проблемами, на думку академіка НАН України Валерія Геєця в Україні "реформа може призвести до концентрації на місцях влади у власників власності, що загрожуватиме розвитком на місцях своєрідного регіонального феодалізму".¹⁷ А чи в умовах слабкої громадянської активності в регіонах не постануть нові поштовхи питання федералізму? До того ж за відсутності проробленої і ефективної земельної реформи та її узгодженості з адміністративно-територіальною, може виникнути проблема хаосу в системі державного управління.

Проект Закону „Про адміністративно-територіальний устрій України” (2005 р.) є досконалішим від попередніх. Він має ряд принципово нових положень, але деякі з них недостатньо обґрунтовані, а інші взагалі не сприймаються суспільством. Взяти хоча б нові поняття „місто-район” та „місто-

¹⁶ В.Глухов. Реформа равнодушия / <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/2/3604>

¹⁷ Сергій Мелетович. Переділ // Наша Газета+, N 16 (309) 29 квітня 2005

регіон", до яких адміністративно не належать їх центри – відповідні міста. Це нонсенс. Вводиться нова вища таксономічна одиниця адміністративно-територіального устрою – регіон, в той же час залишаються старі – Кримська автономія, області та райони.

Створення ефективного життєвого середовища вимагає чіткості та економічного обґрунтування щодо визначення меж й величини не тільки територіальних громад, на основі чого викристалізується схема нового адміністративно-територіального устрою України, але й соціально-економічних районів. Це означає, що необхідно реалізувати якісно нову змістовну постановку питання про впровадження в практику життєдіяльності соціально-економічного районування України. При цьому важливо відштовхуватись не лише від кількісного принципу, який традиційно базується на кількості населення, а й враховувати якісні параметри: географічне розташування, економічну активність (диспропорції по Україні у 8 разів), фіскальну ефективність (в 6 разів), рівень інституційного та інфраструктурного розвитку, демографічну ситуацію, рівень якості життя, етнічні та історичні критерії тощо.

Має місце також переконання, що передбачене укрупнення сіл, сільрад і створення громад (близько 5 тисяч населення) може призвести до "...об'єднання кількох бідних громад в одну велику, але також бідну"¹⁸. Для забезпечення громад своїми дитсадками, школами, лікарнями, дільничними міліціонерами, власними соцзабезами і ЖЕКами, та комплексом послуг, які вони надають, громаді необхідно мати не лише реальний бюджет, але й вагомий штат працівників. За попередніми розрахунками, чисельність бюджетних працівників на рівні громад після проведення такої адмінреформи зросте у 5-10 разів.

Крім того, в різних публікаціях неодноразово висловлювалися думки про виникнення проблеми віддалення державних і місцевих послуг від громадянина, наприклад, при отриманні медичної допомоги, одержанні довідок тощо

¹⁸ Сергій Мелетович. Переділ // Наша Газета+, N 16 (309) 29 квітня 2005

внаслідок укрупнення адміністративних одиниць та збільшення їх територій. Крім того, як після укрупнення громад вирішити проблему територіального наближення послуг, зокрема щодо сіл, де проживає 200-300 мешканців, не говорячи вже про їх бюджетні труднощі?

Разом з тим, враховуючи те, що в Україні місцевих органів, які забезпечують функціонування поселень майже втричі менше, ніж самих поселень, то основною проблемою є не територіальне наближення державних і місцевих послуг до громадян. Потребують вирішення ряд важливіших питань, а саме щодо відсутності телефонного зв'язку, адекватного транспортного сполучення, нормальних доріг, нестачі кваліфікованих управлінців, великої кількості бюрократичних перепон, які знижують якість наданих громадянам послуг, незалежно від відстаней.

І, власне, проект закону “Про територіальний устрій України” передбачає зміни лише щодо адміністративних меж районів, закладає нові принципи територіального устрою через появу нових адміністративних одиниць і змінює адміністративно-територіальну базу організації місцевого самоврядування, проте не висвітлює питань оптимізації та якості надання державних послуг населенню.

На регіональному та субрегіональному рівнях передбачається створення умов для формування поліцентричних режимів, що буде підкріплено пропорційною виборчою системою, впровадженою відповідно до нового закону про вибори. Депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати обласних, районних та міських рад обиратимуться на пропорційній основі. Це підвищить роль політичних партій і, відповідно, призведе до послаблення домінантних владних суб'єктів. На локальному рівні навпаки – буде створено умови для ствердження моноцентричних політичних режимів. Згідно з новим законом про вибори, депутати сільських та селищних рад обиратимуться на основі мажоритарної системи. У випадку впровадження реформи територіального устрою, замість сілрад

будуть працювати старости. Отже, позиції владних суб'єктів будуть посилені.¹⁹

Фактично все зводиться лише до територіальної реформи, а потрібним є реформування повноважень, тобто адміністративна, бюджетна і фінансова реформи, які б привели базу та нормативи до рівня громади. Тоді фінансування, управління, місцеве самоврядування на рівні громад було б цілісною і, на наш погляд, ефективною системою.

Адміністративно-територіальна реформа, за визначенням, має комплексний характер, а тому ініціатори реформи повинні одночасно з територіальною провести й адміністративну реформу, реформувати місцеве самоврядування, внести зміни до Бюджетного та Земельного кодексів, прийняти Закони України "Про центральні виконавчі органи влади", "Про місцеві податки і збори", "Про право комунальної власності", "Про територіальну громаду" та ін.

Певним викликом реформі є етнічний фактор, оскільки ряд регіонів і областей України (АР Крим, Закарпатська, Чернівецька, Одеська, Донецька області) мають виразний поліетнічний характер. Поділ на адміністративно-територіальні одиниці за новими критеріями може призвести до спротиву національних громад у разі, якщо нові межі громад і районів порушать баланс інтересів, що вже склався.

У базовому законопроекті реформи не досить аргументованою є ідея щодо виведення міст-районів та міст-регіонів з адміністративного складу відповідних районів та областей. У разі реалізації цього положення може порушитися їхня єдність і цілісність як спільноти громад. Міста-райони та міста-регіони будуть штучно відірвані від соціально-економічного і культурного життя районів та областей. Правда, автори реформи запевняють, що виведення зі складу областей міст-районів має сприяти більш активному розвитку

¹⁹ В.Романова. Адміністративно-територіальна реформа: перехід з відкритим фіналом // <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/2/3651>

альтернативних обласному центру міст та появи у цих містах-районах "квазістоличних" функцій.

Підсумовуючи все сказане вище, зазначимо, що існуюча концепція адміністративно-територіальної реформи є в певних зрізах дискусійною.

Заслуговує на високу позитивну оцінку і канадсько-український багатомодульний законодавчий та міжурядовий проект, один з модулів якого присвячений інституційним, бюджетним та інвестиційним механізмам забезпечення розвитку регіонів і місцевих територіальних громад в Україні. За участю канадського секторального спеціаліста Д. Каванах і канадського експерта С. Штайна відбулися круглий стіл "Прогноз соціальних наслідків адміністративно-територіальної реформи у Львівській, Чернівецькій і Закарпатських областях у разі впровадження проекту Закону "Про адміністративно-територіальний устрій" і змін та доповнень до Бюджетного Кодексу" та семінар "Соціальна експертиза наслідків адміністративно-територіальної реформи як складова частина розробки проекту Закону "Про адміністративно-територіальний устрій" і змін та доповнень до Бюджетного Кодексу". Разом з тим, не все, що пропонується канадськими дослідниками є прийнятним для реалізації в Україні. Це також стало очевидним після проведення пілотажних апробацій їх пропозицій на практиці. Зокрема, виявлено, що українське населення ще не готове сприйняти ті інновації, які пропонуються. Таким чином, і результати канадсько-української співпраці вимагають серйозної переоцінки.

В результаті всього сказаного вище знову напрошується питання: Чи треба змінювати адміністративно-територіальний устрій України?

Як підсумкову відповідь на це питання можна розцінювати слова М.І.Долішнього, який підтримував необхідність зміни адміністративно-територіального устрою України. Вчений вважав, що при проведенні адміністративно-територіальної реформи необхідно дотримуватися принципу збереження унітарності держави, враховувати економічні, соціальні й

політичні реалії сьогодення. При цьому, він апелював: дослідники давно звернули увагу на недосконалість адміністративно-територіального устрою України, але проблеми розв'язання подібних питань пов'язані, по-перше, із значними фінансовими затратами, по-друге, населення повинно бути підготоване до здійснення реорганізації адміністративно-територіального устрою України. М.І.Долішній наголошував: саме адміністративно-територіальний устрій держави формує в людей сприйняття простору (правового, економічного, сакрального, культурного тощо), детермінує його рух на території в процесі розв'язання конкретних питань, пов'язаних як з повсякденними культурно-побутовими потребами, так і з доленосними проблемами життєдіяльності.

Як зазначав М.І.Долішній, насамперед необхідно чітко окреслити мету територіальної реформи. На його думку, ціль реформування адміністративно-територіального устрою України полягає у створенні такого устрою держави, який забезпечив би можливість здійснення регіональної політики, спрямованої на гармонійний і сталий розвиток суспільства, створення умов нормальної життєдіяльності людини. Новий адміністративно-територіальний устрій України повинен сприяти формуванню більш досконалих стосунків між центром та регіонами, забезпечити оптимальне співвідношення між децентралізацією суспільних процесів з централізацією стратегічно важливих для існування незалежної держави тенденцій в соціально-економічному розвитку національного господарського комплексу, а також створенню оптимального середовища життєдіяльності населення.

М.І.Долішній підкреслював: слід пам'ятати, що у найближчій перспективі ліквідація сучасних областей може привести до створення в державі хаосу в життєдіяльності суспільства. На перших порах можна ставити питання про створення соціально-економічних районів (об'єднання груп сусідніх областей) і уточнення меж окремих адміністративних районів та областей. І лише в подальшій перспективі (щонайменше через 10 років) можна реально піднімати питання

про тотальну реформу адміністративно-територіального устрою України. При цьому, М.І.Долішній нагадував, що в багатьох країнах (Польща, Німеччина, Фінляндія та інші) подібні реформи здійснювалися поетапно.

Підсумовуючи зазначимо, що обґрунтування нового адміністративно-територіального устрою повинно базуватись на засадах розв'язання важливих народногосподарських завдань щодо покращення екологічного стану середовища та використання земельних ресурсів; підвищення рівня розвитку виробничого і трудового потенціалів; відновлення та розвитку промислового й аграрного комплексів, комунікаційної інфраструктури, зокрема мережі шляхів сполучення; створення — в остаточному підсумку — нової якості середовища у сфері освіти, медичного та побутового обслуговування населення.

Отже, адміністративно-територіальна реформа в Україні повинна мати чітко обумовлені мету і завдання, містити не лише заходи щодо зміни територіального устрою, оптимізації міжбюджетних відносин, посилення ролі місцевого самоврядування, а передбачати комплексність територіального, адміністративного, бюджетного, фіскального реформування, а також реформу місцевого самоврядування. Адміністративно-територіальна реформа повинна мати попит на неї в суспільстві, інакше вона приречена на провал.

II. ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ КРАЇНИ

2.1. Історія формування адміністративно-територіального устрою України

У ході розпочатої урядом реформ особливе місце займає адміністративно-територіальна реформа (АТР), як продовження процесу державотворення та становлення України. З огляду на це, слід звернути увагу на вітчизняний досвід реформування АТУ, оскільки, політико-економічні зміни, які відбувалися в державі зумовлювали зміни устрою та торкалися всіх суспільних процесів. Певні негативні та позитивні сторони еволюції АТУ в Україні допоможуть уникнути прорахунків та помилок, які були допущені минулими керівництвами і забезпечити оптимальну внутрішню організацію держави. Як зазначає Верменич Я.В., протягом тисячоліть територію України “перекроювали” не зважаючи на жодні етнічні, релігійні, політико-економічні особливості, і схеми територіального поділу, які нав’язувалися державами-метрополіями були гальмами, що перешкоджали природному розвитку та зумовлювали суттєві диспропорції у економічній структурі²⁰.

Всебічне врахування досвіду є гарантією успішних реформ. Головним завданням є осмислення мотивації АТР та застосування наукових підходів, які передбачають необхідність змін та шляхи оптимізації АТУ в нових умовах розвитку держави²¹. Оскільки, саме осмислення історичного досвіду, аналіз мотивації при багаторазових змінах території держави, розгляд періодизації еволюції АТУ дозволить дати цінні наукові та практичні рекомендації новим реформаторам для уникнення

²⁰ Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації <http://www.history.org.ua/journal/2005/4/zmist.htm> (Опубліковано: Український історичний журнал. - 2005. - №4. - С.114-145).

²¹ Там само.

аналогічних помилок та вибору оптимальної схеми територіальної організації України.

Багато істориків, дослідників з даної проблематики висловлюють думку щодо повернення до земського устрою України періоду Гетьманату, однак огляд змін АТУ України варто розпочати із давніших часів, особливу увагу при цьому приділивши радянського періоду, оскільки він (устрій) залишився незмінним з хрущовських часів, і ці найбільші рудименти старого режиму заважають існувати та розвиватися молодій демократичній державі.

Серед досліджень, присвячених ретроспективним студіям АТУ України слід зазначити праці Богорада О.Д., Верменич Я.В., Дністрянського М.С., Заставного Ф.Д., Шаблія О.І. та ін.

Слід, насамперед, відзначити, що впродовж 20-го століття адміністративний устрій України зазнав кардинальних змін. На початок минулого століття Україна була позбавлена будь-яких ознак не лише державності, а й навіть територіальної автономії. Вона була розділена між двома імперіалістичними державами: Росією та Австро-Угорщиною, причому в складі останньої переважно належала австрійській, частково – угорській частині цієї країни. Всього в межах Російської імперії основна українська етнічна територія складала 9 губерній, які, в свою чергу, ділились на 92 адміністративні одиниці нижчого порядку (90 повітів та 2 міста губернського підпорядкування). В це число не включаються 4 північні повіти Чернігівської губернії (історична Стародубщина), а також 5 повітів і 2 міста Таврійської губернії (Кримський півострів) з їх переважно неукраїнським населенням. Натомість значний масив етнічних територій знаходився поза межами 9 губерній т.зв. «Малоросії» та «Новоросії». Йдеться про переважно або ж частково заселені українцями повіти сусідніх губерній. В Бессарабській губернії таких повітів було 3 (Хотинський, Аккерманський, частково - Ізмаїльський), в Люблінській губернії – 4 (Холмський, Грубешівський, Томашівський, почасти - Білгорайській), в Сідлецькій – 3 (Володавський, Біло-Підляський, частково - Костянтинівський), в Гродненській – 3 (Брестський,

Кобринський, почасти - Більсько-Підляський), в Курській – 4, Воронезькій – 4 (крім того, ще один - частково), в Області Війська Донського – 3 округи, в Кубанській області – 3 відділи (ще один відділ - частково), в Чорноморській губернії – 1 повіт (Новоросійський - частково).

В Австро-Угорській імперії перебували такі українські історичні території: Галичина (42 повіти повністю та 10 повітів Надсяння і Лемківщини - частково), Буковина (8 повітів, з яких повністю українських – 4, частково - 2), т.зв. Угорська Русь, тобто Закарпаття (об'єднувала 49 дрібних адміністративних одиниць – т.зв. столиць, з яких 20 були переважно українськими).

Назагал, українські повіти обох імперій суттєво розрізнялися між собою за чисельністю населення: в межах Росії нараховували переважно по кілька сотень тисяч мешканців, тоді як Австро-Угорщині – не більше кількох десятків тисяч осіб (виняток складало лише місто Львів, прирівняне до окремого повіту).

Радикальних змін набула територіальна організація населення на українських землях після розвалу обох імперій. Так, в Радянській Україні в 20-х роках замість губерній та повітів було запроваджено поділ республіки на округи (всього їх нараховувалось 41, включаючи формально прирівняну до них Молдавську АРСР в районі сучасного Придністров'я) та райони. Волості ж взагалі перестали існувати. Чисельність населення округів складала по декілька сотень тисяч жителів, майже ніде не досягаючи 1 млн.

Починаючи з 1932 року і дотепер, в Україні прийнято територіальний поділ за триступеневою схемою: область – район – населений пункт (села, селища міського типу та ін.).

Важливим питанням є періодизація етапів здійснення адміністративної реформи протягом історичного розвитку держави.

Так, пропонуючи власну періодизацію реформ АТУ в Україні, Верменич Я.В. виділяє сім періодів: від часів Київської русі – до Незалежності країни та сучасного періоду розвитку²².

Однак, проаналізувавши літературні джерела, ми пропонуємо виділяти на основі переділу території (а також процесів роздрібнення та укрупнення адміністративно-територіальних одиниць (АТО)) України та змін АТУ 11 етапів.

Перший - часи Київської Русі – перехід від родоплемінної організації до впорядкованої системи адміністративного управління у Київській Русі (X-XI ст. н.е.). Відбулись зміни від племен до перших територіальних утворень – земель-князівств. Землі органічно відбивали традиції розселення, особливості господарювання, етнічну та культурну специфіку, господарські та правові відносини, що склалися в ході становлення феодалізму як економічної системи²³. Землі-князівства поділялись на волості, центрами яких були міста - «города». За політичним устроєм Київська Русь являла собою державне утворення у формі монархії. На чолі держави стояв великий князь київський, який зосереджував у своїх руках усю повноту законодавчої, виконавчої, судової і військової влади. Внутрішнє управління державою здійснювали численні княжі управителі. На найвищі адміністративні посади призначались представники великокнязівського роду або намісники (посадники) і тисяцькі²⁴.

У добу Київської Русі спостерігався дворівневий адміністративно-територіальний поділ на землі та волості, які зберігали свої функції протягом тисячоліття. Однак, постійні міжусобиці серед князів Русі призвели до формування багатоцентрової системи політичного управління.

²² Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації <http://www.history.org.ua/journal/2005/4/zmist.htm> (Опубліковано: Український історичний журнал. - 2005. - №4. - С.114-145).

²³ Там само.

²⁴ Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

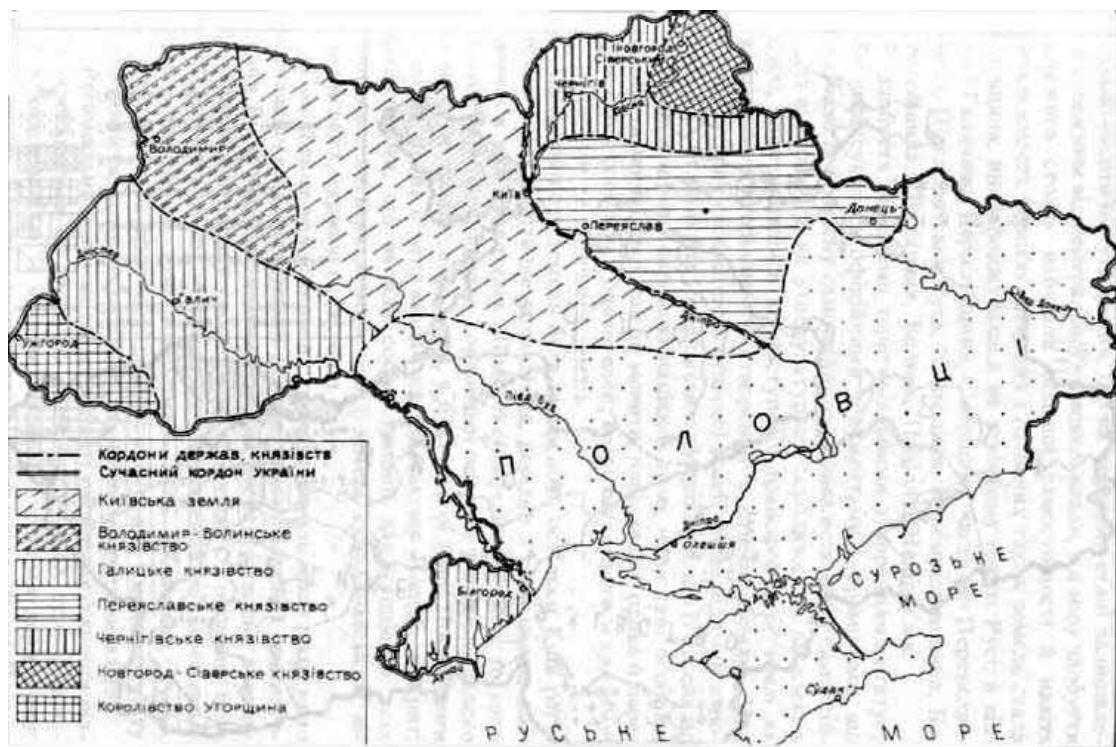


Рис.2.1. Поділ України на землі XII-XIII ст. н.е.*

* Джерело: Етнічні землі України XII-XIII ст.

<http://etno.iatp.org.ua/maps/map14.htm>

Другий етап – Галицько-Волинське князівство – із середини XII ст. розпочався процес занепаду Київської держави. Безпосереднім спадкоємцем політичної і культурної традиції Київської Русі стало Галицько-Волинське князівство, яке продовжило ранній період української державності. В XIII - I пол. XIV ст. у складі Галицько-Волинської держави було об'єднано значну частину української етнічної території. В основу державної організації і адміністративного устрою Галицько-Волинського князівства покладалися ті ж принципи, що й у Київській державі. Його територія поділялася на ряд князівств-земель.

Нашестя монгольських орд XIII ст. призвело до зміни устрою і перетворення території Київської Русі в автономний улус Золотої орди²⁵. Князівства продовжували існувати у своїх межах, однак не було між ними такої єдності та системи

²⁵ Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації <http://www.history.org.ua/journal/2005/4/zmist.htm> (Опубліковано: Український історичний журнал. - 2005. - №4. - С.114-145).

підпорядкування, як за часів Київської Русі. З I пол. XIV ст. окремі міста-князівства отримали магдебурзьке право і дістали підставу для самоврядування. Першим самоврядний статус отримало м. Сянок (1334), згодом - Львів, Кам'янець-Подільський, Берестя, Дорогочин, Більськ, Луцьк та інші²⁶.



Рис.2.2. Українські землі у другій половині XIV ст.*

* Джерело: <http://etno.iatp.org.ua/maps/map15.html>

Третій етап – доба Великого князівства Литовського – після втрати державності АТУ на території український земель відповідав інтересам метрополії та не містив жодних ознак врахування власний національних, етнічних інтересів. Так, територія України, що входила до складу Великого князівства Литовського (ВКЛ) була поділена на автономні землі, яким видавалися за часів Вітовта привілеї (уставні земські грамоти) на

²⁶ Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

підтвердження збереження внутрішнього поділу²⁷. Державний устрій ВКЛ був соймовий (від вального сойму - до повітових соймиків). Як стверджує Верменич Я.В., “окремішність земель із місцевими з’їздами-соймами – одна з головних прикмет тогочасного регіоналізму”²⁸. Прагнучи не допустити зміцнення українського князівства, великий литовський князь Вітовт протягом 1392-1394 змістив удільних князів, які провадили незалежницьку політику, і ліквідував Новгород-Сіверське, Волинське, Подільське і Київське князівства. На поч. 1440-х Волинське і Київське князівства були відновлені. Однак у 1470р. ці князівства були остаточно ліквідовані і перетворені на литовські провінції. На їхньому місці створено Київське, Брацлавське і Волинське воєводства, які управлялися великокняжими намісниками - воєводами. Воєводства склалися з повітів, а повіти - з волостей²⁹.

Четвертий етап – реформа АТУ в час Люблінської унії 1569р. Нова реформа істотно змінила АТУ: залишки адміністративного поділу Київської Русі були змінені на устрій країн-метрополій (Польщі, Угорщини). Збереглися в основному межі земель, але встановилися нові назви: воєводства, повіти, комітати. Територія українських земель(за винятком Берестейської і Дорогочинської, Закарпаття, Буковини й Чернігівщини) потрапила під безпосередню владу Польського королівства і поділялась на шість воєводств:

- Руське (Галицька, Львівська, Перемишльська, Сяницька і Холмська землі);
- Белзьке (Бузький, Городельський і Грабовецький повіти);
- Подільське (Червоногородський, Кам'янецький і Литичівський повіти);

²⁷ Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації <http://www.history.org.ua/journal/2005/4/zmist.htm> (Опубліковано: Український історичний журнал. - 2005. - №4. - С.114-145).

²⁸ Там само.

²⁹ Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

- Брацлавське (Брацлавський, Вінницький і Звенигородський повіти);
- Волинське (Луцький, Володимирський і Крем'янецький повіти);
- Київське (Київський, Житомирський, Овруцький повіти і Білоцерківське, Богуславське, Канівське, Корсунське, Романівське, Черкаське і Чигиринське староства)³⁰.

Адміністративне управління українськими землями у складі Речі Посполитої здійснювалось на основі Литовського статуту 1588 та норм польського права. Значна частина українських міст керувалась положеннями магдебурзького права, на основі якого управління містом переходило до виборного магістрату, очолюваного війтом³¹.

Слід наголосити, що період XIV-XVI століть був часом найбільш інтенсивної регіоналізації України, оскільки різні частини української території були у складі кількох держав і підпорядковувалися дії руського (північні землі), німецького (Галичина та ВКЛ) та волоського прав (Підкарпатська Русь). Вагомою подією в житті українців є процес державотворення козацтвом у південних регіонів Наддніпрянщини.

П'ятий етап – Гетьманщина. Створення Запорізької Січі потребувало нового способу територіальної організації державного утворення, яке передбачало поділ на 6 полків під час складання козацького реєстру 1625р., сотні, курені³². З II пол. XVI ст. на Запоріжжі сформувався чіткий адміністративно-політичний устрій. Усе Військо Запорізьке поділялося на полки, якими командували полковники. Полк поділявся на курені на чолі з курінними отаманами, а курені на сотні. На чолі козацького війська стояв виборний гетьман.

У XVIII ст. всіх куренів було 38. Керував куренем курінний отаман. Місце перебування Січі змінювалося кілька разів

³⁰ Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

³¹ Там само.

³² Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації <http://www.history.org.ua/journal/2005/4/zmist.htm> (Опубліковано: Український історичний журнал. - 2005. - №4. - С.114-145).

залежно від воєнно-політ. ситуації (Томаківська Січ, Микитинська Січ, Чортотлицька Січ, Кам'янська Січ, Олешківська Січ, Нова Січ, Задунайська Січ). Згодом, у XVIII ст., запорізькі землі охоплювали територію сучасних Запорізької, Дніпропетровської, Миколаївської, Херсонської і значної частини Донецької обл. Адміністративно вони поділялись на округи - паланки: на правому березі Дніпра - Кодацька, Бугогардівська, Інгульська (Перевознинська), на лівому — Протовчанська, Самарська, Орельська, Кальміуська і Прогноївська³³.

В результаті завоювань Національної революції XVII ст. починає формуватися власна українська державність, яка обрала для себе полково-сотенний адміністративний устрій, що вдало відображав систему розподілу влади (військову й судову) та характер військово-демократичної Козацької республіки. Такий устрій був цілком продиктований економічною та військовою необхідністю та виправданий мотивацією молоді держави скоротити відстань між владними органами і населенням³⁴.

Українська козацька держава, яка включала землі колишнього Київського, Чернігівського і Брацлавського воєводств, обіймала територію близько 200 тис. кв. км. Територія України поділялась на полки, число яких не було сталим, у 1649р. їх налічувалося 16: Чигиринський, Черкаський, Корсунський, Білоцерківський, Канівський, Переяславський, Брацлавський, Кальницький (Вінницький), Київський, Кропивнянський, Миргородський, Ніжинський, Полтавський, Чернігівський, Прилуцький та Уманський.

У 1650 р. всіх полків було 20. Під час воєнних дій української армії проти польських і литовських військ у 1654-55рр. утворились Волинський, Турово-Пінський, Білоруський (Чавський) і Подільський полки. На чолі кожного полку стояв полковник, який обирався на полковій раді або призначався

³³ Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

³⁴ Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації <http://www.history.org.ua/journal/2005/4/zmist.htm> (Опубліковано: Український історичний журнал. - 2005. - №4. - С.114-145).

гетьманом. Він зосереджував у своїх руках військову, адміністративну і судову владу на території полку. Крім нього, до полкового уряду входили полковий суддя, полковий писар, полковий осавул, полковий обозний, полковий хорунжий. Полки поділялись на сотні, в яких військово-адміністративні функції виконували сотники. До складу сотні входило кілька куренів, що очолювалися курінними отаманами. Найвищим органом місцевого управління були козацькі ради, на яких обговорювали і вирішували усі найважливіші політичні, військові, фінансові та судові справи, обирали і скидали козацьку старшину. Управління містами у Гетьманщині здійснювалося відповідно до їхнього статусу. Містами, які мали магдебурзьке право (Київ, Ніжин, Чернігів, Переяслав, Стародуб, Глухів, Полтава, Батурин та ін.), управляли виборні магістрати. Міста ж, які не дістали цього права, мали обмежене самоврядування, управлялись виборними ратушами, але підлягали і старшинській адміністрації. На чолі міського управління стояв вїйт, якого обирали або призначав гетьман чи полковник³⁵.



Рис.2.3. Українські землі в 50-х – на початку 70-х років XVIII ст.*

* Джерело: <http://etno.iatp.org.ua/maps/map16.html>

³⁵ Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

На думку істориків, саме цей устрій вперше враховував українські інтереси, особливості розселення та етнічні межі. Поступово такий устрій почав переходити на інші колоніальні землі (Слобожанщину та ін.). В дещо видозміненому виді новий АТУ проіснував на Правобережжі до 1714р., Слобожанщині – до 1765р., на Лівобережжі – до 1782р. (рис. 2.3)³⁶.

Після Андрусівського перемир'я 1667р. та “Вічного миру” 1686р. територія Лівобережної України з Києвом та Запоріжжям опинилися під владою Московської держави, а Правобережна Україна залишилась у складі Речі Посполитої. Українські землі, які перебували у складі Московської держави, протягом XVII-XVIII ст. зберігали відносну автономію і державні права. Території Гетьманщини (сучасні Чернігівська, Полтавська, західна частина Сумської, Харківська і східна частина Київської обл.) поділялася на 10 полків: Київський, Ніжинський, Переяславський, Чернігівський, Стародубський, Лубенський, Прилуцький, Гадяцький, Миргородський і Полтавський. Гетьманській адміністрації підлягав і Могилівський полк, територія якого частково охоплювала етнічні білоруські землі. 1708 на території Лівобережної України було утворено дві губернії - Київську і Азовську, що фактично поклало початок створенню паралельних органів державного управління. Значного удару по українській державності було завдано діяльністю органів російської колоніальної адміністрації в Україні - Малоросійської колегії та Правління гетьманського уряду. Розглядаючи Гетьманщину як складову частину Російської імперії та намагаючись уніфікувати систему управління державою, російський уряд вирішив повністю ліквідувати автономію України. 10.11.1764 Катерина II скасувала гетьманство, передавши всю повноту виконавчої

³⁶ Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації <http://www.history.org.ua/journal/2005/4/zmist.htm> (Опубліковано: Український історичний журнал. - 2005. - №4. - С.114-145).

влади в Україні президенту Малоросійської колегії П. Рум'янцеву³⁷.

Адміністративно-територіальний устрій на Слобідській Україні був здебільшого подібним до Гетьманщини. В XVII ст. тут існувало п'ять полків, які становили військові й адміністративно-територіальні одиниці: Острогозький (1652-58рр.), Сумський (1652-58рр.), Охтирський (1651-58рр.), Харківський (1659-60рр.), Балакліївський (1669-70рр.). У 1670р. Балакліївський полк було приєднано до Харківського, з якого 1685р. виділився Ізюмський полк. Намагання Слобідської України приєднатись до Гетьманщини викликало рішучий опір з боку російських властей. У 1765р. російський уряд ліквідував слобідські козацькі полки і на їхньому місці утворив регулярні гусарські частини за російським зразком. На слобідських землях було утворено Слобідсько-Українську губернію з центром у Харкові. 1764р. військові поселення Запоріжжя були ліквідовані, а їхні землі включені до складу Новоросійської губернії³⁸.

Українські землі, що входили наприкінці XVII-XVIII ст. до складу Польщі: Правобережна Україна, Поділля, Волинь, Галичина, Холмщина, Підляшшя і Посяння мали інший АТУ. Так, у 1684-85рр. на Правобережжі польський сейм підтвердив за козаками їхні основні права і привілеї, та збережений полковий устрій у складі 4 полків: Білоцерківський (Фастівський), Корсунський, Брацлавський і Богуславський. Однак у червні 1699 польський сойм ліквідував козацькі полки та військово-територіальний устрій на Правобережній Україні.. Наприкінці XVII - на поч. XVIII ст. на українських землях у складі Речі Посполитої зберігався поділ на 6 воєводств (Київське, Брацлавське, Подільське, Волинське, Руське і Белзьке) і повіти.

Внаслідок трьох поділів Речі Посполитої (1772, 1793, 1795) українські землі потрапили до складу Австрії, Російської імперії і Туреччини. У 1772р. до складу Австрії ввійшла вся територія Руського воєводства (без Холмської землі), Белзького та

³⁷ Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

³⁸ Там само.

західних повітів Волинського і Подільського воєводств, а 1774р. – Буковина³⁹.

Таке становище українських земель призвело до чергової зміни АТУ.

Шостий етап – реформа АТУ 1775р. під впливом колонізації та поширення російського й австро-угорського адміністративно-територіального поділу на українські землі. Території що увійшли до складу Російської імперії поділялися на губернії-повіти, ті землі, що увійшли до Австро-Угорщини – на коронні краї (провінції)-округи. Австрійський уряд утворив на захоплених територіях коронний край – Королівство Галичини і Лодомерії з центром у Львові, у складі якого штучно об'єднав українські етнічні землі з частиною польських земель. Територія королівства поділялась на округи і дистрикти, кількість яких змінювалась. Так, до 1782р. існувало 6 округів і 59 дистриктів, а 1867р. – 17 округів і 176 дистриктів. Адміністративна влада у коронному краї належала губернаторському управлінню на чолі з губернатором. Губернатора, який утримував у своїх руках усю повноту виконавчої влади, призначав імператор. З утворенням 1867р. Австро-Угорської імперії Східна Галичина й Буковина залишаються у складі Австрії, а Закарпаття потрапило під безпосередню владу Угорщини. Існуючі коронні краї у Галичині й Буковині отримали статус провінції і поділялися на повіти. Вся адміністративна влада в краї належала наміснику. 1699р. Закарпатська Україна, яка протягом століть перебувала під окупацією Угорщини, опинилась у складі Австрії. Територія Закарпатської України, як і угорські етнічні землі, поділялась на жупи (комітати), які в свою чергу складалися з доміній. Всі адміністративні органи влади на Закарпатті підпорядковувались Пожонському (Братиславському) намісницькому управлінню⁴⁰.

Як стверджує Верменич Я., поділ на адміністративно-територіальні одиниці (АТО) проводився без врахування

³⁹ Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

⁴⁰ Там само.

економічної доцільності, регіональних, етнічних особливостей, переслідуючи передусім фінансові мотиви⁴¹.

Російська імперія у 1775р. за наказом Катерини II ліквідувала Запорізьку Січ. На землях Війська Запорізького було утворено дві губернії – Азовську і Новоросійську. Після скасування гетьманства російський уряд вирішив остаточно ліквідувати існуючі форми військ і місцевого адміністративно-територіального устрою на Лівобережній Україні. 1781р. на Лівобережжі було ліквідовано сотенно-полковий устрій⁴².

В Російській імперії при впровадженні нового АТУ на українських землях до уваги бралася майже виключно кількість населення: губернія – 300-400 тис. осіб; повіт – 20-30 тис. осіб. Таким чином, Росія формувала свій АТУ, який за параметрами адміністративно-територіальних одиниць (АТО) був надто великий для України, неефективним. Для зміцнення свої позицій Російська імперія запровадила у 80-90 рр. XVIII ст. паралельно із губернською системою намісництва, які укрупнювали існуючі АТО та сприяли уніфікації територіальної адміністрації⁴³. Так, у 1781-83рр. в Україні були утворені Київське, Харківське, Чернігівське, Новгород-Сіверське і Катеринославське намісництва. 1783р. указом російських військ, колегії на основі лівобережних козацьких полків створювались регулярні карабінерські кавалерійські полки. Царським указом у 1784р. було утворено Таврійську область з центром у Сімферополі. У 1783р. Азовська і Новоросійська губернії були об'єднані, на їх основі створено Катеринославське намісництво з центром у Кременчуці. Після другого і третього поділів Польщі (1793, 1795рр.) до складу Російської імперії увійшли Київщина,

⁴¹ Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації <http://www.history.org.ua/journal/2005/4/zmist.htm> (Опубліковано: Український історичний журнал. - 2005. - №4. - С.114-145).

⁴² Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

⁴³ Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації <http://www.history.org.ua/journal/2005/4/zmist.htm> (Опубліковано: Український історичний журнал. - 2005. - №4. - С.114-145).

Брацлавщина і Волинь. На цих землях було створено Волинську, Брацлавську і Подільську губернії.

Відповідно до царського указу від 1796р. “Про новий поділ держави на губернії” в Україні замість намісництв утворювалися губернії. На поч. ХІХ ст. існувало 9 губерній: Київська, Полтавська, Чернігівська, Харківська, Катеринославська, Херсонська, Таврійська, Подільська і Волинська (рис.2.4).



Рис.2.4. Адміністративно-територіальний устрій України наприкінці ХІХ ст.*

* Джерело: <http://etno.iatp.org.ua/maps/map17.html>

1815р. до Російської імперії було приєднано Холмщину і Підляшшя, які у 1831р. увійшли до складу Сідлецької, Люблінської і Гродненської губерній⁴⁴.

Остаточна реформа АТУ в 60- 70-х роках ХІХ ст. призвела до укрупнення територій. У першій половині ХІХ ст. для придушення національно-визвольного руху російський уряд сформував систему військово-адміністративних одиниць — генерал-губернаторств. Як зазначає ряд істориків та дослідників

⁴⁴ Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

введення додаткового інституту в Російській державі відіграло вирішальну роль для збереження багатонаціональної імперії (К. Мацузато), інші (В. Шандра) вбачали в цьому певний компроміс між централізаторськими прагненнями російського уряду та автономістськими бажаннями місцевих еліт⁴⁵.

В Україні було створено чотири генерал-губернаторства: Київське (Київська, Волинська і Подільська губернії), Малоросійське (Полтавська і Чернігівська), Харківське (Харківська і Воронежська), Новоросійське (Катеринославська, Таврійська, Херсонська губернії і Бессарабська область). Вся повнота військової і цивільної влади на території адміністративних одиниць належала генерал-губернатору. Протягом II пол. XIX ст. значних коректив в адміністративно-територіальному поділі українських земель у складі Російської імперії не відбулося. 1912 було створено Холмську губернію, до якої увійшла більшість українських земель Королівства Польського, у 1914 російські війська захопили значну частину західноукраїнські земель. На окупованій території було створено Галицько-Буковинське генерал-губернаторство, яке проіснувало до серпня 1917р. Діяльність російських військово-адміністративних органів у Галичині, Буковині і Посянні була спрямована на тотальне нищення українського національного життя в усіх його проявах – політичному, релігійному і культурному⁴⁶.

Сьомий етап – етап реформування АТУ 1917-1920 рр. – часи існування УНР та ЗУНР. Після Лютневої революції 1917 р. влада в Україні перейшла до Української Центральної Ради, яка проголосила створення з 9 українських губерній Української Народної Республіки (УНР) у федеральному складі Росії. Для нової держави пропонувався новий АТУ на 30 (у деяких джерелах зустрічається 32, див. Верменич Я.В.) земель, (розробниками виступили науковці та дослідники на чолі з М.

⁴⁵ Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації <http://www.history.org.ua/journal/2005/4/zmist.htm> (Опубліковано: Український історичний журнал. - 2005. - №4. - С.114-145).

⁴⁶ Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

Грушевським), який враховував українські інтереси, етнічні межі території історичні, господарські традиції.

Таблиця 2.1.

Запропонований адміністративно-територіальний поділ
УНР, 2-4.03.1918р.

№	Земля	Головне місто
1	Київ з околицями	Київ
2	Древлянська земля	Коростень
3	Волинь	Луцьк
4	Погориння	Рівне
5	Болохівська земля	Житомир
6	Поросся	Біла Церква
7	Черкаси	Черкаси
8	Побужжя	Умань
9	Поділля	Кам'янець-Подільський
10	Брацлавщина	Вінниця
11	Подніпров'я	Балта
12	Помор'я	Миколаїв
13	Одеса з околицею	Одеса
14	Низ	Єлисаветград
15	Січ	Катеринослав
16	Запоріжжя	Бердянськ
17	Нове Запоріжжя	Херсон
18	Азовська земля	Маріуполь
19	Половецька земля	Бахмут
20	Донеччина	Слов'янськ
21	Подоння	Острогорськ
22	Сіверщина	Стародуб
23	Чернігівщина	Чернігів
24	Переяславщина	Прилуки
25	Посем'я	Конотоп
26	Посулля	Ромни
27	Полтавщина	Полтава
28	Самара	Кременчук
29	Слобожанщина	Суми
30	Харків	Харків

*Джерело: Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

Нова земельна схема територіальної організації УНР базувалася на принципі субсидіарності (розподілу компетенцій

згідно АТО) та децентралізації із впровадженням місцевого самоврядування.

Однак в силу політичної нестабільності така реформа не була реалізована. Гетьманат Павла Скоропадського, що взяв владу в Україні 29 квітня 1918 р., відмінив закон Центральної Ради про територіально-адміністративний устрій. Гетьманський уряд повернувся до старої адміністративно-територіальної системи, тільки перейменував губернії і повіти на губернські та повітові староства. 14 грудня 1918 р. влада в Україні перейшла до створеної 13 листопада того ж року Директорії, яка теж не змогла провести адміністративно-територіальну реформу, але перетворила староства на губернські та повітові комісаріати⁴⁷. На чолі міського управління стояли міські отамани, а у Києві – столичний отаман. Враховуючи стратегічні інтереси молодої держави і побажання населення території, де українці становили більшість, до України було приєднано Гомельський повіт Могилівської губернії, Путивльський, Рильський, Суджанський, Гайворонський, Білогіродський, Корочанський, Новооскольський повіти Курської губернії, Валуйський повіт Воронезької губернії, а також Річинський, Пінський і Мозирський повіти Мінської губернії. У вересні 1918 на переговорах у Києві між представниками українського уряду і делегацією від національних та громадських організацій Криму було досягнуто угоди про входження півострова до складу України на правах автономії⁴⁸. Із затвердженням Акту Злуки ЗУНР і УНР 22.01.1919 адміністративно-територіальний устрій територій, які контролювала Директорія, визначався законом “Про організацію адміністративної влади УНР у місцевостях, звільнених від більшовицької окупації”⁴⁹.

У 1919р. на території України, яка входила раніше до складу Російської імперії зберігався такий адміністративно-територіальний поділ: губернія-уїзд-волость, і який був збережений у межах 9 губерній (Волинська, Катеринославська,

⁴⁷ <http://www.library.kr.ua/kray/shlakhovoy/url.html>

⁴⁸ Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

⁴⁹ Там само.

Київська, Подільська, Полтавська, Таврійська, Харківська, Херсонська та Чернігівська). Територія УНР поділялася на Західну (ЗО УНР) і Східну області. Східна область складалася з Київської, Харківської, Полтавської, Чернігівської, Катеринославської, Херсонської, Житомирської, Кам'янецької і Холмської губерній. Столицею УНР вважався Київ⁵⁰.

Однак, під час українсько-польської війни 1918-19 рр. польські війська поступово витісняли адміністрацію ЗУНР з території республіки і поступово її ліквідували.

У 1919 році було створено Донецьку губернію. у 1920 р. Запорізьку та Кременчуцьку. Відбувся поділ Херсонської губернії на Одеську та Миколаївську. Відповідно зросла кількість уїздів із 86 до 102, та волостей із 1652 до 1989.

Характерною ознакою даного етапу є утворення у 1917-20рр. на території України штучних територіальних утворень у формі так званих радянських республік, створення яких було, як правило, інспіровано ззовні і які протистояли державним інститутам влади українського народу – Українська Соціалістична Радянська Республіка, Донецько-Криворізька Радянська Республіка, Галицька Соціалістична Радянська Республіка).

Восьмий етап еволюції АТУ – реформи 1920-1939рр. Найбільш характерним для якого є численне бездумне перекроювання території України та абсолютне нехтування інтересами українського народу, відсутність наукових підходів при здійсненні регіоналізації. Радянський період в Україні розпочався 1920р. АТУ був представлений губерніями, кількість який зросла: були утворені Запорізька та Кременчуцька, поділом Херсонської губернії були створені Одеська та Миколаївська губернії. Відбулося також подрібнення уїздів із 86 до 102 та волостей з 1652 до 1989⁵¹.

⁵⁰ Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

⁵¹ Старух О. В. Виправдання федералізму: друга спроба (До питання про адміністративно-територіальний устрій України)
www.dep.kiev.ua/confer/Conference%202000/Section%204/Starukh.pdf

Українські етнічні території в міжвоєнний період входили до складу чотирьох держав: СРСР, Польщі, Чехословаччини та Румунії. УСРР (з 1937-УРСР), яка з 30.12.1922р. перебувала у складі СРСР, у травні 1920 було поділено на 12 губерній (з 25.10.1922 – 9 губерній): Волинську, Донецьку, Запорізьку, Катеринославську, Київську, Кременчуцьку, Миколаївську, Одеську, Подільську, Полтавську, Харківську і Чернігівську. Схеми АТУ радянської України розроблялися з врахуванням інтересів влади, яка була зацікавлена у цементуванні нової держави. Протягом 20-х рр. відбувалися процеси перегляду кордонів УСРР і відчуження великих українських етнічних тер. на користь РСФРР.

Так, 1.02.1922р. ВУЦВК прийняв постанову “Про впорядкування та прискорення робіт по адміністративно-територіальній реформі в УСРР”. Реформа передбачала поступове введення іншої системи трьохступеневого поділу: область-округ-район. У 1922 р. було скасовано уїзди, з укрупнених повітів створювалися округи, а з укрупнених волостей – райони. Всі губернії України було поділено на 53 округи, які розділили на 706 районів, що були у свою чергу створені шляхом об’єднання волостей Замість волостей і повітів 12.04.1923 було створено округи і райони.

За рішенням президії ВУЦВК від 3.06.1924 у складі УСРР була створена Молдавська АСРР, куди увійшла частина українських етнічних земель.

У 1925 р. нова АТР ліквідувала губернії і встановила нову трьохступеневу систему поділу: округ-район-сільська рада. Україну було поділено на 41 округ та Автономну Молдавську Східну Соціалістичну Республіку (територія сучасного Придністров’я). Характерною рисою було також створення 1085 національних районів (8 німецьких, 3 болгарських, 1 польський) та національних сільрад (спочатку понад 300).

У 1930 р. було введено нове районування за природно-економічною ознакою. Виділено 4 території: Полісся, Правобережжя, Лівобережжя та Степ. Усі округи скасовано,

поділ на райони і села залишився. Республіка поділялася на 18 міст, близько 400 районів.

У 1930 рр. були створені перші області :Вінницька, Дніпропетровська, Київська, Одеська; Донецька, Чернігівська (1932), Житомирська, Миколаївська, Полтавська, Кам'янець-Подільська (1937), Хмельницька (1954), Ворошиловградська (з 1961 – Луганська), Запорізька, Кіровоградська і Сумська (1939). У 1934р. столицю України перенесено з Харкова до Києва⁵². Причому області створювалися так, щоб кожен міг добратися до обласного центру за 2-3 години, а до райцентру – за 45 хвилин⁵³.

Західна Україна мала інший АТУ своїх земель. Територія Закарпаття із 1919 р. входила до складу Чехословаччини, Буковина і Бессарабія були приєднані до Румунії 1920р., Галичина – до Польщі. Українські етнічні території у складі Чехословаччини було поділено на Пряшівщину (відійшла до Словаччини) і Підкарпатську Русь. На окупованих Польщею українських землях встановився поділ на воєводства – повіти – гміни. На чолі воєводства стояв воєвода, якого призначав президент за рекомендацією Міністерства внутрішніх справ. Адміністративну владу у повіті здійснював староста, а у гміні – вїйт⁵⁴.

Дев'ятий етап – 1939-1945рр. Воєнний період реформування АТУ характеризувався створенням нових областей і включенням до складу України її західних етнічних територій, внаслідок розподілу Польщі у 1939 р., анексією Буковини та Бессарабії у Румунії у 1940 р. та входженням Закарпаття до складу України за підсумками Другої світової війни у 1945 р. Із приходом у 1939р. Червоної армії в Західну Україну, на її території було створено шість областей: Львівську, Станіславську (з 1962 – Івано-Франківська), Тернопільську, Волинську, Рівненську й Дрогобицьку (в 1959 – об'єднана з Львівською). Особливим був АТУ у воєнний період, головна

⁵² Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

⁵³ Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації <http://www.history.org.ua/journal/2005/4/zmist.htm> (Опубліковано: Український історичний журнал. - 2005. - №4. - С.114-145).

⁵⁴ Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

мета АТР була встановлення військового порядку і підпорядкування окупантам. Так, 20.8.1941р. для управління іншими українськими територіями було створено військово-адміністративну одиницю – рейхскомісаріат “Україна”. Його територія складалася з 6 генеральних округів – Волинь, Житомир, Київ, Таврія, Дніпропетровськ і Миколаїв, які поділялися на генераль-бецїрки (генеральні округи) і на крайки (округи). З огляду на важливе стратегічне значення Донбасу, його район було поставлено під контроль особливої комендатури “Донець”.

Адміністративні функції на окупованій гітлерівцями території виконували німецькі військові власті, генеральні та військові комісаріати. Місцева адміністрація складалася з районних міських управ і сільських старост. Адміністративним центром рейхскомісаріату стало Рівне. В 1941р. окуповані румунською армією Чернівецька та Ізмаїльська обл. УРСР були включені до складу Румунії, а пізніше до неї були приєднані землі Одеської, південні райони Вінницької та західні райони Миколаївської області. На цих землях було утворено румунську адміністративно-територіальну одиницю - Трансністрію. Головним завданням німецької, румунської та угорської окупаційної влади було забезпечення своїх армій і промисловості продовольством і сировиною. Окупанти повністю ігнорували національно-культурні та господарські інтереси місцевого населення, вивозили українську молодь на примусові роботи в Німеччину, жорстоко переслідували діячів національно-патріотичного руху⁵⁵. Наприкінці 1944 після відступу гітлерівських військ та їхніх союзників на території України було встановлено довоєнний адміністративно-територіальний устрій. Однак, після встановлення кордонів нової УРСР частина українських етнічних земель (Лемківщина, Холмщина, Підляшшя, Посяння) назавжди відійшли до складу інших держав.

⁵⁵ Матеріали Вікіпедії <http://uk.wikipedia.org>

Десятий етап тривав з початку повоєнних років до 1991 р. У 1954 р. до складу України було передано Кримську область РСФСР. Практично, територіальна структура УРСР після 1954р. дісталася у спадщину незалежній Україні. Однак, за чергової адміністративно-територіальної реформи у 1957 р. територію України було поділено на 14 економіко-адміністративних районів (совнархозів), які у 1962 р. було укрупнено до 7 районів (Донецький, Київський, Львівський, Подільський, Придніпровський, Харківський, Чорноморський)⁵⁶. Таке укрупнення мало на меті укріплення єдності партії, держави і народу, встановлення чіткої владної вертикалі та централізованого розподілу ресурсів.

Серед головних принципів адміністративно-територіального поділу в УРСР, на думку істориків та дослідників, були:

- 1) укріплення керівництва суспільством з боку загальнонародної держави;
- 2) створення одиниць поділу, які спроможні сприяти швидкому розвитку виробничих сил даної території;
- 3) максимальне приближення до населення радянського апарату, його спрощення та здешевлення, підвищення його оперативності;
- 4) врахування доцільності управління із адміністративного центру;
- 5) принцип укріплення пролетарського керівництва суспільством, який передбачав створення центрів в містах із значним прошарком робочого населення.
- 6) “національний склад населення”⁵⁷.

Зауважимо також, що в більшості регіонів України склалась значною мірою уніфікована територіальна організація населення, коли в однотипних за господарською спрямованістю областях, є кілька міст обласного підпорядкування та співмірна

⁵⁶ Старух О. В. Виправдання федералізму: друга спроба (До питання про адміністративно-територіальний устрій України)

www.dep.kiev.ua/confer/Conference%202000/Section%204/Starukh.pdf

⁵⁷ Там само.

кількість районів зі співмірною ж чисельністю жителів. Проілюструємо це на прикладі трьох областей Карпатського регіону. В Тернопільській області є 1 місто обласного значення та 17 адміністративних районів, у Чернівецькій – 2 міста та 11 районів, у Закарпатській – 5 міст і 13 районів. В середньому на кожну територіальну одиницю другого рівня на Тернопіллі припадало за станом на 1989 р. 65 тис. мешканців (в т.ч. по районах області – 57 тис.), на Буковині – 78 тис. (по районах – 62 тис.), Закарпатті – 83 тис. Помітно порушується дана тенденція в індустріальних областях південного сходу країни, особливо в Донбасі, який характеризується наявністю великої кількості міст обласного підпорядкування та малою населеністю місцевих адміністративних районів. Так, в Донецькій області нараховується 28 міст обласного підпорядкування та 18 районів, в Луганській – 14 міст і також 18 районів. Кожна територіальна одиниця другого рівня на Донеччині нараховувала в 1989 р. в середньому 132,8 тис. мешканців (в т.ч. по районах – 46,5 тис.), на Луганщині – 89,3 тис. (по районах – тільки 45,4 тис.). В деяких сільських, тобто вкрай нетипових для суто індустріального регіону, районах цих областей було зосереджено приблизно по 20 тис. жителів, що майже втричі менше у порівнянні з Західним регіоном.

Одинадцятий етап реформування АТУ розпочинається із 1991 року з отриманням Україною Незалежності та назрілою проблемою неефективної територіальної організації молодій держави. Він триває до наших днів. Фактично після 1991р. були ліквідовані обласні комітети партії, їх повноваження перебрала на себе обласна рада, вплив якої виріс після виборів 1990 р. Згодом, у 1992 – 1993 рр. ключову роль почали відігравати голови адміністрацій, представники президента України, що їх було створено згідно декрету Президента України від 4 березня 1992 року. У 1994 р. вперше, і востаннє, було проведено вибори голів обласних державних адміністрацій, що надало цим фігурам політичної легітимації і певним чином захистило регіональну владу від безпосереднього втручання з центру. З 1995 р. в Україні діє жорстка вертикаль “центр-область-регіон”. Введення

такої моделі, на думку дослідників, фактично обмежувало регіональні права. На міському рівні теж у 1994 р. пройшли вибори міського голови, який очолює міське самоврядування. Сучасний АТУ є стабільним впродовж 15 років, однак не позбавлений певних недоліків. Так, на думку багатьох критиків, суперечність викликають два типи АТО: населені пункти як адміністративні одиниці і АТО окружного типу (область, район)⁵⁸.

Певні конституційні невизначеності особливо актуальні після внесення у 2005 р. поправок та змін до Конституції, зокрема щодо формування територіальних громад та принципу укрупнення сіл тощо.

Фактично, внаслідок реформування радянської системи АТУ на рівні регіонів створено постійно конкуруючий трикутник: голова обласної державної адміністрації – голова обласної ради – мер міста. Це породжує постійні конфлікти на рівні регіону, послаблює його позиції перед центром. Разом з тим рівень повноважень, обсяг відповідальності, ресурси і шлях формування у цих інституцій абсолютно різний.

Затримка з вирішенням проблем у цій сфері, формуванням відповідного законодавства та створенням умов для його належного виконання значною мірою пов'язана з часто безпідставно жорстким поєднанням з цими проблемами інших проблем, зокрема у сфері розвитку місцевого самоврядування, регулювання земельних відносин, оподаткування, відносин власності та у інших сферах. Вирішення цих проблем хоча і тісно пов'язано з питаннями адміністративно-територіального устрою, однак вони мають інше походження, юридичну природу і тому повинні вирішуватись комплексно на підставі Конституції та відповідних законів України. З огляду на це такі проблеми не є предметом регулювання законодавства з питань адміністративно-територіального устрою. Сучасний АТУ

⁵⁸ Верменич Я.В. Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні: проблеми концептуалізації <http://www.history.org.ua/journal/2005/4/zmist.htm> (Опубліковано: Український історичний журнал. - 2005. - №4. - С.114-145).

представлений у таблиці 1.1 (параграф 1.1). Територіальні одиниці України першого рівня в системі управління нараховують, здебільшого, по декілька мільйонів населення, тоді як одиниці другого рівня – десятки тисяч жителів. Загалом, за населеністю області та прирівняні до них одиниці першого рівня можуть бути співставлені з відповідними територіальними одиницями більшості європейських країн та Японії. В той же час адміністративні райони областей та міста обласного значення важко порівнювати з одиницями другого рівня основних країн Європи: вони радше співвимірні з одиницями третього рівня або з округами США.

Це свідчить, що сучасна Україна володіє в певній мірі специфічною системою територіального устрою, а значить і територіального розподілу населення. Як нами було вже наголошено вище, в демографічній науці по суті відсутніми є строги критерії оптимальної населеності територій різного рівня. При цьому не виключено, що стосовно окремих континентів чи навіть груп країн оптимальною для територій різного рівня в системі управління може виявитись зовсім різна чисельність населення. Тому, вірогідно, Україна при проведенні адміністративної реформи повинна, перш за все, орієнтуватись на європейські країни, що нагромадили значний досвід у цій сфері суспільної діяльності. Виходячи з такої передумови, в Україні можна було б запропонувати чотирирівневу систему поділу її території: область – округ – район – громада.

Підсумовуючи проведений ретроспективний аналіз АТУ зазначимо, що впродовж багатьох століть АТУ був неефективним, формувався виключно згідно інтересів метрополій, які штучно насаджувалися населенню України і позбавляли його права самостійно вирішувати питання майбутнього розвитку територій. Як наслідок такої тривалої експансії маємо величезні диспропорції, які загострюються і потребують уваги і вирішення вже сьогодні. Лише окремі успішні варіанти АТУ, які формувалися знищу (полки, землі УНР) виявляли ознаки наукового підходу та враховували національні особливості. Пошук оптимального АТУ має

враховувати надбання історичної спадщини та формувати нову модель взаємовідносин центру і регіонів. Однак, пропонуючи ті чи інші варіанти адміністративної реформи, науковці повинні демонструвати максимальну зваженість, враховувати весь попередній вітчизняний та зарубіжний досвід у вирішенні цього питання. У зв'язку з цим не можемо не висловити свою точку зору на пропозицію певних політичних сил запровадити в країні замість існуючого т.зв. земельного устрою, коли вся територія України ділилася б на обмежену кількість земель, частково відповідних колишнім історичним територіям. Як правило, пропонується створити від 10 до 15 таких земель (Галичина, Волинь, Буковина, Закарпаття, Поділля, Слобожанщина, Донбас, Крим та ін.). Було висунуто також пропозицію зменшити кількість областей в Україні до 8 одиниць (Львівська, Вінницька, Київська, Харківська, Донецька, Дніпропетровська, Одеська, Кримська області). Крім того, планувалось різко зменшити кількість адміністративних районів. Подібна схема зовні виглядає вельми привабливою, але, на нашу думку, сприятиме лише ускладненню процесу управління територіями, а в окремих регіонах - навіть зростанню відцентрових настроїв. Слід також нагадати, що у Радянській Україні вже мав місце (у 60-х роках) негативний досвід значного укрупнення районів. Оскільки таке реформування територіального устрою супроводжувалось різким ускладненням процесу управління, штучним створенням колосальних додаткових труднощів для громадян, від цієї ідеї довелось відмовитись.

Безумовно, територіальна організація населення потребує певного удосконалення. Так, деякі області України свого часу були скомпоновані з кількох зовсім відмінних за історичним розвитком територій. Зокрема, Сумська область об'єднала частини колишніх Харківської, Чернігівської, Полтавської і Курської губерній. Штучним утворенням виглядає також сучасна Одеська область, в яку включено частини Херсонської, Подільської та Бессарабської губерній. Отже, адміністративна реформа, на наш погляд, вимагає деякого, але зовсім не кардинального, впорядкування як кількості територіальних

одиниць різних рівнів, так і меж між ними. Попри те, основний сенс реформи щодо вдосконалення територіальної організації населення полягає в суттєвому перегляді економічного районування країни, що повинно стати одним з визначальних чинників раціонального використання та безперервного нарощування соціально-трудового потенціалу кожної території країни у всій повноті різноманіття його модальностей.

2.2. Аналіз існуючих моделей адміністративно-територіального устрою України, запропонованих вітчизняними вченими

Є й інші пропозиції по вдосконаленню адміністративно-територіального поділу України, серед яких не можна не згадати запропоновану М.С.Дністрянським послідовність методичних прийомів оптимізації адміністративно-територіального устрою України, яка, на його думку, повинна включати наступні етапи:

1. Проведення вузлового районування території на різних рівнях ієрархії, тобто виділення зон соціально-економічного обслуговування різних за ієрархією центрів.

2. В результаті аналізу ієрархії вузлових центрів - визначення кількості та орієнтованих розмірів адміністративних ступенів на основі політичних, соціальних та економічних критеріїв.

3. Розробка нормативів кількості населення та площі перспективних адміністративних одиниць із врахування густини населення.

4. Розмежування основних адміністративних одиниць із урахуванням попередніх границь, соціального тяжіння населених пунктів, напрямків міграції, конфігурації транспортної мережі та побажання місцевого населення.

5. Розробка мережі адміністративних округів окремих видів державної влади (судових, соціоекологічних тощо).

6. Прогнозування суспільних наслідків впровадження нової адміністративно-територіальної системи.

Отже, М.С.Дністрянським поставлено питання про тотальну реорганізацію адміністративно-територіального устрою держави. Адже іде мова не тільки про зменшення ієрархічних рівнів (замість центр-область-район-сільрада пропонується триступенева ієрархічна система), але і про кардинальну зміну кордонів нових адміністративних утворень.

В результаті реалізації цих пропозицій ієрархічний рівень адміністративного району пропадає. Крім того, реалізація пропозицій М.С.Дністрянського вимагає величезних фінансових ресурсів, яких в державі і так хронічно не вистачає. Досить прикинути вартість науково-дослідних, а опісля проектних робіт, які повинні бути обширними і глибокими. А якщо ще і підрахувати вартість впровадження нової схеми, то вагомість вище згаданого аргументу є більш, ніж очевидною. Крім того, наукові дослідження, проектні роботи, реалізація схеми вимагатимуть значного періоду часу.

На думку економ-географів І. Дудника, П. Масляка пропонується створити в межах нинішнього адміністративного району 5–7 громад, території яких інтегрувалися б на базі місцевих (“кущових”) центрів. Саме такі громади, маючи певну господарсько-територіальну цілісність, використовуючи свій економічний потенціал, зможуть забезпечити задоволення більшості повсякденних виробничих, трудових та соціальних потреб людей. До цього рівня територіального устрою варто було б віднести і переважну частину нинішніх районних центрів та сумірних до них за соціально-економічною базою і функціями селищ та містечок, яких у межах нинішнього адмінрайону налічується від 2 до 4, а в підсумку він міг би об’єднати 7–10 громад⁵⁹.

Професор Петро Масляк головною структурно-територіальною одиницею вважає регіон, який об’єктивною основою має внутрішньообласний економічний район та формується на базі нинішніх міжрайонних центрів. Такий регіон

⁵⁹ Дудник І. Суспільно-географічні аспекти територіального устрою України / Економічний Часопис-XXI №11-12'2005 <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20051116&n=11-12&y=2005>

об'єднував би території 70–90 громад⁶⁰. Крім того, наслідування французького варіанту, який імпонує вищезгаданому науковцю, пропонує поділ України приблизно на 99 округи чи регіонів замість нинішніх 25 областей. Мотивучи це зникнення не лише громіздких територіальних утворень, а й 490 адміністративних районів, значне зменшення бюрократичного апарату⁶¹.

На користь саме цього підходу виступає твердження про надмірну і невиправдану в соціально-економічному сенсі контрастність областей України як за площею, так і за чисельністю населення. За цими показниками в нашій країні одні області перевищують інші майже у п'ять разів. Як зазначає Масляк П., у таких умовах дуже важко, а іноді й неможливо проводити ефективну регіональну політику в державі⁶².

Наголосимо, що ризики, які пов'язані з реалізацією реформи повинні бути враховані вже зараз, з метою мінімізації їх впливу на суспільство, виробництво, владні структури.

Заслуговує на увагу розроблена альтернативна модель адміністративно-територіальної реформи в Україні (далі - Модель), запропонована Інститутом трансформації суспільства (ІТС). У результаті обговорення Модель було скорегована та вироблено консолідовану позицію з ряду ключових принципів та положень, які пропонується покласти в основу адміністративно-територіальної реформи в Україні. Ця альтернативна Модель, яку протиставляють Концепції АТР Р. Безсмертного, передбачає радикальні зміни в АТУ, які виявляються насамперед у таких основних положеннях:

- двоступенева система адміністративного управління (міські та сільські громади; паланки (департаменти);
- громада - основна ланка місцевого самоврядування;

⁶⁰ Масляк П. Україна у просторі та часі: проблеми територіальної організації суспільства / Економічний Часопис-XXI №7-8; 2005 №9–10. <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20050712&n=7-8&y=2005>

⁶¹ Там само.

⁶² Там само.

- ліквідація делегованих повноважень органів місцевого самоврядування;
- ліквідація райрад та районних державних адміністрацій;
- створення замість областей паланок-департаментів (орієнтовна назва);
- ліквідація системи держказначейств на рівні громад;
- ліквідація силових структур на районному рівні⁶³.

Пропонується за цією Моделлю замість 25 областей та 490 районів створити 99 паланок. Втілення запропонованої Моделі неминуче "опустить" 25 центрів і "підніме" 74, а владна вертикаль позбудеться додаткової ланки – районів. Паланка - суто українська назва організованої та керованої території (козацька паланка)⁶⁴.

Однак, таке перекроювання АТУ на сучасному етапі недоцільне, а тим більше ліквідація районів, оскільки може викликати неадекватну оцінку населення та поразки самої реформи "знизу".

Варто зазначити, що на відміну від концепції міста-району та міста-регіону пропонується у згаданій Моделі особливою форму територіального самоврядування: *міста-агломерації*, які за статусом дорівнюють паланкам (великі міста-мегаполіси з прилеглими до них громадами). Агломерація характеризується складним функціонально-територіальним устроєм, зв'язком з єдиним містом-центром (у випадку моноцентричної агломерації), великою питомою вагою неаграрного населення, високим рівнем щільності населення, урбанізації та індустріалізації, добре розгалуженими транспортними міськими й міжміськими мережами та ін. Територіальні утворення, що входять до міста-агломерації, обирають Раду агломерації. В Україні може бути сформовано близько 30 міст-агломерацій, серед яких 25 - нинішні обласні центри⁶⁵.

⁶³ Модель адміністративно-територіальної реформи в Україні Економічний Часопис-XXI №9-10'2005 <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20050917&n=9-10&y=2005>

⁶⁴ Там само.

⁶⁵ Там само.

На думку Валентина Малиновського удосконалення адміністративно-територіального устрою має відбуватися наступним чином⁶⁶. Насамперед, варто змінити назву “область”, яка є історично чужою для України, на іншу - “регіон”, “край” або “земля” (за М.Грушевським) та повернути українським регіонам їх історичні назви (Галичина, Буковина, Поділля, Слобожанщина, Гетьманщина, Переяславщина, Сіверщина, Брацлавщина, Січеславщина, Таврія тощо). Разом з тим, на обласному рівні, де співіснують державний та самоврядний органи управління, необхідно провести децентралізацію управління, надавши регіонам якнайширших повноважень, що прискорить процес державних перетворень, вивільнить центральні органи влади від розв’язання регіональних проблем. Для цього необхідно передати до органу місцевого самоврядування (обласній раді та її виконавчому комітету) здійснення виконавчих функцій, спрямованих на формування та реалізацію регіональної політики. А представництво уряду в областях (обласна держадміністрація) має виконувати функції контролю і нагляду за законністю діяльності муніципальних органів, проведення державного аудиту фінансів місцевого самоврядування, координації діяльності територіальних органів державної влади та запобігати проявам сепаратизму в регіонах. Така організація влади надасть регіонам внутрішній імунітет проти тоталітарних тенденцій з боку центральної влади та запобігатиме відцентровим тенденціям⁶⁷.

Підсумовуючи, Валентин Малиновський приходить до висновку, що слід залишити трирівневу структуру АТУ України: громада (сільська, селищна, міська) — район (повіт) — область (регіон, земля, край); здійснити укрупнення первинної (громада) та субрегіональної (район) ланок з одночасним реформуванням системи управління на районному рівні у напрямі суттєвого зростання ролі органів місцевого самоврядування; залишити незмінним обласний поділ (з можливим виокремленням з

⁶⁶ Малиновський В. Актуальні питання реформування адміністративно-територіального устрою України <http://www.volyn.com.ua/index.php?rub=4&article=1&arch=357>

⁶⁷ Там само.

їхнього складу великих міст-регіонів). Лише унітарна децентралізована модель держави з суттєвим посиленням ролі і повноважень місцевого самоврядування є найбільш прийнятною та ефективною на сучасному етапі політичного, соціально-економічного та культурного розвитку української спільноти⁶⁸.

Викликає інтерес і модель І.Богословської. На її переконання у цієї реформи має бути дві складових: адміністративна і територіальна. Щодо територіальної реформи, то на думку І.Богословської необхідно відійти від поняття області, як державної організації території з прямим державним управлінням. Доцільно мати краї з властивою їм спеціалізацією. Країв всього 9. Губернатор повинен виконувати функції менеджера по розвитку території за її спеціалізацією. Він повинен мати бюджет у своєму користуванні для розвитку та реалізації проекту розвитку території і жодних додаткових повноважень. Все інше має бути на рівні повноважень місцевого самоврядування. За принципами того ж самого „Магдебурзького права”, коли є самоврядні територіальні громади, які мають бюджет, що відповідає їхнім власним компетенціям і повноваженням. Розмежована компетенція влади – державна і місцевого самоврядування. Функція держави – це фактично розвиток. І.Богословська наголошує, що Україні потрібна не сильна держава, а сильне суспільство. Вона закладаємо у термін держави „гувернера” і це відноситься до зменшення функцій держави по вертикалі, збільшення функцій територіальних громад і місцевого самоврядування, з переглядом над наступним великим кроком – бюджетною реформою⁶⁹.

По-друге, територіально-адміністративну реформу будувати з двох сторін. Знизу – як підсилення, укрупнення і наповнення грішми самоврядування і територіальних громад. Бо ми повинні переходити до повернення у наше життя таких прямих форм демократії як референдуми. І що повинні мешканці (жителі) вдома мати право визначати право як має розвиватися

⁶⁸ Малиновський В. Актуальні питання реформування адміністративно-територіального устрою України <http://www.volyn.com.ua/index.php?rub=4&article=1&arch=357>

⁶⁹ www.bukinfo.cv.ua

територія. Будь-які мешканці, будь-якого будинку в праві визначити себе як територіальна громада і відокремити територію, як територію свого власного управління⁷⁰.

Валевський О., підсумовуючи, підкреслює: на сьогоднішній день тема укрупнення областей є передчасною. А ось необхідність укрупнення районів давно назріла, — нинішня система ускладнює ефективне управління навіть у рамках окремих областей. За коректного підходу цілком можливо безболісно провести укрупнення районів⁷¹.

І.Черленяк наголошує, що у ході реалізації політичної та адміністративної реформи та розробки стратегічного плану розвитку держави необхідно:

1. знайти шлях комплексного розв'язання проблеми тріади: місія – модель – механізм;

2. зважено підходити до питання зміни (повної або часткової) моделі влади та моделі державного управління, забезпечити наявність таких базових ознак, як демократичність владних процедур, інформаційна прозорість, наявність засобів контролю з боку суспільного середовища за системою влади та управління, управлінська відповідальність за прийняті рішення;

3. передбачити та нормативно закріпити механізм відповідальності політичних партій та їх регіональних структур перед соціумом за результати політичного керівництва;

4. забезпечити можливість корекції місії держави відповідно до зміни потреб суспільного середовища та викликів часу;

5. передбачити дієві механізми захисту державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування від негативного впливу коливань політичної кон'юнктури, керівної ролі тієї чи іншої партії;

6. розширити компетенцію адміністративного судочинства та забезпечити реальну незалежність адміністративних судів від виконавчої та представницької влади⁷².

⁷⁰ www.bukinfo.cv.ua

⁷¹ http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=2219

⁷² http://www.guds.gov.ua/document/42108/1_2004_4erlen'ak.doc

2.3. Недоліки запропонованих вітчизняними спеціалістами та вченими моделей адміністративно-територіального устрою України

Перші недоліки реформування адміністративно – територіального устрою були виявлені після перших спроб його реформування, яке почалося в 1996 р., коли під час роботи з розв'язання проблеми державного кордону України виникла ідея розробки закону, який би привів адміністративно-територіальний устрій України у відповідність до вимог часу.

Влітку 1997 року, через рік після прийняття Конституції, почалась робота над Концепцією адміністративної реформи в Україні. Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи, очолювана экс-президентом Леонідом Кравчуком, готувала необхідні законодавчі ініціативи, працювала над розробкою стратегії необхідних перетворень. На законодавчому рівні це втілювалося у прийнятті законів “Про місцеві державні адміністрації”, “Про столицю України місто-герой Київ”, підготовці та затвердженні Концепції адміністративної реформи у липні 1998 року. Концепція передбачала створення більш ефективного апарату державного управління, закладала основи реформування державної служби та адміністративно-територіального устрою України. Проте, декларовані та реальні наміри ініціаторів реформи часто не лише не співпадали з реальними потребами суспільства, а й слугували поверненню до тих методів адміністративного керування, які, здавалося, вже відійшли у небуття з розвалом СРСР.⁷³

У серпні 2000 р., Указом Президента України було сформовано Комісію з питань територіально-адміністративного устрою на чолі з тодішнім Головою Адміністрації Президента України В.М. Литвином. Одними з основних завдань Комісії стали визначення, узагальнення та аналіз пропозицій щодо внесення змін до системи адміністративно-територіального

⁷³ Віктор Пашенко. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: декларації та реалії. http://dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=3445

устрою України, а також вивчення можливостей проведення укрупнення сільських територіальних громад. І тоді, як і сьогодні, в основу обґрунтування необхідності проведення реформи було покладено розуміння того, що успадкований від СРСР адміністративно-територіальний поділ України, створений за галузевим принципом та відповідно до соціалістичної планово-господарської системи, перестав бути інструментом розвитку країни. У березні 2003 р. почалось обговорення проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України», який, на думку його розробників, визначав систему адміністративно-територіального устрою нашої країни, унормовував правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, а також окреслив повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань у сфері адміністративно-територіального поділу.⁷⁴

На жаль, у цьому Законі є низка дискусійних моментів, які не можна не відмітити:

1. Перший принциповий момент. Метою АТР є наближення соціальних та адміністративних послуг до кожного громадянина, підвищення ролі місцевого самоврядування в суспільному житті. Зміна адміністративно-територіального устрою - це і суттєвий перерозподіл владних повноважень. Якими будуть ці повноваження на рівні громади, району, регіону - з проекту Закону не видно. Тому для забезпечення подальшого процесу підготовки та реалізації АТР на суд громадськості треба представити хоча б Концепцію реорганізації системи державного управління та місцевого самоврядування. Тобто, АТР треба розглядати в пакеті з адміністративною.

Інакше як пояснити пересічному жителю пересічного села, що його село буде об'єднане ще з кількома селами для того, щоб він за якоюсь довідкою їхав не в райцентр, а в сусіднє село. Але ж

⁷⁴ Олександр Рудик. Наслідки та ризики адміністративно-територіальної реформи.// http://dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=3561

це можна дуже легко зробити і в рамках вже існуючого адміністративно-територіального устрою.

2. Треба змінити назву Закону. По-перше, вже з його змісту однозначно випливає, що мова йде не про територіальний, а про адміністративно-територіальний устрій. А це - різні речі. І по-друге. Проект Закону не дає чіткої відповіді на питання щодо переліку конкретних адміністративно-територіальних одиниць. Тільки Верховна Рада України згідно запропонованої процедури затвердить перелік громад, районів, регіонів, встановить їх межі і центри. І це має бути легітимізовано Законом "Про адміністративно-територіальний устрій України". Документ, який зараз обговорюється, краще назвати проектом Закону України "Про засади реформи адміністративно-територіального устрою України".

3. Викликають серйозні застереження щодо визначення міста як поселення з компактною забудовою та чисельністю населення не менше ніж 10 тис. жителів (ст. 5). По-перше, навряд чи під критерій "компактність забудови" може попасти, наприклад, Кривий Ріг. По-друге, людність є далеко недостатнім і неповним критерієм для віднесення до категорії міст поселень з кількістю жителів понад 10 тис. осіб. За кількістю міст Україна поступається фактично всім країнам Європи, якщо брати відношення кількості міст до всього населення держави. Так, в Польщі понад 1000 міст, в нас - 450. В Україні є міста, які мають тисячолітню історію, компактну забудову, розвинуту соціальну, комунальну і транспортну інфраструктуру, але не мають 10 тис. жителів. Наприклад, м. Белз (Львівська область) - 2000 жителів, був столицею князівства на протязі 200 років, в XIV-XVIII ст. - центром Руського воєводства (тобто, мав статус сучасного обласного центру). Згідно проекту Закону місто Белз стане навіть не містечком, а селом. І це стосується дуже багатьох сучасних міст, в тому числі існуючих районних центрів, особливо в Західному і Центральному регіонах. Так може статись, що основна частина міст буде зосереджена в східній і південно-східній частині держави. З цієї точки зору проект Закону є

дискримінаційним щодо старих історичних міст України. Те саме стосується і ст. 11 "Місто-регіон".

У відповідності до критеріїв отримання статусу міста-регіону його можуть отримати міста, розташовані в південно-східній частині країни, що створить нерівні умови для розвитку територій держави. Тоді про функцію адміністративно-територіальної реформи як засобу вирівнювання рівнів соціально-економічного розвитку територій, як про це часто говорять, можна забути. Тому потрібно або змінити критерії надання даного статусу, або відмовитись від такої одиниці як місто-регіон.

І ще таке. Якщо навіть погодитись з тим, що запроваджується єдиний критерій надання громадам статусу міста-регіону, то на яких підставах робиться виняток для Севастополя?

4. Ст. 9 регламентує розмір громади кількістю жителів не менш як 5000 осіб та описує можливі варіанти відхилень від цієї норми, що є логічним. Проте, крім густоти населення, слід враховувати й інші особливості розміщення поселень, зокрема, комунікаційні, і, наприклад, у гірській місцевості. Щоб не вийшло так, що людині буде важче добиратись в центр громади, ніж в райцентр.

5. Малореальним, особливо з практичної точки зору, видається порядок утворення і ліквідації громад, встановлення і зміни їх меж, встановлення та перенесення їх адміністративних центрів, описаний в ст. 16. Такі рішення може приймати Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України або з його ініціативи, або за пропозиціями рад громад. І тут виникає перший парадокс: як може Кабінет Міністрів вносити подання до Верховної Ради про утворення громад за пропозицією ради громад, якщо така громада взагалі ще не створена? Тобто, відсутній чіткий механізм формування стартової мережі громад в Україні. Якщо б вони вже існували, то схема утворення нових громад була б зрозумілою.

Важко собі уявити, як на практиці можна реалізувати п. 5 ст. 16, де йдеться про врахування громадської думки при

прийнятті рішення про утворення громади, встановлення та зміну її меж, визначення її адміністративного центру. Для сіл і містечок для таких випадків передбачені рішення загальних зборів жителів. Повернемося до умовного прикладу трьох сіл: Іванівка, Калинівка, Павлівка, компактно розташованих по кутах уявного трикутника з приблизно однаковою кількістю населення і рівними всіма іншими умовами. Навіть якщо загальні збори жителів цих сіл одностайно висловляться за створення громади та встановлення її меж, то сподіватись на таку ж одностайність щодо визначення адміністративного центру громади - ілюзія. А на практиці це стане звичайним явищем. Далі що - протести, скарги, суди і т.п. І це, на жаль, швидше всього може стати реальним фактом. Демократія, як не дивно, може стати гальмом адміністративно-територіальної реформи, більше того, може загострити соціальну напругу в суспільстві. І це - другий парадокс.

Подібна ситуація може виникнути і в тому випадку, коли утворюється громада у складі кількох сіл і міста-району, думку жителів якого вже визначатимуть за результатами консультативного опитування.

Ще більші колізії можуть виникнути в разі зміни меж громади. Тоді потрібно враховувати думку населення як мінімум двох громад: тієї, яка хоче розширити свої межі, і тієї, яка може втратити частину своєї території. Неважко здогадатись, якою буде думка другої громади.

Аналогічні сумніви і застереження викликає ст.20 (п. 1-4), яка визначає порядок утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж, встановлення та перенесення їх адміністративних центрів.

Безумовно, що в такій делікатній справі, як зміни адміністративно-територіального устрою, мають бути витримані демократичні процедури. Але як вони "запрацюють" в процесі практичної реалізації реформи - спрогнозувати важко. Тому сьогодні не варто ігнорувати цілком можливу загрозу виникнення численних конфліктних ситуацій. У зв'язку з цим при прийнятті рішень про утворення громад, районів, встановлення та

перенесення їх адміністративних центрів слід враховувати думку експертів - вчених та спеціалістів.

6. З представленого проекту Закону незрозумілим залишається механізм його реалізації (ст. 16-26). В першу чергу тут виникає запитання: яким чином формуватиметься стартова мережа нових адміністративно-територіальних одиниць? Виписана в документі процедура - дуже громізка, забюрократизована і тривала. В один прекрасний момент сільське населення держави буде дискутувати на зборах, а міста перетворюються в суцільний опитувальний полігон. Далі в Кабінет Міністрів попрямує величезний масив документів, довідок і т.п. Для їх опрацювання знадобиться чималий адміністративний апарат, технічне забезпечення і т.п. як в центрі, так і на місцях.

Щоб якомога більше спростити цю процедуру, було б доцільно на стартовому етапі Верховній Раді приймати відповідні рішення на підставі подань Кабінету Міністрів за його ініціативою, виключивши з переліку додатків до них довідок про рішення загальних зборів громадян та результати консультативного опитування.

При цьому всьому, практично, всі проблеми, які стояли перед ініціаторами адміністративної й територіальної реформи протягом минулих років, залишились нерозв'язаними і постали перед суспільством у новому, ще більш загрозливому масштабі. Головним моментом, який прирікав реформи на тупцювання на місці, було прийняття концептуального рішення не створювати принципово нові інститути місцевої, регіональної та центральної системи управління, а лише перерозподілити повноваження між уже існуючими застарілими формами виконавчої влади на всіх рівнях.

З обранням В.А. Ющенка на посаду Президента України значно активізувався процес здійснення адміністративно-територіальної реформи, очолити і завершити яку доручили віце-прем'єр-міністру з адміністративно-територіальної реформи. Проект Закону України "Про територіальний устрій України" – базового документа реформи – був поданий на

обговорення у квітні 2005 року. За задумом розробників, головною метою територіальної реформи має стати поліпшення якості надання адміністративних та соціальних послуг населенню шляхом максимального наближення їхніх виконавців до місця проживання і створення умов для вирівнювання економічного розвитку як між регіонами України, так і всередині областей і районів. Для досягнення поставленої мети українському суспільству слід послідовно пройти через три етапи реформування: утворення спроможних до виконання функцій місцевого самоврядування громад, оптимізацію територіального устрою на районному рівні в межах областей і оптимізацію меж областей.

Екс - віце-прем'єр-міністром з питань адміністративної реформи Романом Безсмертним було запропоновано зберегти незмінними 27 існуючих регіонів України (24 області, Автономну Республіку Крим, і міста Київ і Севастополь), а також надати статус міст-регіонів Харкову, Одесі, Львову, Донецьку, Дніпропетровську і Запоріжжю. Крім того, обговорювалася доцільність надання статусу міста-регіону Кривому Рогу (Дніпропетровська область). У законопроекті „Про територіальний устрій України” запропоновано встановити три рівні адміністративно-територіальних одиниць: регіон, район, громада⁷⁵.

За задумом розробників реформи громаду, пропонується поставити в основу нового адміністративно-територіального устрою. Громада уявляється як адміністративно-територіальна одиниця, до якої можуть входити один або декілька населених пунктів, і яка, що суттєво, має прямі відносини з державним бюджетом. Нині, як стверджують фахівці, видатки місцевих бюджетів на 80 відсотків є делегованими вищим рівням управління, тобто ними розпоряджається держава, а конкретно Міністерство фінансів. Відповідно фінансова незалежність місцевої влади є дуже обмеженою, що цілком вкладається в

⁷⁵ Проект Закону “Про територіальний устрій України”. - <http://www.kmu.gov.ua>

уявлення про тоталітарну державу, і що є неприйнятним для демократичної Європи.

Громада обиратиме свою раду та виконком. На рівні громади мають працювати заклади освіти, охорони правопорядку, здоров'я тощо. Громада вбачається як організаційно-правова форма, спроможна матеріально і фінансово забезпечити здійснення права комунальної власності, в тому числі і на землю, а також додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина, незалежно від місця його проживання. При цьому громада припускає проживання в її межах не менш 5 тисяч жителів, район і місто-район — не менш 70 тис. жителів, регіон і місто-регіон — не менш 750 тис. жителів⁷⁶.

При здійсненні аналізу концепції пропонованої адміністративно-територіальної реформи, виникають цілком очевидні сумніви, щодо обґрунтованості вказаних розробниками кількісних критеріїв. Проте, за ними стоїть досить чітке логічне підґрунтя. Основою життя громади вважається існування повноцінної школи. Таку школу в наших умовах (при наповненості класів близько 20 чоловік) якраз і можна забезпечити при населенні громади близько 5 тисяч. Щодо району таким базовим елементом взято лікарню. Відтак, взявши стандартну кількість ліжко-місць в лікарні та рівень захворюваності населення, ми й виходимо на 70 тисяч мешканців району.

Згідно концепції, планується зробити розподіл територій адміністративно – територіальних одиниць таким чином, щоб будь - який населений пункт знаходився від адміністративного центру громади не далі ніж: у сільській місцевості – 6 км, в районі – 40 км.

Щодо двох інших вищих рівнів адміністративно-територіальних одиниць, це – район (місто-район), і область (місто-регіон), передбачається зменшення кількості районів - з 25 існуючих до 16, а також повна ліквідація районних

⁷⁶ Проект Закону “Про територіальний устрій України”. - <http://www.kmu.gov.ua>

державних адміністрацій і обмеження повноважень обласних адміністрацій з відповідним скороченням штатів. Отже крім 33 регіонів і міст-регіонів має бути узаконено 280 районів і 70 міст-районів, а також 4 тисячі громад.

Сьогодні територіально-адміністративна система України включає 27 регіонів, 118 міських районів, 490 сільських районів, 12 115 рад різного рівня від сільських до обласних, а також 29 922 населених пункти.

Детально проаналізувавши проект закону “Про територіальний устрій України”, ми побачимо, що він покликаний змінити адміністративні межі районів, закласти нові принципи територіального устрою через появу нових адміністративних одиниць і змінює адміністративно-територіальну базу організації місцевого самоврядування.

Головною метою реформи проголошено формування ефективної системи надання населенню всього комплексу послуг (адміністративних, соціально-побутових, соціально-культурних тощо). Однак система АТУ держави повинна виконувати набагато ширші й важливіші функції: вона виступає базою формування всієї територіальної організації суспільства та його окремих систем, основою формування системи територіальної організації влади, забезпечує стійкість держави в умовах виникнення зовнішніх і внутрішніх загроз її територіальній цілісності тощо. Забезпечення цих функцій вимагає проведення адміністративно-територіальної реформи у тісному взаємозв’язку насамперед із реформуванням бюджетним (в частині формування місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин), податковим, муніципальним (комунальним), а також реформуванням всього комплексу галузей сфери послуг. Лише за таких умов, реформа здатна призвести до підвищення ефективності управління в державі та значного зростання якості життя населення і забезпечення співвимірного рівня послуг кожному громадянину незалежно від місця його проживання.

Ця концепція реформи, безумовно, має позитивні риси, головними з яких є розширення компетенції районних та обласних рад і перспектива укрупнення самоврядних одиниць

базового рівня. Ще одним з позитивних моментів, який закладений в реформі, є наближення державних і місцевих послуг до громадянина. Водночас, саме ця ідея реформи сьогодні якраз ставиться під сумнів. Політики і експерти стверджують, що послуги не наближаються до людей, а навпаки віддаляються внаслідок укрупнення адміністративних одиниць і збільшення їхніх територій.

Головним недоліком є передбачений у формулюваннях концепції адміністративно – територіальної реформи нормативний зв'язок між наявністю у певної території статусу адміністративно-територіальної одиниці – “громади” – та правом населення, що проживає на цій території, на місцеве самоврядування. Відповідно до чинної Конституції України право на місцеве самоврядування надається жителям адміністративно-територіальних одиниць низового рівня – сіл, селищ, міст⁷⁷. Тому, право жителів такого населеного пункту на самоврядування не залежить від чийогось суб'єктивного розсуду, самоврядування у такому населеному пункті не може бути ліквідоване без відповідного рішення жителів населеного пункту. У той же час склад “громади”, до якої зазвичай буде входити кілька населених пунктів, і навіть саме існування певної “громади” як самоврядної одиниці у разі остаточного прийняття проекту закону “Про територіальний устрій України” буде поставлено в залежність від рішень тих органів влади, до компетенції яких буде віднесено вирішення відповідних питань адміністративно-територіального устрою. Таким чином, у разі реалізації даного варіанта реформи самоврядування саме право жителів на самоврядування буде істотно обмежене шляхом встановлення залежності цього права від рішень органів влади, які можуть ухвалюватись на основі міркувань, інтересів і потреб, не пов'язаних із інтересами самоврядування. Більше того, відкривається можливість для вирішення питань адміністративно-територіального устрою, а отже і пов'язаних з ними питань самоврядування без урахування думки жителів

⁷⁷ Журавський В. Реформа місцевого самоврядування в Україні: плюси та мінуси.
<http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=676>

відповідних населених пунктів, для прийняття суто адміністративних рішень щодо розподілу певних територій на “громади”.

Ще одним істотним недоліком даного варіанта є те, що ним передбачається повна реорганізація існуючого адміністративно-територіального устрою України, яка вимагатиме значного часу, коштів та організаційних зусиль. Для проведення усіх необхідних заходів потрібна значна організаційна робота, яка має проводитись на відповідній законодавчій основі. Отже, необхідна розробка і прийняття спеціального закону, який встановить цю законодавчу основу. Окрім цього, проведення таких заходів потягне за собою додаткові бюджетні витрати. Точний розмір цих витрат на даний час неможливо визначити, але з огляду на масштаб заходів, про які йде мова, можна стверджувати, що ці витрати будуть дуже значними. Оскільки для здійснення усіх необхідних заходів знадобиться принаймні 2—3 роки, то очевидно, що цей варіант реформи місцевого самоврядування не може бути реально впроваджений в терміни задекларовані його розробниками.

Також викликає серйозні застереження єдиний критерій реформування територіального устрою – критерій чисельності населення. Адже, реформування територіального устрою України повинно виходити насамперед із особливостей сформованої та перспективної системи розселення населення; мережі населених пунктів, здатних виступати центрами адміністративно-територіальних утворень і надавати відповідний обсяг послуг. Щодо кількісних критеріїв, то вони повинні бути диференційованими залежно від щільності населення та особливостей урбанізації території.

Як зазначає І.Черленяк, аналіз концепції адміністративної реформи засвідчує, що підвищення ефективності державного управління в ній трактується звужено. Розробники розглядають першочергово можливість підвищення ефективності державного управління за рахунок механічного скорочення витрат на систему державного управління (наприклад, за рахунок скорочення службовців в органах управління) та за рахунок

вдосконалення існуючого механізму функціонування (комунікацій, персонал-менеджменту, морально-психологічного стану службово-бюрократичного апарату), тобто з точки зору економності та досконалості взаємодії ланок існуючої пострадянської моделі державного управління та влади⁷⁸.

Він наголошує: не варто забувати, що нічого не обходиться суспільству так дорого, як "дешево" державне управління. На думку І.Черленяка, пропоновані концепцією заходи з підвищення політичної ролі та політичної відповідальності Уряду не узгоджуються з процесом політичного керівництва в тому розумінні, як це прийнято в країнах з розвинутими системами демократичного управління, тобто через алгоритм реалізації мандата довіри політичною партією або коаліцією політичних партій. Політична реформа мала б передбачити кроки із створення дієвої і водночас відповідальної та контрольованої народом системи політичного керівництва через структури політичних партій. У програмних документах з питань і політичної реформи, і адміністративної реформи слід чітко розмежувати управлінські грані категорії політика⁷⁹.

Узагальнюючі результати проведеного експертного опитування, щодо заходів адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування, фахівцями Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України показують, що 56,7% респондентів вважають, що заходи реалізовані не повною мірою, 41,3% експертів переконані, що очікуваних результатів не було досягнуто. Не може не викликати стурбованість те, що у всіх конкретних випадках заходів реформування показники відсутності досягнень перевищували показники позитивного результату (див.табл.2.2).

⁷⁸ http://www.guds.gov.ua/document/42108/1_2004_4erlen'ak.doc

⁷⁹ Там само.

Таблиця 2.2

**Оцінка експертів ступеню реалізації заходів
адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого
самоврядування (%)***

Заходи	Очікуваного результату не досягнуто	Реалізовано не повною мірою	Досягнуто очікуваного результату
Законодавче врегулювання професійної діяльності посадових осіб місцевого самоврядування	27,2	49,4	23,4
Визначення організаційно-правових засад здійснення реформи системи територіальної організації влади в Україні	32,2	46,7	21,1
Законодавче забезпечення трансформації існуючої системи місцевого самоврядування	35,0	45,0	20,0
Здійснення розподілу управлінських повноважень та функцій між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування	48,9	34,4	16,7
Утвердження територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування	45,6	38,3	16,1
Запровадження механізмів державної підтримки розвитку місцевого самоврядування	47,2	38,3	14,4
Створення механізмів правового захисту інтересів територіальних громад	53,9	35,0	11,1
Створення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування	66,1	23,9	10,0
Створення умов для європейської інтеграції на рівні регіонів	66,6	27,2	6,2
Експериментальне забезпечення трансформації існуючої організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування	43,3	50,6	6,1
Трансформація низової ланки системи адміністративно-територіального устрою	53,9	43,3	2,8

* Джерело: Сучасний стан та проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні (2004 рік) // Кур'єр місцевого самоврядування: Видання Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України. - № 8. - К., 2004. - 48 с.

Підсумовуючи основні засади запропонованої концепції адміністративно – територіальної реформи та реальні кроки з її реалізації, необхідно зазначити, що вони, в основному, полягають у зміні адміністративних одиниць, тоді як серед наслідків введення цих пропозицій називають оптимізацію управління на місцях. Натомість стає зрозуміло, що з того набору фінансових показників, якими володіють зараз органи місцевого самоврядування, неможливо організувати належне управління і фінансове забезпечення програм розвитку громад, не говорячи про його оптимізацію.

Приміром, польська реформа починалася з реформування саме місцевого самоуправління, коли місцевим громадам надавалися все більші повноваження у формуванні власних бюджетів⁸⁰. В українському варіанті реформи ми не знайдемо відповіді на питання про те, яким чином повинні співпрацювати центр і регіон, на якій основі буде відбуватися розподіл повноважень в частині збору податків, фінансування державних установ, формування місцевих бюджетів.

Бажання провести адміністративно-територіальну реформу в Україні (зокрема в територіальній її частині) не є оригінальним, якщо враховувати попередній світовий досвід. Зокрема, ініціатори реформи постійно посиляються на, вже згадану, польську реформу, яка здійснювалася протягом 90-х років.

Приведення політичної системи Польщі у відповідність до вимог інтеграції з ЄС потребувало відновлення самоврядування й створення посередницького рівня самоврядних одиниць між центральними й місцевими рівнями. В Польщі досягнення цих цілей відбувалось шляхом здійснення деконцентрації й адміністративної децентралізації влади й регіоналізації територіального устрою держав. Кінцевою метою реформи було створення більш ефективних, прозорих і гнучких політичних

⁸⁰ Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: Монографія / За заг. ред. В.Д.Бакуменка, В.М.Князева; Кол. авт.: В.Д.Бакуменко (кер. авт.кол.), Л.М.Гогіна, І.В.Козюра, С.О.Кравченко, Ю.Г.Кальниш, Л.Г.Штика. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.

інституцій, чутливих до потреб громадян і здатних забезпечити розвиток громадської участі.

Адміністративно-територіальна реформа в Польщі здійснювалась у два етапи і тривала близько 10 років. Перший етап реформування в країні розпочався зміною структури адміністративно-територіального поділу й розширенням повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня. Так в 1990 р. у Польщі розпочалося повернення до трирівневої структури адміністративно-територіального поділу, яка існувала до адміністративно-територіальної реформи 1973—1975 рр.. При збереженні кордонів та чисельності гмін (громад) та воєводств (областей) запроваджувалась така адміністративно-територіальна одиниця, як район. Він підпорядковувався воєводству без власних обов'язків і повноважень і виконував технічно - організаційні функції⁸¹.

Відповідно запровадженням змін суттєво змінився порядок формування й обсяг повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня в Польщі. Передусім, громади отримали право обирати муніципальні уряди і проводити місцеві референдуми; формувати й розпоряджатись бюджетом; забезпечувати соціально - економічні, культурні та комунальні потреби громади. До повноважень гмін у Польщі також було передано відповідальність за приватизацію державної власності. Проте воєводства в Польщі в цей період здійснення реформи лишались у структурі центральної влади і мали право скасовувати рішення органів місцевого самоврядування.

Протягом першого етапу адміністративної реформи в Польщі не припинялась подальша робота над опрацюванням моделей адміністративно - територіального устрою. В країні продовжувала працювати комісія по підготовці проектів реформ: Державна комісія в справах адміністративної реформи в Польщі, сформована 1990 р. Ця комісія підготувала план пропозицій по реформуванню адміністративно - територіального устрою з урахуванням величини території та кількості населення країни,

⁸¹ Жак Міллер. Політико-адміністративні системи країн ЄС. – К.: Основи, 1996.

наявного в країні історичного досвіду та традицій самоврядування. В підготованих документах пропонувались моделі територіальної реорганізації та шляхи здійснення реформи: визначалась кількість регіонів; їх конституційний статус та підпорядкування органам влади; статус органів середнього рівня.

В січні 1999 р. реформа увійшла в силу. В результаті проведення реформи Польща завершила перехід до трирівневої структури адміністративно-територіального устрою. В результаті реформування адміністративно - територіального устрою країни кількість воєводств з 49 скоротилась до 17 (Варшава має статус регіону). Окрім цього, відновлено традиційну для Польщі територіальну одиницю — повіт (створено 308), і сформовано майже 2,5 тис. гмін. В підсумку, адміністративно-територіальна реформа в Польщі забезпечила формування багаторівневого управління, властивого ЄС. Це надало можливість країні і отримувати певні переваги від структурної політики ЄС, і впливати на процес реалізації регіональної політики ЄС⁸².

Основним результатом проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі став новий розподіл повноважень між центральними й самоврядними органами влади. До компетенції центральних урядів віднесено визначення стратегій розвитку держави й суспільства, зовнішня та оборонна політика, проблеми національної безпеки. Самоврядні органи забезпечують наближення системи надання послуг до населення, сприяють економічному розвитку регіонів, зокрема, через забезпечення у транскордонній співпраці.

Набутий в Польщі досвід підготовки й проведення реформування адміністративно-територіального устрою засвідчує, що цей процес має досить складний характер, відтак потребує зваженого підходу. І запорукою вдалого вирішення проблем адміністративно-територіальної реформи є, по-перше, визначення оптимальної моделі, яка б поєднувала, з одного боку — потужні повноваження центральних органів влади,

⁸² Жак Міллер. Політико-адміністративні системи країн ЄС. – К.: Основи, 1996.

необхідних для ефективної реалізації соціально-економічних та політичних реформ у країні; з другого — сприяла розвитку демократії через посилення в політичній системі країни ролі місцевого самоврядування — відповідно до норм ЄС. По-друге, вирішення проблеми кваліфікованого кадрового забезпечення функціонування реформованих органів місцевого самоврядування.

У результаті проведення реформи адміністративно – територіального устрою в Польщі зменшення кількості адміністративних одиниць позитивно відбивалося на результатах управління і фінансування місцевих громад. Але, варто пам'ятати, що робота місцевих органів влади може залежати, також, від національних особливостей. Зокрема, у Франції кількість департаментів і комун не зменшується, а радше має тенденцію до зростання – зараз кількість комун становить близько 50 тисяч. Французький уряд вдавався до примусових методів злиття, на відміну від того, як це відбувалося у багатьох інших європейських країнах. Натомість, маючи величезну кількість місцевих бюджетів, які формуються у центрі, французам все таки вдається ефективно розпоряджатися тими ресурсами, які вони отримують.

Таким чином, враховуючи досить різноплановий досвід обох європейських країн, в контексті реформування адміністративно – територіального устрою в Україні, доцільно розробити, щонайменше, дві моделі адміністративно-територіального поділу України.

Перша, може запропонувати процеси укрупнення, здійснивши, наприклад, об'єднання усіх існуючих областей (і АРК) в 6-7 Земель (для прикладу) і довести (або ні) їхню ефективність.

Друга модель може запропонувати подрібнення, обґрунтувавши їхню ефективність як з політичної, соціальної так і з економічної точки зору.

Подальше детальне опрацювання цих двох моделей окремими науковцями чи науковими організаціями й повинно дати відповідь – наскільки ефективно (чи ні) буде працювати та чи інша модель.

III. АНАЛІЗ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ КРАЇН СВІТУ

3.1. Європейський досвід

Тема адміністративно-територіального реформування сьогодні є однією з провідних для України. У більшості наукових публікаціях, що присвячені цій проблемі активно досліджуються критерії виділення адміністративно-територіальних одиниць, питання розподілу повноважень між ними, формування системи управління в цілому. З огляду на прагнення України зайняти своє місце у Європейському Союзі (ЄС), необхідно проаналізувати, насамперед, передовий європейський досвід щодо проведення адміністративно-територіального реформування, адаптація якого до вітчизняних умов сприятиме вдосконаленню адміністративно-територіального устрою держави та організації системи управління.

За останню чверть століття у країнах ЄС відбулися значні зміни адміністративно-територіального устрою. Нові адміністративно-територіальні одиниці були створені, виходячи з культурних, мовних та історичних умов території. Наприклад, Бельгія поділена регіони точно вздовж географічних ліній, а комуни сформовані на основі географічних та мовних параметрів⁸³. У Франції з часів Великої Французької революції прийнято поділ країни на департаменти: спочатку їх було 90, до нашого часу їх кількість (без заморських територій) зросла до 96. Наявність великої кількості дрібних адміністративних одиниць у порівняно невеликій країні, покликаних свого часу подолати прояви місцевого сепаратизму, неймовірно ускладнює процеси управління, в першу чергу економічним життям. Тому, в повоєнні роки Франція, не відмовляючись від департаментального поділу, змушена була згрупувати їх у 22 економічні райони, що частково відповідають історичним

⁸³ Наскрізне управління. – Львів: ЛФ УАДУ при Президентіві України, 2000. - С.97.

провінціям цієї країни. По такому шляху в 70-х роках пішла також Іспанія, де 50 провінцій об'єднано в 17 автономних областей, дещо раніше - Італія, в якій 94 провінції групуються в 20 областей. Що стосується Великобританії, то в ній недавно відновлено поділ на 4 історико-географічні території (Англія, Уельс, Шотландія, Ольстер), наділені значною місцевою автономією. Нижчий рівень територіальних одиниць в цій країні складають графства, округи та ін. прирівняні до них території, загальне число яких дорівнює 94. Особливістю британської політичної системи з її відсутністю Конституції країни призвело до того, що такі складові частини Великобританії, як острів Мен та Нормандські острови формально є суб'єктами всієї Співдружності націй.

Для удосконалення порівнянності та вироблення гармонізованих підходів до розвитку територій та надання їм відповідного фінансування в ЄС розроблено класифікацію адміністративно-територіальних одиниць (NUTS), яку було узаконено рішенням Єврокомісії 2001/0046 від 14.02.2001 р. Наразі офіційно зареєстровані субнаціональні адміністративно-територіальні одиниці на рівнях NUTS 1, 2, 3, кожна з яких отримала свій код. Щодо кожного рівня в країнах ЄС встановлено рекомендовані повноваження, які доцільно здійснювати на цих рівнях, та орієнтовну кількість населення, яка належить до кожного рівня. Так, NUTS 1 повинен мати від трьох до семи мільйонів жителів, NUTS 2 – від 800 тис. до трьох мільйонів, NUTS 3 – від 150 до 800 тис. осіб⁸⁴. З цього приводу слід зазначити, що створення міста-району згідно з проектом Закону України “Про територіальний устрій України” не відповідає прийнятій Європейській класифікації. В ЄС всі територіальні одиниці регіонального плану, які відповідають цим критеріям, розглядаються в одній категорії. Також не рекомендується надавати однакові повноваження регіонам, які

⁸⁴ Карлін М.І. Врахування вимог ЄС та досвіду Польщі при проведенні адміністративно-територіальної реформи в Україні // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції “Земельні відносини і просторовий розвиток”. – К.: РВПС України, 2006. – Ч.І. – С.109.

не перебувають в одній “ваговій категорії”⁸⁵. Якнайшвидший перехід на регіональний адміністративно-територіальний устрій стимулюється тим, що будь-яка допомога, що надається Фондом структурного розвитку ЄС, прив’язана до цих укрупнених одиниць⁸⁶.

NUTS-1 – досить велика за площею територіальна одиниця (регіон), яка відповідає федеральній землі в Німеччині, великому регіону (Шотландії) в Великобританії. Кількість населення на таких територіальних одиницях становить, як правило, 5-10 млн. осіб. Однак, такі держави, як Швеція, Ірландія, Данія взагалі не поділяються на такі регіони, вся країна являє собою єдиний регіон NUTS-1;

NUTS-2 – більш дрібніша територіальна одиниця, середня площа якого становить 15, 4 тис. кв. км, а середня кількість населення – біля 1,8 млн. осіб. Ці цифри (параметри) доволі відносні, оскільки є регіони NUTS-2, де проживає 11 млн. осіб, і регіони з населенням менше, ніж 100 тис. осіб. Взагалі, кількість населення коливається від 800 тис. до 3 млн.;

NUTS-3 – ще більш дрібніше територіальне утворення з чисельністю населення від 150 до 800 тис. осіб;

NUTS-4, NUTS-5 – невеликі місцеві утворення, які відповідають невеликому місту або волості. Територіальний устрій “старих” держав ЄС у відповідності до стандартів NUTS представлений у табл. 3.1

Станом на кінець 90-х років минулого століття середня чисельність населення воєводств Польщі складала 2,415 млн. осіб, повітів та столичного міста Румунії – 565 тис., графств та прирівняних до них територій Великобританії – 618 тис., економічних районів і департаментів Франції, відповідно – 2,63 млн. та 602 тис., областей і провінцій Італії – 2,91 млн. та 606 тис., автономних областей та провінцій Іспанії – 2,3 млн. і 786

⁸⁵ Карлін М.І. Врахування вимог ЄС та досвіду Польщі при проведенні адміністративно-територіальної реформи в Україні // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції “Земельні відносини і просторовий розвиток”. – К.: РВПС України, 2006. – Ч.І. – С.109.

⁸⁶ Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. – К., 2005. – С.198.

тис., префектур та округів Японії – 2,05 млн. осіб. В той же час середня чисельність населення штатів та федерального округу США перевищує 5,11 млн. осіб (для звичайних округів країни ця цифра знижується до 84 тис.), а провінцій та автономних районів Китаю наближається до 36 млн. осіб.⁸⁷

Таблиця 3.1.

Адміністративно-територіальний устрій країн ЄС-15*
(станом на 01.01.2004.)

Країна	Кількість адміністративних одиниць				
	NUTS-1	NUTS-2	NUTS-3	NUTS-4	NUTS-5
Австрія	3	9	35	-	2351
Бельгія	3	11	43	-	589
Великобританія	12	37	133	443	11095
Греція	4	13	51	150	5921
Данія	1	1	15	-	276
Ірландія	1	2	8	34	3445
Іспанія	7	18	52	-	8077
Італія	11	20	103	-	8100
Люксембург	1	1	1	12	118
Нідерланди	4	12	40	-	672
Португалія	3	7	30	305	4208
Фінляндія	2	6	20	85	455
Франція	9	26	100	342	36782
ФРН	16	40	441	-	16176
Швеція	1	8	21	-	286
Всього:	78	211	1093	1029	98551

*Складено за: Большаков С. Восточная Европа: новый политический ландшафт – http://www.kreml.org/forum/100666647?user_session=5d2cbc97c45c60d0ca1ee0560e9f130d

Форми державно-територіального устрою країн ЄС представлені в табл.3. 2.

⁸⁷ Розраховано за виданням: Handbook of the Nations. 14 th Edition. – New York – London – etc, 1997.- 512 p.

Таблиця 3.2.

Форми державно-територіального устрою в країнах-членах ЄС*

Держава	Територія в Європі, тис.кв.км	Чисельність населення, млн.чол.	Форма державно-територіального устрою
Бельгія	30,5	9,9	федерація
Данія	44,5	4,4	унітарна держава
Німеччина	356,9	79,1	федерація
Греція	131,9	10,0	унітарна держава
Іспанія	497,5	38,9	регіоналізована держава
Франція	544,0	58,4	унітарна держава
Ірландія	68,9	3,5	унітарна держава
Італія	301,3	57,6	регіоналізована держава
Люксембург	2,6	0,4	унітарна держава
Нідерланди	41,9	15,1	унітарна держава
Португалія	88,9	10,3	унітарна держава

*Складено за: Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС / Пер. з фр. В.Ховтуна– К.: Основи, 1996. – С.13-31.

Об'єднання регіонального рівня в цих країнах мають ряд особливостей. В унітарних державах – Греції, Ірландії, Люксембурзі і Португалії (2 автономні області) - наявний тільки місцевий рівень піднаціональної ієрархії. Регіональні рівні можуть існувати з управлінських мотивів, але є залежними від центральної держави. Децентралізовані унітарні держави -

Франція (26 регіонів), Нідерланди, Данія – лише почали процес реформи для встановлення обраних регіональних влад вище за місцевий рівень. У федеральних державах - Німеччині, Бельгії - існує поділ влади, гарантованої конституцією⁸⁸.

Регіоналізовані держави (Італія, Іспанія) перейшли від централізму до регіоналізму. Регіони вписані в конституцію, яка визначає їх статус та повноваження, що відрізняються по регіонах. Це є єдиною їхньою спільною рисою. В Іспанії в конституції перелічено функції регіонів і ті, які залишаються прерогативою держави. Не перераховані функції залишаються державі, якщо тільки на них не пред'являють права регіони. В Італії законодавча влада регіонів є супутньою або розділяється з державою таким чином, що обмежується їхня автономія. Що стосується адміністративних питань, то регіони є незалежними⁸⁹.

Участь різних європейських регіонів у розвитку і застосуванні європейської політики і права Співтовариства відбувається у двох формах:

- визначенні національної позиції у європейських справах;
- реалізації європейських правових норм.

У першому випадку землі або регіони федеральних держав (Німеччина, Бельгія) мають право залучатися до європейських справ і в деяких питаннях у межах Ради ЄС брати на себе зобов'язання держави. Держави, організовані в регіональній формі (Іспанія, Італія), характеризуються емпіричним двостороннім співробітництвом. В Іспанії, зокрема, таке співробітництво відбувається між іспанською державою і автономними громадами, особливо в питаннях, що стосуються останніх. На секторній нараді (конференції) у справах Співтовариства присутні міністр з питань державного управління і міністри, призначені на посаду президентами (головами) автономних громад. Держава повинна враховувати спільну позицію автономних громад, коли

⁸⁸ Грицяк І. Регіональний та місцевий рівні управління в Європейському Союзі // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2005. – С.123-124.

⁸⁹ Наскрізне управління. – Львів: ЛФ УАДУ при Президентові України, 2000. - С.27

їх виняткові компетенції стосуються фундаментальних аспектів політики Співтовариства. Для розділених компетенцій повинна бути згода між спільною позицією автономних громад і цією державою. В Італії конференція регіонів держави, у якій бере участь Голова Ради Міністрів Італії, голови регіонів і відповідні міністри, формулює вимоги до загальних керівних принципів щодо розвитку Співтовариства, що стосуються регіональних компетенцій.

В унітарних державах (Франція, Фінляндія, Великобританія, Нідерланди, Португалія) регіони існують без реальних автономних повноважень, але в деяких з них є регіони, чії конкретні статуси щодо іншої частини території вимагають відповідного правового регулювання згідно з їх детальними характеристиками. Наприклад, у Франції відсутній офіційний механізм щодо регіональної участі в розвитку французьких позицій. Регіональні й місцеві використовують непрямі засоби лобіювання своїх інтересів з центральною владою (Парламент, Сенат, спеціальні групи інтересу). Фінська децентралізація віддає перевагу комунам, які не мають спеціальних повноважень в удосконаленні національних позицій з європейських питань. Шотландія, Уельс і Північна Ірландія частково включають автономні адміністрації. Місцеві влади Великобританії представлені в деяких національних консультативних органах, які мають справу з європейськими проблемами, заснували спільний офіс у Брюсселі. У Нідерландах місцеві влади можуть висловити свій погляд у консультативній групі щодо підготовки національних позицій. Автономні регіони Азорських островів і Мадейри інформуються і можуть доводити свою позицію урядові⁹⁰.

Важливе місце в регіональному управлінні займають органи місцевої влади. Так, у Великобританії, місцеве управління складається з районних рад Лондона, рад міських округів, шести великих агломерацій (Манчестер, Західний Йоркшир тощо), ради графств і окружних рад. Нараховується

⁹⁰ Грицяк І. Регіональний та місцевий рівні управління в Європейському Союзі // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2005. – С.124-125.

також близько 8 тис. приходських рад, завданням яких є надання дрібних послуг на місцевому рівні. Ради виконують значну кількість господарських функцій. У радах графств зосереджуються функції стратегічного планування і управління, розробки структурних планів розвитку території, утримання доріг, управління громадським транспортом. Районні ради (нижній рівень) виконують господарські функції з місцевого планування, видачі дозволів на реалізацію планів розвитку, благоустрій території, утримання доріг місцевого значення. У Шотландії до функцій районних рад належить також регулювання і контроль за станом будівництва, контроль за станом довкілля. Реальну ж господарську політику на місцях реалізують виконавчі органи рад, що складаються з професійних службовців, які діють на контрактній і постійній основі, на відміну від членів рад. Роль інституту місцевого управління у системі управління економікою регіону в цілому досить суттєва. Про значення органів місцевої демократії можуть свідчити такі приклади. Лондонське агентство регіонального розвитку (Великого Лондона) управляється міським головою м. Лондона, інші агентства на одну третину формуються місцевим самоврядуванням. Саме такі формально-юридичні важелі свідчать про реальний вплив місцевих органів на процеси регіонального розвитку⁹¹.

В країнах ЄС відбулися значні зміни в передачі повноважень від одного рівня влади до іншого (табл.3.3).

Таблиця 3.3

Зміни в розподілі повноважень між рівнями влади *

Держава	Розподіл повноважень
Австрія	Функції такі, як розпорядження житлом, передано від центрального рівня до рівня земель; місцеві уряди відіграють більшу роль в економічному розширенні і соціальних змінах; на федеральному та місцевому рівнях більшу увагу приділяють макроекономічному менеджменту та зменшенню

⁹¹ Хмельников А. Інститути управління економічною сферою регіону в розвинутих країнах Європи // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2005. – С.65-67.

	регіональної і соціальної нерівності.
Данія	Від 1970 до 1980 року повноваження щодо соціального захисту передано муніципалітетам, а повноваження щодо регіонального планування, першої медичної допомоги, допомоги інвалідам та людям з різними вадами, середні школи, охорону довкілля та громадський транспорт передано округам.
Фінляндія	Від 1994 передано владу від неконцентрованих адміністрацій центральних органів влади до нових регіональних спільних органів влади, що контролюються муніципалітетами, щодо регіонального планування, охорони навколишнього середовища
Франція	План децентралізації 1982 року дав повну незалежність регіонам та департаментам у таких галузях, як освіта, заходи з економічної підтримки, місцевий транспорт. Муніципалітетам було передано повноваження щодо спорудження та догляду початкових шкіл, тимчасом як більшість питань освітньої політики залишилась у компетенції центральних органів влади
Греція	До повноважень, делегованих новим рівням регіональної адміністрації, що створені в 1994 році, належать землевпорядкування, розпорядження державними земельними ресурсами, ліцензування індустріального розвитку, адміністрування персоналу початкових та середніх шкіл.
Ірландія	Повноваження місцевих органів влади були значно розширені. Центр перестав контролювати багато питань, серед яких: землекористування, підбір кадрів, підготовка персоналу, житлове будівництво. Місцеві органи влади отримали додаткові функції, такі, як: міська реконструкція, житловий фонд, фізичне планування, дороги, забезпечення відпочинку, контроль за будівництвом. Функції

	щодо довкілля передано національній агенції.
Ісландія	У серпні 1996 року всі повноваження щодо початкової освіти передано місцевому урядові. В експерименті з “пілотними” органами влади шукають передачі деяких повноважень центральних органів влади виборним місцевим органам.
Італія	Починаючи від 1970 року, відбулась передача таких повноважень від держави регіонам: підготовка робочої сили, охорона здоров'я, сільське господарство, транспорт, захист довкілля, економічний розвиток. 1990 року прийнято закон, яким визначається межа основної реорганізації провінцій та муніципалітетів, що має привести до великого перерозподілу функцій між рівнями влади.
Португалія	Новий уряд (жовтень 1995 року) одним з перших у своєму порядку поставив питання передачі місцевим урядам повноважень у таких галузях, як: дошкільна підготовка, соціальне будівництво житла, державний захист, збирання податків, охорона довкілля.
Іспанія	Створення автономних комун спричинило до значної передачі повноважень. Сюди входить і децентралізація систем охорони здоров'я та освіти, громадської роботи, сільського господарства, захисту довкілля, регіонального розвитку, соціальної допомоги.
Швеція	Починаючи від 1960 року місцевим урядам було передано повноваження щодо шкіл, догляду за людьми похилого віку та дітьми, охорону здоров'я.

*Складено за: Наскрізне управління. – Львів: ЛФ УАДУ при Президентіві України, 2000. - С.21-22.

Як видно з табл.3.3, в більшості країнах спостерігається децентралізація влади та передача повноважень від рівнів влади, що вже існували до новостворених регіональних рівнів.

Протягом останніх років у країнах ЄС спостерігаються процеси створення поряд з традиційними формами регіонального управління таких організаційно-правових інструментів як функціональні регіони, бізнес-інкубатори, режими інновацій. Так, у Данії поступово створюється альтернативна паралельна система координації регіонального розвитку. Ця система формується поряд з органами графств і муніципалітетів. Важливо, що створення такої структури підтримується урядом, а здійснюється всіма дійовими особами регіонального розвитку: органами графств і муніципалітетів, урядом країни, підприємцями тощо⁹².

Українська система регіонального планування поки що подібна до загальнодержавної і знаходиться у стадії становлення. Тому при її побудові доцільно враховувати позитивний досвід країн ЄС, насамперед дотримуватися таких основних принципів децентралізації управління: заборона будь-якої опіки одного рівня управління щодо іншого, невтручання держави в суверенні права земель, областей, регіонів; чітке законодавче розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління; законодавче врегулювання взаємовідносин у сфері соціального управління, цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування, самостійність органів місцевого самоврядування у фінансовій сфері, фінансова підтримка з боку держави.

Так, у Франції розподіл компетенцій на регіональному рівні й у сфері місцевого самоврядування, оснований на цих принципах, склався таким чином:

- комуна: управління землею через містобудування, місцевий благоустрій, видачу дозволу на будівництво;
- департамент: регулювання питань у сфері праці та соціальної підтримки;

⁹² Хмельников А. Інститути управління економічною сферою регіону в розвинутих країнах Європи // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2005. – С.67.

- регіон: розвиток і стимулювання економічної діяльності, регіональне планування, благоустрій території всього регіону.

Таким чином, французька система місцевого самоврядування й децентралізації характеризується концентрацією повноважень на найнижчих, найбільш близьких до інтересів населення рівнях. Розподіл компетенцій веде до співробітництва, тому що багато проблем потребує додаткового втручання адміністрації на різних рівнях. І в Україні, і у Франції – це житлове будівництво, освіта, охорона здоров'я, екологія, культура⁹³.

У 1993 році в країнах ЄС у рамках Маастрихтського договору з представників місцевих і регіональних органів управління було створено Комітет регіонів. Він здійснює систематизацію та концентроване представництво регіональних і місцевих інтересів у законотворчому процесі Союзу. Дорадчий статус комітету надає його консультаціям характеру обов'язковості в процесі ухвалення рішень з питань, що зачіпають інтереси, зокрема у сфері освіти, культури, справ молоді, охорони здоров'я, соціальної й економічної згуртованості. Амстердамський договір розширив коло цих питань, включивши до них охорону довкілля, розпорядження коштами з Європейського соціального фонду, професійно-технічну освіту, транскордонне співробітництво і транспорт⁹⁴.

З цього приводу вважаємо слушним, створення подібної інституції в Україні, яка б відігравала роль “містка” між державою та регіонами.

В цілому за схожістю взаємовідносин між державою та владою країни ЄС можна поділити на чотири групи.

До першої групи належать англосаксонські країни (Великобританія), в яких домінують раціоналізм та прагнення до економічної ефективності державного управління, розвитку

⁹³ Левченко Г.І. Децентралізоване планування: досвід Франції та його використання в Україні // Економіка і регіон. – 2003. – №1. – С.29.

⁹⁴ Грицяк І.А. Інституції наднаціонального рівня управління в Європейському Союзі та їх допоміжні функції // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Харків: Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України, 2005. – С.11-12.

місцевого самоврядування, а адміністрація має великий політичний вплив.

До другої групи можна віднести так звані “наполеонівські” країни (Франція, Італія, Іспанія, Бельгія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Греція).

Для цієї групи характерний сильний вплив центру на розвиток країни, детальний правовий розподіл повноважень різних рівнів державного управління, відносно стабільна державна служба.

До третьої групи належать так звані “германські країни” (Німеччина). У них спостерігається значний вплив влади на розвиток території, але він збігається з кооперативними механізмами організації управління територіями та значною їх свободою в ефективному здійсненні владних обов’язків.

Четверту групу складають північні країни (Данія, Норвегія, Фінляндія, Ісландія), в яких мають місце поєднання “менеджеріальних”, правових та “переговорних” управлінських культур та ознак на всіх рівнях держави. Тут управлінські функції центру сполучаються із повноваженнями місцевих органів та активною участю населення у прийнятті рішень на місцях⁹⁵.

Таким чином, основними напрямками адміністративно-територіальних реформ в країнах ЄС стали демократизація та регіоналізація. Європейський підхід до організації системи управління базується на засадах партнерства між органами управління різних рівнів, тому на сучасному етапі Україні, яка прагне бути членом ЄС, перш за все, необхідно провести адміністративно-територіальну реформу, метою якої повинно стати створення умов для реалізації “європеїзації” державного управління. Провідне місце в європейському управлінні займає регіональний рівень, що підтверджується виникненням нового типу держави – регіоналізованої держави. Регіони мають

⁹⁵ Каляев А.О. Досвід адміністративних реформ країн Європейського Союзу в контексті адміністративної реформи в Україні // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Львів: Українська Академія державного управління при Президентові України (Львівський філіал), 2001. – С.29.

отримати право на самоврядування для розв'язання регіональних та місцевих проблем. Проблеми, які можна вирішити у межах відповідного регіону потрібно вилучати з компетенції центральних органів державної влади. Вони можуть застосувати економічні, адміністративні та інші важелі лише у випадках вирішення загальнодержавних проблем.

Враховуючи досвід країн ЄС, досягнути успіху при проведенні адміністративно-територіальної реформи в Україні можна лише при комплексному реформуванні адміністративно-територіального устрою держави та системи управління в цілому.

Особливо нагальною є потреба проведення комплексних соціально-економічних реформ, удосконалення територіального поділу для постсоціалістичних країн та країн т.зв. “третього світу”, де повинен здійснюватись перехід від мобілізаційного, централізованого господарювання до інноваційного розвитку, до запровадження ринкових відносин, що в кінцевому підсумку передбачає досягнення цілей виробництва товарів, благ та послуг при оптимальних матеріальних, фінансових та ін. витратах. Як показує практика, саме реформування економіки на ринкових засадах може здійснюватись за двома моделями: 1) моделлю Чиказької школи, в основу якої покладено монетарну теорію і яку впроваджують в життя Міжнародний валютний фонд разом зі Світовим банком; 2) моделлю реформ новітнього Китаю та деяких інших далекосхідних країн, що базується на інноваційних теоріях, інтенсифікації інвестицій в пріоритетні галузі народногосподарського комплексу. У зв'язку з цим значний інтерес становить питання здійснення в Україні адміністративної реформи в контексті удосконалення системи управління соціальними, у т.ч. інноваційними процесами, оптимізації розподілу функцій між верхніми та низовими ланками цієї системи, а також і в упорядкуванні адміністративно-територіального поділу. Останнє безпосередньо пов'язане з територіальною організацією народонаселення і вимагає визначення кількісних критеріїв, які були б найбільш оптимальними для управлінських дій стосовно певних

територій. Слід, однак, зауважити, що кількісні критерії щодо чисельності населення певної адміністративної одиниці, які максимально забезпечували б її соціально-економічний, науково-технічний розвиток, однозначно не визначені. Відомо лише, що різке збільшення населення на тій чи іншій території вимагає відповідного ускладнення організаційних форм управління нею.

Не менш важливим є досвід реформування адміністративно-територіального устрою (АТУ) в країнах колишнього постсоціалістичного табору (табл. 3.4). Цей досвід є особливо цікавим тому, що вони мають спільне історико-політичне та соціально-економічне минуле. Серед цих країн особливий інтерес викликає Польща, котра здійснила АТР не так давно - у 1998 році.

Таблиця 3.4

Оцінка зарубіжного досвіду АТР*

Держава	Дата реалізації АТР	АТУ до реформи	Новий АТУ	Позитивний досвід АТР	Негативні моменти АТР
Молдова	27.12.2001р. підписано Закон про АТУ Республіки Молдова, (вступив в дію 29.01. 2002 р.)	З 1998 р. до лютого 2003 р.: 9 уїздів, 1 муніципальне й 2 адміністративно-територіальні утворення	32 райони – 2-ий рівень; 5 муніципій (Кишинів, Бельці, Тираспіль, Бендери, Комрат), комуни – низовий 1-ий рівень; автономне територіальне утворення Гагаузія, невизнана територія Придністровської Молдовської Республіки (ПМР)	Відносна однаковість адміністративної-територіальних одиниць по всій країні.	Збережено дворівневу систему АТУ: райони, (автономії) і муніципії; обидві автономії зберігають колишній районний поділ. Муніципії не входять до складу районів, але користуються тими ж правами. Неврегульованість придністровського питання Наявність

					анклавних територій. Роздрібнення території країни.
Польща	1998 р. – прийнято рішення про реформу. 1.01.1999р.	Із 1.06.1975р.: 49 воєводств (райони, громади) 2489 муніципалітетів (з 1990р. гмін)	16 воєводств, 373 повітів (з них 65 міст-повітів), 2489 гмін	16 економічно сильних воєводств, на відміну від 49. Формування органів місцевого самоврядування	Воєводства і повіти отримали більше обов'язків, ніж джерел доходів, що зумовлює державні дотації
Угорщина	З 2005 р. триває процес реформування територіального устрою.	З 1950р. 19 медьє (областей) і місто - медьє <u>Будапешт</u> , 3 200 населених пункти	7 регіонів	Очікується перехід до стандарту ЄС NUTS2, укрупнення регіонів, перегляд системи державного управління	Питання розподілу повноважень, узгодженість координації і концентрації фондів
Чехія	У 1997р. був прийнятий Конституційний закон про реформу устрою. Реалізована АТР 1.01.2000р.	На кінець 1998р. 8 областей, включаючи <u>Прагу</u> . 76 районів, в які входили 6242 населених пункти.,	14 регіонів	Трирівнева система устрою з двома рівнями самоврядування.	Змішана система місцевого самоврядування: місцевий елемент одночасно виконує функції державного управління.
Латвія	1.10.1998р.	26 районів, 446 волостей, 7 міст державного підпорядкування	З 2001 р. проект закону передбачає: 5 нових адміністративно-територіальних одиниць, у т.ч. і м. Рига на правах регіону	Укрупнення регіонів, економія фінансових ресурсів	Об'єднання відбувається на основі істор. земель, а не на спільності інфраструктури і економічного розвитку

*Складено за: Герцен А.А. Новое административное устройство Молдавии <http://geo.1september.ru/2002/17/4.htm>; Муниципии Молдавии. За матеріалами сайту Вікіпедія <http://ru.wikipedia.org>; Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи

реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / За ред. А. А. Москалюка. К.: Геопринт. – С. 195-238.

Дамо оцінку реалізованих АТР у деяких країнах, де, на нашу думку, є вагомий позитивний досвід, який варто запозичити Україні.

Польський досвід:

Після Другої світової війни державний кордон Польщі зазнав суттєвих змін, значно „перемістившись” на захід. При цьому територія Польщі зменшилась порівняно з міжвоєнним періодом на 75 тис. кв. км⁹⁶. Цілком очевидно, що ці зміни вимагали формування нового адміністративно-територіального устрою повоєнної Польщі. При цьому варто наголосити, що найгостріші проблеми територіального реформування виникли на регіональному рівні.

У 1946 році в Польщі було сформовано 14 воєводств, які суттєво відрізнялися як за своєю площею, так і за принципом виділення (рис.3.1). Двом найбільшим містам – столиці держави Варшаві та місту Лодзь було надано статус самостійних територіальних одиниць. Воєводства поділялися на 299 повітів (у тому числі – 29 міських), а повіти ділилися на гміни, число яких перевищувало 3000. Найбільшим стало Познанське воєводство – 39,2 тис. км², а найменшим – Гданське – 10,7 тис. км². Найбільше мешканців налічувало Шльонське (Сілезьке) воєводство – 2,823 млн. чол., а найменше – Ольштинське – 352 тис. чол.

Як стверджують сучасні польські дослідники, деякі з воєводств були сформовані за аналогом давніх польських провінцій (земель) (як, наприклад, Великопольща чи Західне Примор’я), інші – на основі воєводств міжвоєнного періоду (як Краківське), ще інші – „за доволі випадковим” (а точніше б сказати – „за залишковим” – Л.К.) принципом (як, наприклад, Келецьке воєводство)⁹⁷.

⁹⁶ Кульчицький С. Українсько-польський кордон: тридцять років протистояння // Війни і мир / За заг. ред. Л.Івшиної. – К.: Українська прес-група, 2004. – С. 502 – 511.

⁹⁷ Михальський В. Методы формирования административного деления Польши // Геополитическое и социальные проблемы бывших социалистических стран. – Науч. доклады конфер. - Лодзь: UL, 1993. – 6 с.

В результаті територіальної реформи 1954 року в Польщі було утворено 3 нові воєводства (з центрами в містах Кошалін, Зелена Гура і Ополє) та суттєво змінено межі багатьох інших (рис.3.1). Цей адміністративний поділ зберігся практично без змін до 31 травня 1975 року.

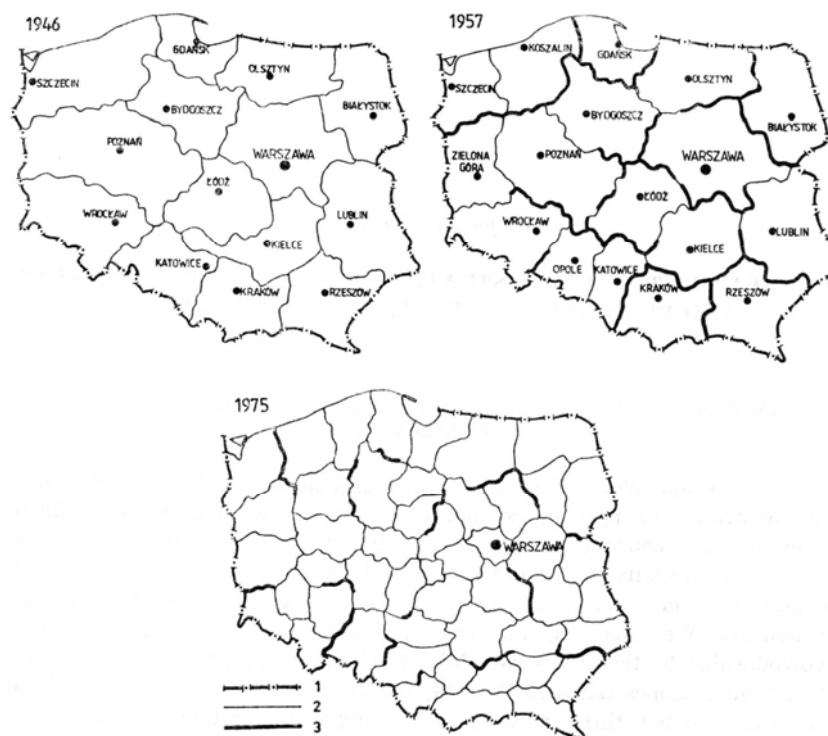


Рис. 3.1. Зміни адміністративного поділу Польщі у 1945 – 1975 рр.

1 – лінія державного кордону, 2 – нові межі воєводств,
3 – межі воєводств, що не зазнали змін.

Результатом чергової територіальної реформи (1975 р.) став поділ Польщі на 49 воєводств. Як наголошує польський дослідник В. Михальський, ця реформа „не визначалась жодними раціональними принципом”, а мала чітко виражені політичні цілі (такі як деконцентрація регіонів і посилення центральної влади)⁹⁸. Центрами нових воєводств часто ставали невеликі міста (такі як Сувалки чи Тарнобжег). У той же час закладались суттєві розбіжності між реальними зонами впливу

⁹⁸ Michalski W. Changes in the administrative division of the country and planning: The example of Lodz region // Planning and Environment in the Lodz region. – Kronika miasta Lodzi. – 1993. – Z. 1. – S. 49 – 59.

великих міст і територіями, що підпорядковувались їм юридично (тут передусім треба виділити такі міста як Варшава, Краків, Лодзь).

Ще більша нестабільність спостерігалася на нижчих ієрархічних рівнях адміністративно-територіального устрою повоєнної Польщі.

Зокрема, у 1956 році було суттєво реформовано середній рівень адміністративно-територіального устрою – рівень повітів, коли було створено десятки нових невеликих за площею повітів.

У 1972 році повіти було ліквідовано, а їх функції планувалось передати в основному на базовий рівень (гмінам) і лише частково – воєводствам. Проте з різних причин (серед яких виділяють і кадрову слабкість гмін⁹⁹) заплановані співвідношення щодо розподілу повноважень між різними рівнями виконавчої влади не вдалося втілити у повному обсязі. Згодом окремі відомства (передусім суди, медична і фінансові служби, органи освіти тощо) позбувшись важливої середньої ланки територіального управління (на рівні ліквідованих повітів) самотійно і часто без взаємного узгодження почали створювати територіальні одиниці галузевого управління на субрегіональному рівні. Усе це призвело до послаблення зв'язків між системою державного і відомчого управління на місцевому і субрегіональному рівнях, а відтак – і до утворення досить громіздкої, часто взаємно неузгодженої мережі так званого спеціального поділу – тобто, до юридичного оформлення територій повноважень певних органів і установ (медичної служби, органів освіти та охорони правопорядку, судів тощо).

У 1984 році було зроблено спробу впорядкування ці територіальні структури та уніфікувати межі поширення їх юрисдикції. Фактично, робились спроби відновити ліквідовані раніше субрегіональні (повітові) ланки галузевого управління.

⁹⁹ Михальський В. Методы формирования административного деления Польши // Геополитическое и социальные проблемы бывших социалистических стран. – Науч. доклады конфер. Лодзь: UL, 1993. – 6 с.

Результати практичного втілення цих спроб у різних воєводствах дуже різнилися¹⁰⁰.

Черговою централізованою спробою відновлення повітів стало утворення в 1990 році так званих районів державної адміністрації. До безпосередньої компетенції цих органів влади входили нагляд над деякими напрямками діяльності гмін, а також виконання ряду спеціальних адміністративних завдань (як, наприклад, акумулювання нерухомості). Кількість та межі цих районів визначалися в центрі і відповідні рішення передавались до виконання у воєводства. У сільській місцевості межі сформованих районів в основному співпадали з межами колишніх повітів, а от у міських агломераціях – часто не відповідали не лише історичному поділу, а й функціональним вимогам, що згодом викликало ряд критичних зауважень фахівців.

У повоєнні роки значні зміни відбулися і на найнижчому рівні адміністративно-територіального поділу Польщі. У 1950 році було відновлено повноваження гмін, а згодом замість них було сформовано значно більше дрібних громад, повноваження яких були суттєво звужені. Такі зміни виявились досить неефективними, а тому у 1972 році було знову відновлено великі гміни. Їх межі та перелік повноважень не одноразово змінювались. У 1990 році відбулася суттєва трансформація польських гмін: з органів державної адміністрації вони були перетворені в органи місцевого самоврядування. Саме після 1990 року самоврядні гміни одержали значну адміністративну та фінансову самостійність.

Зміни 1990 року польські фахівці називають суспільною реформою, наголошуючи на тому, що ця реформа фактично

¹⁰⁰ Доценко А.І. Адміністративно-територіальний устрій України: шляхи реформування // Земельні відносини і просторовий розвиток в Україні: Матеріали Міжнар. наук. конф. – У двох частинах. – К.: РВПС України НАН України, 2006. – Ч. I. – С. 104 – 106.

урівняла в правах місцеву владу сільських гмін і найбільших міст¹⁰¹.

Тому вже на початку 1990-х років у Польщі назріла потреба чергової трансформації адміністративно-територіального поділу. В країні розгорнулися широкі наукові дискусії та політичні консультації щодо перспектив, прийнятної моделі та механізмів запровадження нової адміністративно-територіальної реформи.

Зокрема, цікаві пропозиції знаходимо в працях уже згадуваного польського фахівця В. Михальського, який запропонував такий алгоритм реформування адміністративно-територіального поділу в Польщі¹⁰²:

1) підготовка проекту змін на основі аналізу організації територіального управління, системи розселення та сформованих уже просторових зв'язків;

2) проведення додаткових досліджень на місцях (і в першу чергу – в районах потенційних конфліктів) з вивченням громадської думки;

3) проведення необхідних консультацій у наукових і політичних колах та з органами місцевої влади, а в районах конфліктів – проведення референдуму.

З 1 січня 1999 року набув чинності новий трьохступеневий адміністративно-територіальний поділ, що спирається знову на воєводства, повіти і гміни. Тепер у Польщі 16 воєводств близько 300 повітів, і 2489 гмін (рис. 3.2). Ця реформа адміністративно-територіального устрою (АТУ) складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації). Процес укрупнення адміністративних одиниць на рівні воєводств і зведення їхньої

¹⁰¹ Михальський В. Методы формирования административного деления Польши // Геополитическое и социальные проблемы бывших социалистических стран. – Науч. доклады конфер. Лодзь: UL, 1993. – 6 с.

¹⁰² Michalski W. Changes in the administrative division of the country and planning: The example of Lodz region // Planning and Environment in the Lodz region. – Kronika miasta Lodzi. – 1993. – Z. 1. – S. 49 – 59.

кількості із 49 до 16 (також були скорочені повіти і гміни) проходили паралельно з реформою місцевого самоврядування, оскільки основні принципи та положення їх функціонування були прийняті задовго до реформи¹⁰³.



Рис. 3.2. Сучасний адміністративний поділ Польщі.

Після проведення реформи Польща має трирівневу систему АТУ, причому кожна одиниця поділу є одночасно одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень, які ухвалено трьома законами Сейму 5 червня 1998 р., що визначили принципи організації територіальної адміністрації:

- про самоврядування повіту;
- про самоврядування воєводства;
- про урядову адміністрацію у воєводстві¹⁰⁴.

Слід відмітити, що між трьома рівнями самоврядування немає відношення організаційної залежності, вони є рівноправними, і різняться за поставленими перед ними

¹⁰³ Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/1/3636>

¹⁰⁴ Там само.

завданнями: базовими (на рівні гмін), публічними (на рівні повітів) та регіональними (рівні воєводств). З метою інтеграції у ЄС головним завданням реформатори вбачали у необхідності координування і раціоналізації регіональної політики в державі та формування сильних регіонів, які здатні до конкуренції у європейському просторі.

Зауважимо, що для сучасної Польщі характерне існування дуалістичної моделі управління воєводством двома окремими структурами: виконавчим органом регіонального самоврядування на чолі з маршалком воєводства та урядовою адміністрацією на чолі з воєводою. Це забезпечує унітарність польської держави, взаємозв'язок регіональної політики зі стратегією державної політики¹⁰⁵.

Успішність та ефективність адміністративної реформи у Польщі була зумовлена насамперед науково-обґрунтованою і продуманою концепцією щодо її реалізації, експертною підтримкою Ради Європи, узгодженістю дій уряду і парламенту, успішною кампанією з інформування населення та проведення різноманітних тренінгів, які підвищили обізнаність громадян з місцевого самоврядування.

Недоліками проведення АТР у Польщі, на думку фахівців є:

- політизація і партизація виборів до органів місцевого самоврядування, особливо рівня гміни, що суперечить принципам місцевого самоврядування;

- централізована система публічних фінансів, яка ускладнює розподіл фінансів гмінам, повітам, воєводствам, зводячи їх до прямих трансферів з державного бюджету (загальних субвенцій та цільових дотацій);

- неврахування різниці між сільськими та міськими гмінами і різними повітами, зокрема, різної кількості ресурсів, якими можуть розпоряджатися ці самоврядні одиниці.

Ще одним прорахунком польського уряду при здійсненні реформи є, на думку Й. Регульського, неналежні інституційні й

¹⁰⁵ Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/1/3636>

адміністративні зміни, на фоні яких загострились фінансові протиріччя.

Процеси децентралізації державної влади і підготовка адміністративно-територіальної реформи активізувалися у зв'язку із підготовкою Польщі до вступу в ЄС. Але реалізація цієї реформи є логічним завершенням процесів інституціонального реформування, яке тривало ще з 1990 року.

Аналіз польського досвіду АТР дає можливість зробити такі висновки:

- важливо узгодити відносини в центральній владі між президентом, урядом і парламентом, особливо з огляду на те, що з 1.01.2006 р. повноваження парламенту суттєво збільшились;
- зміна виборчої системи і створення бюджетно-фінансової основи для органів місцевого самоврядування потребують детальної розробки.

Чеський досвід АТР:

Досвід проведення АРТ у Чехії свідчить про значний вплив ЄС на активізацію і реалізацію як адміністративної так і територіальної реформ. Так, після 1990 р. у цій країні практично була відсутня регіональна політика¹⁰⁶. Істотні зрушення відбулися після січня 1996р., коли Чехія подала заявку на членство в ЄС, і Європейська Комісія почала процес оцінки готовності країни до вступу. Зміна уряду Клауса в 1997р. на уряд Йозефа Тодоровського 1998р. розблокувала процес адміністративної реформи, дозволила сформувати нову регіональну політику. Після виборів 1998р. уряд Мілоша Земана у тісній співпраці із Європейською Комісією прийняло документ “Принципи урядової регіональної політики”, який відображав принципи регіональної політики ЄС и визначив два типа проблемних регіонів: економічно слабкі й структурно слабкі регіони. Формування регіональних структур, які були б здатні до самоврядування: регіональних координаційних комітетів, в які ввійшли представники державної адміністрації, сприяло

¹⁰⁶ Джакоби У., Чернох П. Центральная роль ЕС в создании чешской региональной политики <http://www.policy.hu/cernoch/regpolicy.html>

створенню у 2000р. крупніших територіальних утворень – регіонів, які включили ці комітети у свої адміністративні структури¹⁰⁷.

У новому територіальному устрої Чехії були відображені принципи формування статистичних регіонів ЄС: NUTS2, NUTS3¹⁰⁸.

Безперечно, що проведення АТР у Чехії є не лише вимогою часу і євроінтеграції, а й покращання регіональної політики у державі та сприяння розвитку слабо-структурних регіонів.

Норвегія не є країною-членом ЄС, але відзначається особливим сильним місцевим самоврядуванням на рівні муніципалітетів, які надають дві третини соціальних послуг. Активна підтримка населенням виборців до муніципалітетів, на фоні спадаючої кількості виборців, свідчить про вияв довіри до місцевого самоврядування, яке має історичні корені і виправдало себе.

Серед пострадянських країн, що зробили провели АТР є Молдова, Латвія, Литва на черзі Україна і Росія.

Молдовський досвід:

Цікавим і суперечливим у здійсненні АТР є досвід Молдови. У 1987 р. Молдавська РСР включала 40 районів. 2 вересня 1990 р. на лівобережній частині Молдови була проголошена не визнана офіційно Кишиневом Придністровська Молдавська Республіка (ПМР) зі столицею в Тирасполі; восени того ж року в південних районах утворилася Гагаузька АССР (з 1991 р. – Гагаузька Республіка, столиця – Комрат). У 1998 р. в Молдові була проведена кардинальна реформа АТУ, яка зруйнувала районний поділ. Замість 40 районів було утворено 10 уїздів, муніципія Кишинів и Територіально-автономне утворення

¹⁰⁷ Джакоби У., Чернох П. Центральная роль ЕС в создании чешской региональной политики <http://www.policy.hu/cernoch/regpolicy.html>

¹⁰⁸ Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / За ред. А.А.Москалюка. К.: Геопринт. – 2005. – С. 201.

Гагаузія. Територія ПМР не зазнала змін і зберегла колишній радянський устрій (5 районів і 2 міста)¹⁰⁹.

Особливою адміністративно-територіальною одиницею низового рівня у Молдові є **муніципія** – населений пункт міського типу, який відіграє важливу роль в економічному, соціально-культурному, політичному, науковому й адміністративному житті республіки, а також має розвинуте житлово-комунальне господарство, заклади освіти, охорони здоров'я і культури¹¹⁰.

Після того, як в 2001 р. на парламентських виборах перемогла Партія комуністів, була проведена зворотна реформа – уїзди були скасовані, знову введений поділ на райони. Новий закон про АТУ, вступив в дію в січні 2002 р. Кількість муніципій скоротилася до п'яти¹¹¹.

На користь нового Закону про УТУ Республіки Молдова дослідники приводять наступні аргументи:

- реформа 1998 р. негативно вплинула на становлення багатьох територій як економічно й адміністративно цілісних формувань з історичними й культурними традиціями;
- території районів були включені до складу уїздів довільно, без врахування особливостей інфраструктури;
- економічні агенти, підприємства являються платниками уїздних і державних бюджетів і не в повній мірі приймають участь у формуванні бюджетів сіл, комун, міст;
- не виправдано (майже на 10 тисяч осіб) були збільшені штати управлінського апарату уїздних Рад, префектур і їх служб.

Із введенням нового устрою передбачається також скорочення управлінського апарату близько на 15 тисяч осіб, що дозволить зменшити витрати на їх утримання майже вдвоє така економія засобів складе 193 мільйонів леїв. АТР зініціювала прийняття поправок до закону “Про місцеве публічне самоврядування” від 6.11.1998 р. Документ передбачає

¹⁰⁹ Заяц Д.В. Изменение административно-территориального деления союзных республик <http://geo.1september.ru>

¹¹⁰ Муниципии Молдавии. За матеріалами сайту Вікіпедія <http://ru.wikipedia.org>

¹¹¹ Там само.

розмежування компетенцій сіл (комун), міст (муніципіїв) і районів, а також розмежує повноваження місцевих рад, районних виконавчих комітетів тощо¹¹².

Незважаючи на ряд деяких недоліків, (дворівнева система устрою, поширеність анклавних територій, неврегульованість придністровського питання), нова АТР виконала головне завдання – встановила відносну однорідність адміністративно-територіальних одиниць по всій країні¹¹³.

Зарубіжний досвід АТР ряду європейських країн, а особливо країн, що недавно приєдналися до ЄС свідчить, що активізація демократичних процесів і перехід до європейських принципів самоврядування стала можливою у зв'язку з фінансовою та експертною підтримкою ЄС. Але не всі країни в силу розмірів території, та існуючих історичних відмінностей відповідають принципам ЄС, тому, як показує досвід, не завжди визначальним фактором приєднання до ЄС є відповідність АТУ до євростандартів. Нові підходи в регіональній політиці усе більше спрямовані на передачу повноважень на субнаціональний рівень, завдяки чому регіони тепер можуть самостійно розвивати свої території й підвищувати конкурентоспроможність. Хоча інститути проведення регіональної політики можуть бути різними, деякі загальні елементи й теми вже виникають, особливо помітна нова роль центрального уряду й ступінь регіоналізації. У минулому, за регіони в ряді країн відповідали міністерства, але регіональна політика проводилася неузгоджено. Міністерства й відомства усе більше діють як координатори й партнери регіонального розвитку, що здійснюється самими регіонами. Майже всі країни центральної й східної Європи створили міжвідомчі інститути, що координують регіональну політику. В Угорщині наприклад Національна рада регіонального розвитку¹¹⁴.

¹¹² Фрунзе А. Обратная дорога: от уездов до районов <http://www.nm.md/>

¹¹³ Герцен А.А. Новое административное устройство Молдавии <http://geo.1september.ru/2002/17/4.htm>

¹¹⁴ Макмастер А. Новые пути решения региональных проблем в странах центральной и восточной Европы // “Переходные процессы в новой Европе”, 2004/5 <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/1/3589>

Слід зазначити, що всі країни постсоціалістичного режиму, які недавно провели АТР, отримали значну фінансову допомогу ЄС, оскільки для своїх майбутніх нових членів передбачені структурні фонди, які певною мірою покривають витрати на проведення реформи. Чи отримає Україна таку фінансову підтримку, зважаючи на ряд положень, затверджених у квітні 2005р. Плані дій Україна-ЄС, куди увійшли питання створення законопроектів “Про територіальний устрій України”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, та поправки з місцевого самоврядування в Конституцію держави, ще не відомо¹¹⁵.

Країни ЄС, до яких можна прирівняти за чисельністю і площею Україну: Велика Британія, Італія, Іспанія, Франція, Польща мають свій АТУ, який сформувався історично та поступово зазнавав трансформацій з огляду на існуючу регіональну політику держави. Особлива роль у цих країнах відводиться великим суб'єктам – землям, регіонам (які об'єднують департаменти), і навіть країнам, причому часто вони можуть користуватися значною самостійністю. А от роль низових органів (тих же громад) може бути не настільки значна – адже основа демократичного ладу держави суть вибори, причому не в органи місцевого самоврядування (яких може й не бути), але саме в державні органи влади. Тому основні цеглинки загальнодержавного будинку повинні бути великі, не менше виборчого округу¹¹⁶.

З огляду на європейський досвід реформування АТУ, для України передбачається варіант держави із укрупненими регіонами, широкими автономними повноваженнями, сформованими за етнічно-історичним принципом. АТР України, виходячи з принципів регіональної політики ЄС повинна б включати укрупнення областей, які б відповідали стандартам статистичних регіонів ЄС: NUTS 2, реформу районів і укрупнення низової ланки (сіл) в громади. Таким чином запропонована АТР Безсмертним не повністю відповідає

¹¹⁵ Коваленко В. Изобретатели велосипедов <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/2/3660>

¹¹⁶ Там само.

принципам регіональної політики та місцевому самоврядуванню ЄС, оскільки передбачається формування 33 регіонів, на відміну від нинішніх 27, а також укрупнення районів і сіл (з 12 до 4 тисяч сілрад). Однак є побоювання у політиків, вчених, експертів, прихильників реформи та серед громадськості, що такий шлях може призвести до федералізації унітарного господарства і містить загрозу єдності України.

Таким чином, приймаючи до уваги європейський досвід, варто зосередитися на тому, що Україна мала свій власний досвід реформування, а сучасний стан територіального устрою має ряд недоліків при здійсненні регіональної політики, тому нова реформа для України повинна базуватися не тільки на сучасних загальноєвропейських напрацюваннях, виражених у Європейській хартії місцевого самоврядування, але й на вивченні найкращого із власного позитивного досвіду, враховуючи також менталітет населення та й регіональні відмінності, щоб уникнути розколу по лінії Схід-Захід.

Повинне бути чітке, недвозначне представництво регіонів у центральній владі. Наприклад, у вигляді регіональних квот у парламенті, або другої палати парламенту, або особою змішаної виборчої системи з регіональною прив'язкою - тут можливі різні варіанти.

Одиниці середньої ланки територіального розподілу повинні бути досить однорідними в бюджетному відношенні, а одиниці більш низької ланки - однорідними за виборчими можливостями.

Тому починати АТР в Україні, на думку багатьох політиків і експертів, які беруть до уваги насамперед європейський досвід, треба після 2010р.

Досвід децентралізації та регіоналізації ряду європейських країн показує, що інституційна та законодавча основа мають стати базою для розподілу державного бюджету на різних рівнях влади.

3.2. Досвід країн Північної Америки

Надзвичайно важливим є американський досвід формування і удосконалення адміністративно-територіального устрою. США та Канада - дві північноамериканські країни, які, на даний час, демонструють політичну, суспільну, економічну стабільність і високий рівень життя. Ці країни, що засновані на принципі федералізму, зараз перебувають серед найрозвиненіших, найбагатших та економічно найпотужніших країн світу, які традиційно посідають чільні місця в розмаїтих рейтингах.

За державним устроєм США – федеративна республіка, до складу якої входить 50 штатів і федеральний (столичний) округ Колумбія. США – найбільша за своїм економічним, політичним і військовим потенціалом країна світу.. На створення США, їх політичний і територіальний устрій, вплинули такі чинники, як територіальне ділення країни в колоніальний період, наслідки визвольної і громадянської воєн. Історично склалося, що в США основне населення, особливо в період формування державності, складали емігранти або їх найближчі нащадки, і нинішній устрій сформувався як симбіоз прагнення до максимальної індивідуальної свободи, з одного боку, і необхідності відбиття зовнішньої загрози, з іншого. В цілому, США – це приклад саме територіальної федерації¹¹⁷.

Населення США становить понад 281 млн. осіб, з них місцеві жителі - близько 76 відсотків¹¹⁸. Середня щільність населення - приблизно 28 осіб на один квадратний кілометр. Найбільш заселеною є східна частина країни, де в окремих районах щільність населення перевищує середню цифру по країні у 10-14 разів. Найбільша щільність - 374 людини на 1 квадратний кілометр - у штаті Нью-Джерсі. При 5% населення

¹¹⁷ Всеволод Степанюк Чи бути Україні федерацією? // <http://ua.for-ua.com/analytics/2005/08/23/203030.html>

¹¹⁸ Адміністративно-територіальне поділ і органи місцевого та регіонального самоврядування в різних країнах.// http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49368.htm

на її частку припадає близько $\frac{1}{4}$ світового виробництва і споживання товарів та послуг. Країна веде першість за рівнем продуктивності праці, розвитком науки і наукоємних виробництв, в освоєнні космосу, а також у воєнному виробництві. З-поміж транснаціональних корпорацій світу – 2 / 5 американські. Через них США здійснюють вплив на економіку і політику інших країн.

В географічному плані, територія США поділяється на три частини. Основна частина, або „суміжні штати”, розміщені в центрі материка Північна Америка між Канадою і Мексикою. Це 48 штатів, на які припадає 83% площі і 99,3% населення країни. 49-м штатом є Аляска, що розташована на однойменному півострові на крайньому північному заході материка. 50-й штат – Гавайські острови – знаходиться в центральній частині Тихого океану (рис.3.3).

Так, в США територія штату Аляска (570 833 кв. милі) в декілька сот раз перевершує територію штату Род-Айленд (1055 кв. миль), а населення штату Каліфорнію (23 668 тис. осіб.) майже в 60 разів більше населення тієї ж Аляски (402 тис. осіб.). Не дивлячись на ці відмінності, статус їх однаковий, тобто стосовно штатів США — федерація симетрична.

Штати мають свої законодавчі і виконавчі органи влади, структура і компетенція яких визначається конституціями штатів. Законодавчими органами штатів є двопалатні або однопалатні законодавчі збори. Виконавча влада у штатах здійснюється губернаторами, які обираються населенням штатів на термін від 2 до 4 років. Штати, як суб'єкти федерацій, представлені в другій палаті федерального парламенту, яка вважається специфічним органом виразу їх інтересів. Вони мають в цій палаті по 2 сенатори від кожного штату США¹¹⁹.

Кожен штат має власну судову систему, в формі верховних судів штатів, які діють паралельно з федеративними судами. В тексті конституції США коло повноважень штатів не зафіксовано конкретно. За ними зберігається “залишкова”

¹¹⁹ Конституция Соединенных Штатов Америки. - М., 1993. - С.16.

компетенція, тобто питання, які не віднесені основним законом країни і практикою його трактування до повноважень федерації.

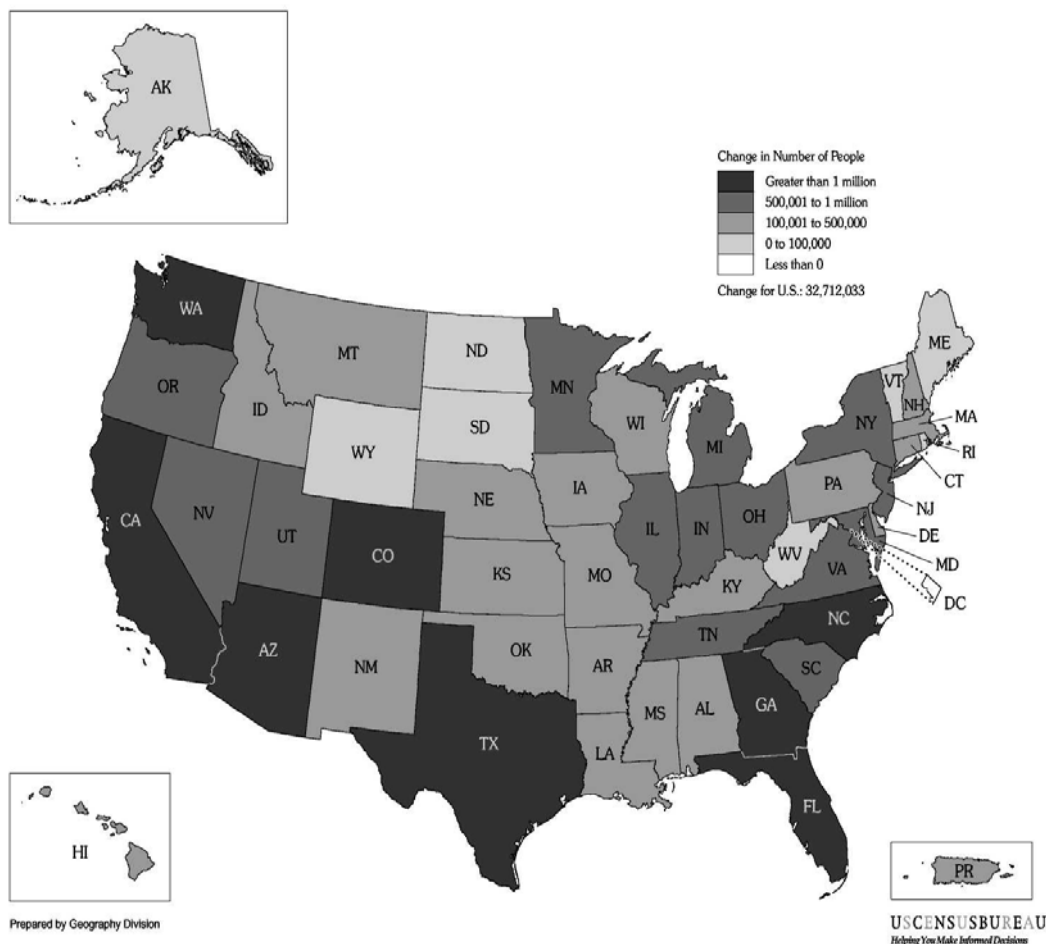


Рис.3.3.Адміністративно – територіальний поділ США*

*Джерело: Коротка характеристика адміністративно – територіального устрою США та Канади // http://www.budgetrf.ru/Publications/2003/Methodology/Federal/fedminfin2003bp_analytic/fedminfin2003bp_analytic130.htm#_Toc25043701

Адміністративний устрій США включає три рівні влади: федеральний, регіональний (влада штатів) та місцевий (графства та міста). Закони штату є обов'язковими для всіх органів нижчих рівнів. Судовий контроль виступає основною формою контролю за діяльністю органів самоврядування з боку держави¹²⁰.

¹²⁰ Государственный строй США. Отв. ред. А.С.Никифоров. - М., 1976. - С. 77-80.

До складу місцевого рівня входять різноманітні категорії муніципалітетів, головам яких делегується частина функцій державної влади. Даний рівень також репрезентують графства (в деяких штатах) та спеціальні округи, які можуть включати до свого складу декілька муніципалітетів. Графства утворюються і функціонують виключно в межах конкретних штатів, державне управління на території зосереджено в руках урядового чиновника. До регіонального рівня відносяться штати, як суб'єкти федерації, які об'єднують декілька територіальних одиниць нижчого рівня. Територіальні одиниці державного управління можуть не співпадати по території з органами місцевого самоврядування.

Усі штати передбачають заснування органів місцевого самоврядування і визначають, який обсяг повноважень може здійснюватися кожним з їхніх типів. Багато органів місцевого самоврядування створюються прямою акцією влади штату (наприклад, через статuti, даровані штатом). Інші дістають повноваження на підставі законів штатів, що дозволяє громадянам території, що має потребу у місцевих послугах, створювати власні одиниці місцевого самоврядування. З огляду на провідну роль штатів у створенні, контролі та діяльності органів місцевого самоврядування, закони штатів та конституційні положення, що зачіпають органи місцевого самоврядування, мають значну вагу. В американській федеральній системі органи місцевого самоврядування є правовим продуктом штатів. Їх створюють у відповідності до конституцій та законів штатів.

На основі конституційної норми чи закону у Штатах запроваджено п'ять головних типів місцевого самоврядування: (1) округи, (2) міста, (3) малі міста та містечка, (4) шкільні округи та (5) спеціальні округи.

Округи є адміністративними одиницями штату, які забезпечують функціонування державних служб загального призначення у вигляді судів, в'язниць, (поліційного) правозастосування, поземельних книг, демографічної

статистики, охорони здоров'я, соціального захисту і доріг. Багато округів утримують також служби муніципального рівня, як, наприклад, лікарні, аеропорти, вулиці та автомагістралі, заповідники, бібліотеки та охорона довкілля.

Уряди округів існують у 48 штатах (Конектікут і Род-Айленд округи як одиниці урядування скасували). Деякі частини Аляски, Монтани та Південної Дакоти також не входять до складу округів. На Алясці округи називаються боро, а в Луїзіяні – парафіями.

Кількість офіційно визнаних типів урядування в округах істотно відрізняється залежно від штату. Наприклад, у Техасі налічується 254 округи, а на Гаваях - лише чотири (Гонолулу є містом-округом). Чисельність населення в округах також є дуже різною. Наприклад, у 96 округах менше, ніж по 2 500 мешканців, а в 22 - понад мільйон¹²¹.

Округом керує виборний орган, як правило, спостережна рада або рада уповноважених. Понад дві третини рад округів мають у своєму складі від трьох до п'яти членів. Вони можуть обиратися округом або всім населенням, і здебільшого є посадовими особами, зайнятими неповний робочий тиждень. Голова ради може обиратися її членами або безпосередньо виборцями. Близько 400 округів мають призначеного представника адміністрації округу або адміністратора, а приблизно 70 округів - окремо обраного главу виконавчої влади округу.

У багатьох штатах роль округів подвійна. Вони функціонують одночасно як підрозділи (або одиниці) уряду штату і як органи місцевого самоврядування.

Муніципальна влада надає комунальні послуги на додачу до того, що забезпечуються округами й спеціальними округами "для окремих скупчень населення на певній території". Усі 50 штатів мають одиниці міського самоврядування. Як і у випадку з округами, кількість муніципалітетів дуже

¹²¹ Закони США, що регулюють структуру й керівництво органами місцевого самоврядування // <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/usa059.txt>

відрізняється, залежно від штату. Гаваї, наприклад, мають лише один, в той час як Іллінойс аж 1282 муніципалітети¹²².

Кожен штат ухвалив законодавчі вимоги до утворення муніципалітетів. Критерії для утворення муніципалітетів у кожному штаті для кожного класу муніципалітетів різні. Здебільшого, щоб отримати право на муніципальний статус територія повинна мати певний мінімум кількості чи щільності населення. Наприклад, в Алабамі встановлено мінімум кількості населення у 300 осіб. Флорида вимагає наявності середньої щільності населення у 1,5 особи на один акр для того, щоб громада могла отримати статус муніципалітету. Штат Джорджія вимагає від кожної нової громади, що домагається муніципального статусу, перебування на відстані принаймні у 3 милі від будь-якого існуючого муніципалітету.

За звичай порядок утворення муніципалітету включає:

- подання громадою клопотання з описом кордонів і населення пропонованого муніципалітету;
- вибори, щоб пересвідчитися у громадській підтримці утворення муніципалітету;
- засвідчення керівником адміністративного відділу штату того, що результати виборів говорять про підтримку утворення муніципалітету і дотримання всіх вимог закону.

Муніципальні доходи у 1990 році надходили з таких джерел: майнові податки - 50,9 відсотка; загальні й вибіркові податки і податки на валові доходи - 27,9 відсотка; прибуткові податки з фізичних осіб і корпорацій - 13,3 відсотка.

Містечкова влада обслуговує мешканців територій "без огляду на концентрацію населення"¹²³. У цій праці термін "містечко" охоплює міські поселення у штатах Конектікут та Мен (включно з організованими новими поселеннями), Масачусетс, Міннесота, Нью-Гемпшир (включно з організованими поселеннями), Нью-Йорк, Род-Айленд,

¹²² Закони США, що регулюють структуру й керівництво органами місцевого самоврядування // <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/usa059.txt>

¹²³ Там само.

Вермонт та Вісконсин, а також містечка в Канзасі, Ілінойсі, Індіані, Мічигані, Міссурі, Небрасці, Нью Джерсі, Північній Дакоті, Огайо, Пенсильванії та Південній Дакоті.

У семи штатах - Індіані, Масачусетсі, Нью-Гемпширі, Нью Джерсі, Пенсильванії, Род-Айленді та Вісконсині - містечка охоплюють всі території штату, за винятком випадків, коли їхні кордони, як в Індіані, співпадають з кордонами міст і вони не мають жодних владних функцій, або, як в інших штатах, де були утворені муніципалітети.

Самоврядування міських поселень у своїй класичній формі відрізняється від самоврядування у містечках. Міські поселення Нової Англії управляються щорічними міськими зборами, учасниками яких можуть бути всі мешканці. Однак у великих міських поселеннях Конектікуту й Масачусетсу проводяться міські збори за участю близько 100-150 обраних мешканцями представників.

Влада містечок, якщо вона подібна до муніципалітетів, використовує муніципальну форму урядування. В інших випадках містечка управляються виборною радою у складі здебільшого трьох - п'яти інспекторів або довірених осіб. Додатково виборці можуть обирати таких посадових осіб містечок як секретар та скарбник.

Як визначено Бюро переписів, незалежні шкільні округи є "організованими місцевими суб'єктами права, що забезпечують державну початкову, середню та/або вищу освіту, які, згідно із законодавством штату, мають достатню адміністративну та бюджетно-фінансову автономію, щоб бути визнаними окремими органами влади". Існує 14 556 незалежних шкільних округів, які слід відрізнити від 1 488 залежних державних шкільних систем, що функціонують як елемент влади округу, муніципалітету, містечка або штату. Залежні системи існують у 17 штатах та в окрузі Колумбія¹²⁴.

¹²⁴ Закони США, що регулюють структуру й керівництво органами місцевого самоврядування // <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/usa059.txt>

Понад 80 відсотків усіх шкільних округів керуються позапартійною виборною радою. Складаючись, як правило, з 5 - 15 членів, рада визначає політику в галузі освіти і наглядає за керівництвом школами за допомогою професійного шкільного інспектора.

Спеціальні округи здебільшого "уповноважуються законодавством штату виконувати одну чи обмежену кількість функцій, і мають достатню адміністративну й бюджетно-фінансову автономію, щоб бути визнаними окремими органами влади". Вони можуть мати різні назви, такі як "округ, адміністрація, рада [або] комісія ... відповідно до визначення, даного у відповідному законодавстві штату"¹²⁵.

Спеціальні округи є найбільш численними одиницями місцевого самоврядування. Вони утворюються або безпосередньо законодавством штату, або рішенням на місцевому рівні відповідно до закону штату. Спеціальні округи часто співпадають з округами й муніципалітетами або можуть перетинати кордони штатів. Лише чверть з усіх спеціальних округів обслуговують райони, чії межі співпадають з межами міста, округа чи містечка.

Обмеження повноважень звичайних органів влади також стимулюють утворення спеціальних округів. Такі обмеження включають:

1. рестриктивне тлумачення повноважень місцевої влади;
2. нестача повноважень такої влади для визначення диференційованих зон оподаткування у своїх кордонах;
3. нестача повноважень для укладання угод з іншими одиницями місцевого самоврядування або спільної відповідальності за надання послуг.

Тісно пов'язаними з такими обмеженнями є обмеження, накладені територіальними межами існуючих одиниць урядування. Території міста й округу можуть бути замалими для ефективного й результативного виконання певних

¹²⁵ Закони США, що регулюють структуру й керівництво органами місцевого самоврядування // <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/usa059.txt>

функцій (наприклад, контроль за забрудненням повітря), вони можуть не відповідати природним кордонам, необхідним для певної функції (напр., водоймища), чи території, де люди згодні платити більше за спеціальні послуги.

Політичні чинники також впливають на утворення спеціальних округів. Громадяни можуть вважати, що надання послуг через спеціальний округ виведе цю послугу з - під партійного впливу. У деяких інших випадках утворення спеціальних округів федеральним урядом, зокрема таких, що опікуються охороною довкілля, осушенням земель, боротьбою з повеннями та зрошенням. Декілька видів спеціальних округів існувало до появи звичайних органів місцевого самоврядування (наприклад, пожежна охорона).

Як і звичайні округи, спеціальні округи керуються радою. У деяких округах рада може обиратися громадськістю. Але частіше буває, що члени ради призначаються посадовими особами штатів, округів, муніципалітетів та/або містечок, які об'єдналися для утворення спеціального округу.

У 1992 році майже 92 відсотки спеціальних округів виконували єдину функцію. Понад третину (36 відсотків) усіх спеціальних округів опікуються каналізацією й водопостачанням, 16 відсотків мають протипожежний характер, 11 відсотків займаються житловим будівництвом, 6 відсотків - бібліотеками й освітою, 4 - лікарнями й охороною здоров'я, і 4 відсотки пов'язані з транспортом¹²⁶.

Виходячи з фінансових даних, можна сказати, що транспортні округи домінують у списку "50 перших" (18 з 50). Відразу за ними йдуть енергетичні округи (14) і округи, що опікуються каналізацією й водопостачанням (10). Решта з цих 50 перших включають портову владу, агентства з фінансування житла, владу аеропорту, округ-заповідник та органи, що відають мостами й тунелями.

¹²⁶ Закони США, що регулюють структуру й керівництво органами місцевого самоврядування // <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/usa059.txt>

Таблиця 3.5

Типи адміністративно – територіальних одиниць у
Сполучених Штатах *

Тип самоврядування	Кількість (¹)	Кількість обраних посадових осіб (²)	Число зайнятих протягом усього робочого дня (³)
Округи	3042	62922	1573000
Муніципалітети	19205	134017	2033000
Райони округів	16691	118966	219000
Шкільні округи	14741	87062	3347000
Спеціальні округи	<u>29487</u>	<u>72377</u>	<u>405000</u>
Загалом	63166	475344	7577000

* Джерела: Типи адміністративно – територіальних одиниць у Сполучених Штатах Америки // <http://pdp.org.ua/index.php?id=soder&n=132> ;
<http://pdp.org.ua/index.php?id=soder&n=132>

Проведений аналіз даних таблиці 3.5 свідчить, що в середньому на один штат в США припадає близько 5 628 438 осіб, населення округів, на які розподіляються штати, в середньому по країні становить 92 512 осіб. Чисельність населення муніципалітетів в середньому по країні становить 14 654 осіб, районів округів – 16 860 осіб, спеціальних районів – 9544 особи та шкільних районів – 19091 особу. В місцевому самоврядуванні зайнято близько 475 344 осіб, в середньому по 592 особи на один штат та 8 осіб на округ.

Спеціальні округи в США, які створені для виконання конкретних цілей, розподіляються за своїми законодавчозакріпленими функціями, зокрема:

Таблиця 3.6

Спеціальні округи, створені для конкретних цілей

Функція	Кількість	У відсотках
Природні ресурси	6473	22,0
Пожежна охорона	5063	17,2
Міське водопостачання	3056	10,4
Житлове будівництво і суспіль-ний розвиток на місцевому рівні	3460	11,7
Кладовища	1629	5,5
Каналізація	1605	5,4
Будівництво нових шкіл	707	2,4
Парки та рекреаційні зони	1004	3,4
Лікарні	784	2,7
Бібліотеки	830	2,8
Автомагістралі	620	2,1
Охорона здоров'я	481	1,6
Аеропорти	367	1,2
Інші спеціальні (одноцільові) райони	1491	5,1
Багатоцільові райони	<u>1917</u>	<u>6,5</u>
Загалом	29487	100,0

* Джерела: Типи адміністративно – територіальних одиниць у Сполучених Штатах Америки // <http://pdp.org.ua/index.php?id=soder&n=132> ;
<http://pdp.org.ua/index.php?id=soder&n=132>

Дані таблиці 3.6 свідчать, перш за все, про те, що система спеціальних округів в США, створених для виконання конкретних цілей, охоплює практично весь спектр муніципальних послуг для громадян та розподіляє кожну з соціально значимих функцій для виконання в конкретному спеціальному окрузі, що забезпечує їх якісне і своєчасне виконання . Найбільшу питому вагу серед всього спектру спеціальних округів займають округи, що спеціалізуються на

лом в межах округів, хоча муніципалітети й спеціальні округи часом перетинають кордони округів. Різні штати у дуже різні способи встановлюють свої методи регулювання структури місцевої влади. Одним з головних методів є накладання обмежень на форми місцевого урядування, які можуть використати громадяни, а також, ступінь, до якого вони можуть здійснювати самоуправління (наприклад, самоуправління чи автономія у внутрішніх справах).

У багатьох випадках структури місцевої влади і конкретні обов'язки чиновників місцевих органів самоуправління встановлюються конституцією та законами штату. В інших випадках це право делегується громадам, які мають привілей місцевого самоврядування, що дає їм можливість добирати форму урядування на свій розсуд, можливо, з небагатьма обмеженнями, встановленими штатом.

Загальновідомо, що політична система США в своєму найбільш узагальненому вигляді базується на розподілі влади (виконавчої, законодавчої, судової) і федеральній формі устрою країни¹²⁷. Таким чином, принцип горизонтального розділення влади підтримується і остаточно закріплюється федеральним характером державного устрою, а саме вертикальним розподілом повноважень на центральний, регіональний (штати) і місцевий рівні влади. До того ж федеральний устрій країни значною мірою доповнює і гарантує ефективність дії системи "протиवाг", що історично склалася та існуючої, у владному

¹²⁷ Шило В. Федералізм як частина американського способу життя: загальна теорія і практика розвитку.// <http://www.nga.org/Releases/PR-27Feb2000Opening>.

механізмі американської держави. Але головне, що властиво федералізму в його американському вимірюванні і що має кардинальне значення для осмислення стратегічних параметрів його розвитку, пов'язане з фактом перетворення федералізму в США з чисто правового феномена (форми державного устрою) в ефективний засіб вирішення численних проблем, в невід'ємний спосіб життя і систему цінностей всього американського суспільства.

Канада – незалежна федеральна держава, що входить в співдружність, очолювану Великобританією. Хоча формально главою держави є англійська королева, залежність країни від англійської корони є номінальною і символічною.

Сучасний адміністративно – територіальний устрій Канада включає десять провінцій та три території, кожна з яких має свою столицю (в дужках): Альберта (Едмонтон), Британська Колумбія (Вікторія), Острів Принс-Едуард (Шарлоттаун), Манітоба (Вінніпег), Нью-Брансвік (Фредеріктон), Нова Шотландія (Галіфакс), Нунавут (Іквалут), Онтаріо (Торонто), Квебек (Квебек), Саскачеван (Реджина), Нова Земля (Св. Джон), Північно-Західні Території (Єллоунайф) та Юкон (Уайтхорс). Канада є другою за величиною країною у світі (9 970 610 кв. км), яку перевершує за розмірами тільки Росія. Чисельність населення станом на 1999 рік становить 30 491 294 осіб, середня щільність населення приблизно 3 особи на кілометр квадратний.

Таблиця 3.7

Валовий внутрішній продукт (ВВП) Канади, розрахований на основі витрат провінцій та територій [8]					
	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>
	Мільйонів \$				
Ньюфаунд та Лабрадор	13,922	14,179	16,452	18,131	19,433
Острів Принс-Едуард	3,366	3,431	3,715	3,845	4,023
Нова Шотландія	24,658	25,909	27,079	28,715	29,879
Нью-Брансвік	20,085	20,684	21,152	22,179	22,976

Квебек	224,928	231,624	242,011	252,367	265,063
Онтаріо	440,759	453,701	478,141	493,345	517,407
Манітоба	34,057	35,157	36,644	37,719	39,990
Саскатчеван	33,828	33,127	34,327	36,394	39,999
Альберта	144,789	151,274	150,814	171,175	187,152
Британська Колумбія	131,333	133,514	138,252	145,948	157,241
Юкон	1,190	1,259	1,274	1,332	1,412
Північно – Західні території	2,515	2,972	3,037	3,680	4,174
Нунавут	834	876	951	991	1,055

Згідно даних таблиці 3.7, найбільший абсолютний внесок у валовий внутрішній продукт Канади забезпечує провінція Онтаріо (у 2004 р. – 517,407 млн.\$), частина якої з 2000 до 2004 року є незмінно найвищою. Значні внески, до загального розміру ВВП у 2004 роблять також провінція Квебек (265,063 млн.\$), Альберта (187,152 млн.\$) та Британська Колумбія (157,241 млн.\$), які демонструють тенденції до зростання починаючи з 2000 року. На інші провінції припадає досить незначний загальний внесок до ВВП з розмірі близько 12,6 % від його загальної кількості.

Адміністративне поділ Канади має трирівневу структуру: федеральний рівень, регіональний рівень — провінції (10) /території (3) і місцевий рівень — муніципалітети (близько 2000 — міста, сільські поселення, тауншіпи)¹²⁸.

До першого рівня адміністративно – територіального поділу Канади відноситься муніципальний рівень, який формується з різноманітних категорій муніципалітетів, які співпадають по території з відповідними одиницями державного управління.

¹²⁸ Коротка характеристика адміністративно – територіального устрою США та Канади - http://www.budgetrf.ru/Publications/2003/Methodology/Federal/fedminfin2003bp_analytic/fedminfin2003bp_analytic130.htm#_Toc25043701

До другого рівня відносяться графства (в деяких провінціях) та спеціальні округи, які включають в себе декілька муніципалітетів.

Третій рівень репрезентують провінції, як суб'єкти федерації, які об'єднують в собі декілька територіальних одиниць другого рівня. Губернатору чи керівнику території делегуються функції державного управління своєю адміністративно – територіальною одиницею.



Рис.3.4. Адміністративно – територіальний поділ Канади*

*Джерело: Статистика Канади // <http://www.statcan.ca/start.html>

До типів самоорганізації громадян нижче першого рівня, без статусу самоврядування, відносяться райони в містах та громади. Закони провінції чи території Канади є обов'язковими для всіх адміністративно – територіальних одиниць нижчого рівня, що входять до них. Основною формою контролю

федеративної влади за діяльністю органів місцевого самоврядування виступає судовий контроль¹²⁹.

Кожна з 10 провінцій та 3 територій має свого губернатора чи керівника території, який є керівником законодавчої гілки влади, окрім нього виборним законодавчим органом на провінційному рівні є Палата Громад. Виконавча влада здійснюється Кабінетом Міністрів на чолі з провінційним прем'єром, члени Кабінету вибираються з поміж членів Палати громад провінції. Законодавство, прийняте на провінційному рівні, визначає та обмежує повноваження, як правило, з наданням послуг щодо майна громадян.

Розподіл повноважень між федеральними і регіональними рівнями встановлене в Конституції Канади. Цей документ надає широкі виконавчі повноваження адміністраціям провінцій (включаючи витрати на освіту, охорону здоров'я, суспільні послуги, муніципальні організації, судові органи, а також інші потреби провінцій і місцевих органів влади), але не визначає, яким чином користуватися цими повноваженнями. Хоча регіональні і місцеві органи влади повинні надавати мінімальний набір послуг, визначених федеральним законодавством (особливо у області охорони здоров'я), кожна провінція розробляє власне зведення законів. Певною мірою в кожній провінції розробляється власна практика в різних областях, заснована на досвіді минулих років, а також на досвіді інших провінцій, рекомендаціях різних організацій.

Згідно з канадським законодавством, до законодавчих повноважень провінцій відносяться :

- Пряме оподаткування;
- Охорона здоров'я;
- Освіта;
- Здійснення правосуддя;
- Муніципальне управління;

¹²⁹ Адміністративно-територіальне поділ і органи місцевого та регіонального самоврядування в різних країнах - http://vasilieva.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49368.htm

- Продаж землі, що перебуває у власності держави;
- Ліцензування;
- Штрафи;
- Збори;
- Володіння та користування природними ресурсами;
- Інші джерела надходження коштів у провінції;

Основною сильною стороною є повноваження щодо землекористування (зонування) на муніципальних територіях.

Провінції розподіляються, в свою чергу на структурні одиниці нижчого рівня – муніципалітети. Муніципалітети не мають конституційного закріплення, як федеральний та провінційні уряди. Муніципальний сектор поділений на 3 групи:

- міста з самоврядуванням вищого рангу - окружні та регіональні муніципалітети
- міста з самоврядуванням нижчого рангу - великі та середні міста, села та поселення
- відокремлені муніципалітети - великі та середні міста і поселення

Місцеві органи влади складаються з членів, обраних та призначених спеціальними органами: шкільними радами, радами музеїв та бібліотек, радами поліції тощо.

До нормативно – правових актів, які регламентують діяльність муніципалітетів в Канаді можна віднести:

- специфічне законодавство, яке стосується всіх муніципалітетів (Муніципальний акт, акт планування);
- власне законодавство муніципалітетів (Регіональний акт);
- законодавство муніципалітетів і провінційного уряду як тих, що забезпечують громадські послуги (Акт громадського транспорту, Акт поліцейської служби);
- законодавство, що стосується роботодавців, державних та приватних (охорона здоров'я та охорона праці);
- законодавство, що стосується окремих функцій (обслуговування ліфтів, безпека басейнів).

Делеговані обов'язки муніципалітетів, відповідно до канадського законодавства, визначаються провінціями, які мають чітко визначену сферу відповідальності, як наприклад забезпечення бюджетних надходжень (податки на майно, ліцензії (підприємництво і т. п.), перекази коштів провінцією, деякі види комерційної діяльності). До делегованих обов'язків муніципалітетів відносяться: пожежна безпека, поліція, каналізація, водопостачання, сміття, дороги, очистка від снігу, догляд за парками.

Відповідно до власних делегованих обов'язків, муніципалітети пропонують і надають, встановлений муніципальним законодавством, спектр послуг кількома шляхами:

- безпосередньо;
 - спільно з іншими муніципалітетами;
 - спільно з провінцією;
 - через контрактні служби;
- придбані у інших муніципалітетів;
— придбані в приватному секторі.

Механізм міжурядових зв'язків у Канаді відображений на рис.3.5.

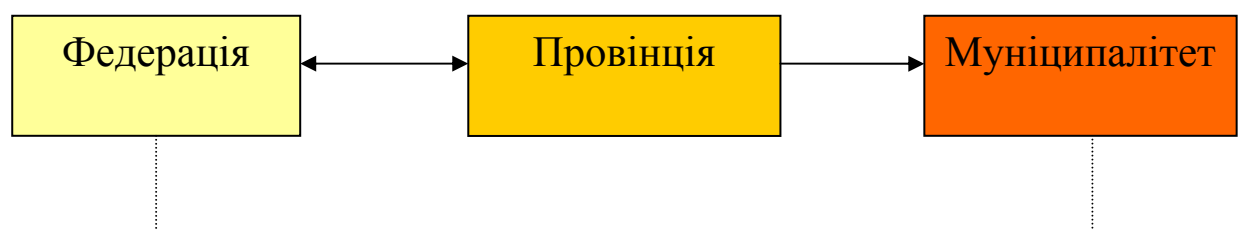


Рис.3.5 Механізм міжурядових зв'язків у Канаді

Основними фінансовими ресурсами для функціонування та розвитку муніципалітетів виступають кошти від спеціальних програм фінансованих 3 - ма рівнями влади та федеральних видатків на федеральні потреби наприклад, порти, аеропорти, військові бази, офіси. Муніципалітети не можуть обкладати податками федеральний або провінційні уряди, натомість вони отримують платежі замість податків від федерального та

провінційних урядів за послуги, такі як поліція, протипожежна охорона, збір сміття, водопостачання, каналізація і т. п.

Основними проблемними питаннями функціонування муніципалітетів в Канаді виступають :

- гармонізація послуг та оподаткування ;
- інтеграція працівників;
- втрати в громаді.

З метою вирішення проблемних питань, уряди провінцій та територій проводять реструктуризацію муніципалітетів. Проведення реструктуризації муніципалітетів сприяє: загальному зменшенню кількості службовців; покращенню загальної організації муніципалітетів (забезпечення кадрами та надання послуг); виключенню паралелізмів та дублювання повноважень; покращенню звітності; зростання якості наданих послуг; створенню робочих місць та економічного зростання; покращення планування використання землі тощо.

Канада відноситься до держав з розвинутим федеративним устроєм, і значною мірою відображає сучасний розвиток і процес вдосконалення сучасного федералізму в світі. Сучасний канадський федералізм є однією з фундаментальних основ розвитку канадської держави та політичної організації суспільства, забезпечення постійного зростання суспільного добробуту й рівня життя в країні.

Федералізм як форма державного устрою у вигляді політико-адміністративного поділу країни, що склалося і історично затвердилося, є однією з двох наріжних основ організації і функціонування політичної системи американської та канадської держав, а також життя їхніх суспільств. Основною характерною рисою федералізму в США та Канаді, можна з впевненістю назвати його перетворення з чисто правового феномена (форми державного устрою) в ефективний засіб рішення численних проблем. Адміністративно-територіальне поділ цих двох великих країн перетворився на політико-територіальний поділ, і, відповідно, адміністративно-територіальний устрій став в переважаючій мірі політико-територіальним. Отже, за таких умов, розподіл влади у

федераціях, функціональних повноважень між центром і суб'єктами не тільки дозволяє враховувати соціально - економічні чинники в розвитку держави, істотно наблизити апарат і органи управління до територій, але і значно підвищує можливості населення робити вплив на підзвітні державні управлінські структури, що сприятиме розвитку ефективнішої системи управління відповідно до змінних умов суспільного і господарського життя.

3.3. Досвід країн Сходу

Важливим і цікавим є досвід формування і реформування адміністративно-територіального устрою країн Сходу. Адже, саме країни Сходу дивували і продовжують дивувати Європу і Новий Світ успіхами в сфері економіки та управління. Ці успіхи, безумовно, в значній мірі визначалися особливостями адміністративно-територіального устрою і системою влади.

Але, країни Сходу – це інноваційна економіка, унікальна культура, специфічний спосіб життя і специфічний, відмінний від інших країн світу адміністративно-територіальний устрій. Чи зможе Україна винести хоча б які-небудь корисні для себе уроки в плані будови і функціонування останнього? Спробуємо відповісти на це запитання шляхом вивчення особливостей і специфіки адміністративно-територіального устрою Японії – однієї з найрозвиненіших країн світу.

Адміністративно-територіальний поділ Японії був установлений у ході Реставрації Мейдзі. Принципи його побудови збереглися до наших днів. Згідно з указом імператора від 29 серпня 1871 р. скасовувалися дрібні князівства й створювалися префектури, система яких згодом поширилася на всю країну. Відповідно до згаданого указу в країні було створено більше 300 префектур («кен»), у тому числі три столичних округи («фу») - Токіо, Кіото, Осака, у яких була

уведена особлива система керування. Незабаром кількість префектур були скорочені до 75, а в 1888 р. - до 46¹³⁰.

Система місцевого самоврядування в її сучасному вигляді склалася в Японії після другої світової війни в ході демократизації економіки й суспільного устрою. Конституція країни 1947 р. проголосила «принцип місцевої автономії» (ст. 92), що був конкретизований у цілому ряді законів, прийнятих головним чином наприкінці 40-х і 50-х років¹³¹.

В наш час в адміністративному відношенні Японія розділена на 47 префектур чотирьох категорій: «то» - столичний округ Токіо, «до» - губернаторство Хоккайдо, «фу» - особливі округи Кіото й Осака й «кен» - інші 43 префектури. Між префектурами різних категорій існують невеликі розходження в організації й управлінні (найменші - між префектурами «фу» і «кен», віднесення яких до різних категорій є скоріше історичною традицією)¹³².

Низова ланка адміністративно-територіального поділу утворюють міста («сі») - 669, селища («маті») - 1993 і сільські громади («мура») - 570. Столиця країни Токіо в адміністративному відношенні являє собою 23 самостійних «спеціальних райони» («токубецу ку»), прирівняних до міст «сі»¹³³.

Отже, японську систему влади - це двоступінчаста система. Верхній її щабель - префектури. Нижній щабель утворюють муніципалітети міст, селищ і сіл. Префектур і муніципалітетів налічується в цілому приблизно 3200. Структура їх схожа, і вони рівноправні перед законом. Їхнє керівництво обирають жителі на прямих виборах. Це так звана система «подвійного представництва».

Головним завданням, яке тривалий період вирішувалося під час формування адміністративно-територіального устрою Японії, було підвищення управлінських здатностей і зрілості

¹³⁰ <http://www.japantoday.ru/japanaz/r16.shtml> - енциклопедія по Японії.

¹³¹ Докладнішу інформацію про формування системи місцевого самоврядування Японії можна отримати в серії статей А. Сенаторова (Знайомтеся - Японія. - 1996. - № 11-13).

¹³² <http://www.japantoday.ru/japanaz/r16.shtml> - енциклопедія по Японії

¹³³ Там само.

місцевих органів влади під контролем сильного центрального уряду.

Таке завдання ставилося не випадково: за чисельністю населення (126 млн. осіб на початок ХХІ ст.) Японія займала 8-е місце у світі після КНР, Індії, США, Індонезії, Бразилії, Росії й Пакистану. За 100 років її населення збільшилося з 35,3 млн. осіб в 1875 р. до 111,9 млн. осіб в 1975 р., тобто на 76,6 млн. осіб. Незважаючи на те, що останнім часом чисельність населення змінювалася незначно (наприкінці 90-х років приріст складав лише 0,2%), територія Японії була і залишається однією з найбільш заселених ділянок суші (щільність населення Японії становить понад 330 осіб на 1 кв. км). При цьому, переважна більшість японців (78%) живе сьогодні у великих містах і ця тенденція продовжує підсилюватися. Основна частина міського населення сконцентрована в трьох величезних мегаполісах - Токіо, Нагоя й Осаці, які переходять один в інший на вузькій рівнинній смузі уздовж узбережжя Тихого океану.

Все це висувало спеціальні й специфічні вимоги до адміністративно-територіальною устрою країни в плані необхідності створення умов для забезпечення населенню високої якості життя. Правда, таке завдання дещо полегшувалося у зв'язку з тим, що населення Японії відрізняється винятковою національною однорідністю: у країні проживає менш 1% осіб неяпонської національності. Серед національних меншостей найбільш численні корейці - близько 700 тис. осіб.

І все ж, наприкінці ХХ ст. і на початку ХХІ ст. перед країною постало завдання децентралізації управління. В значній мірі необхідність його розв'язання була обумовлена неоднорідністю «центра», який представляв собою, по суті, низку бюрократичних центрів, та наявністю бар'єрів і суперечностей між цими бюрократичними центрами - центральними відомствами, які направляли накази на місця. На думку Р.Дж. Самуельса, таку систему центра можна назвати «секційним централізмом». Учений вважає, що недоліки

«вертикального адміністрування» є, по суті, недоліками «замкнутості» і вузьких відомчих підходів¹³⁴.

При цьому, Р.Дж. Самуельс стверджував, що система вертикальних взаємин між центральною й місцевою владою в Японії аж ніяк не була такою простою й однозначною, як це часто представлялося в західних дослідженнях. У Японії на той час, на його думку, співіснували різнонаправлені формальні й неформальні, горизонтальні й вертикальні зв'язки. Наприклад, місцеве управління мало горизонтальний компонент, який так і не був належним чином оцінений, оскільки увага постійно акцентувалася на Японії як на вертикально організованому суспільстві. Більша частка горизонтальних зв'язків здійснювалася як відповідь на економічні потреби, наприклад, об'єднання зусиль при реалізації яких-небудь регіональних проектів, управління суспільними землями, поширення місцевих ініціатив. Необхідність посилення міжрегіональних зв'язків побічно підтверджувалася планами створення спеціальних районів різними міністерствами й відомствами¹³⁵.

Загальна оцінка економічної ефективності сформованої на кінець 90-х років системи місцевого самоврядування повинна визначатися, на думку І.Тімоніної, умовами й завданнями того або іншого періоду економічного розвитку країни. Вона акцентувала увагу на тому, що її високоцентралізований і «вертикальний» характер на різних історичних етапах обертався то силою, то слабкістю. З одного боку, ця система поєднувала права й обов'язки центрального уряду й органів місцевої влади. Це дозволяло протягом усього повоєнного періоду забезпечувати умови для розвитку регіонів і виконання органами місцевої влади покладених на них обов'язків, а також будувати адекватну регіонально-економічну політику. З іншого боку, у міру того, як самі регіони набирали «економічної ваги», ця

¹³⁴ Samuels R. J. The Politics of Regional Policy in Japan: Localities Incorporated? - N. Y., 1983.

¹³⁵ Там само.

система стала гальмувати подальший розвиток і регіонів, і всього народногосподарського комплексу¹³⁶.

Таким чином, необхідність реформи не викликала сумнівів.

Акт про децентралізацію, уведений у дію 1 квітня 2000 року, викликав різкі зміни у відносинах центра й місцевої влади, зменшивши роль центрального уряду. Очікувалося, що в новій системі місцеві влади будуть брати ініціативу на себе, хоча вони, певною мірою й продовжать співпрацювати з міністерствами. Таким чином, реформа по децентралізації управління 2000 року була визначена як реформа по посиленню автономії місцевої влади від центрального уряду в плані надання соціальних послуг¹³⁷.

Правда, деякі фахівці вважали, що й до проведення реформи Японія була унікальною країною - її органи місцевої влади відігравали вирішальну роль у наданні широкого спектра соціальних послуг. На місцевий рівень влади в Японії було делеговане велике коло економічних функцій і прав, що поступово розширювався. Це, наприклад, - регламентація землекористування. На місцях розроблялися й приймалися плани використання національної території (для підвідомчих територій) і землекористування, які проходили експертизу відповідних регіональних рад по плануванню використання території й землекористуванню й затверджувалися губернаторами й мерами. Місцеві влади давали дозвіл на висновок земельних угод (або реєструють їх залежно від категорії земель і встановленого порядку). Губернатори префектур також затверджували так звані «території регульованого землекористування», де вводився особливий режим дозволу земельних угод. Місцеві ж влади стежили за цільовим використанням земель¹³⁸.

¹³⁶ Тимонина И. Региональная экономическая политика на рубеже столетий // http://www.japantoday.ru/znakjap/ekonomika/029_02.shtml

¹³⁷ Ватару Китамура. Парадоксы централизации и децентрализации: опыт Японии // http://www.decentralization.ws/icd2/papers/local_gov_japan.htm

¹³⁸ Тимонина И. Региональная экономическая политика на рубеже столетий // http://www.japantoday.ru/znakjap/ekonomika/029_02.shtml

На місцевий рівень влади в Японії були делеговані також і підтримка місцевого підприємництва, регулювання трудових відносин і зайнятості, сільськогосподарська політика, будівництво й експлуатація різноманітних об'єктів виробничої й соціальної інфраструктури (по японській термінології - «суспільного капіталу»), де діяли муніципальні підприємства. Сфера відповідальності місцевої влади була тут велика. Вони займалися плануванням, фінансуванням, розподілом підрядів, а також будівництвом і експлуатацією силами місцевих суспільних підприємств доріг, дамб, суспільного житла й потужностей по переробці побутових відходів, об'єктів комунального господарства й охорони навколишнього середовища¹³⁹.

У віданні місцевого самоврядування перебували й такі надзвичайно важливі підсистеми соціальної сфери, як страхова медицина, соціальне забезпечення, культура, спорт.

Звичайно, місцеві влади були вкрай зацікавленими в розвитку підприємництва у своєму регіоні, а тому політика його підтримки займала помітне місце в їхній діяльності. Органи місцевого самоврядування відігравали усе більше помітну роль у реалізації загальнонаціональної регіональної економічної політики, у тому числі в рамках програм по пожвавленню соціально-економічного розвитку регіонів, просування виробництва із центральних у віддалені райони й ін.

Понад дві третини бюджетних засобів проходили через руки працівників місцевих органів управління, загальна чисельність яких становила майже 75% від загального числа всіх зайнятих в сфері управління. І все ж обмеженість власної фінансової бази органів місцевого самоврядування систематично вступала в суперечність із зростаючим обсягом покладених на них функцій. Адже, згідно із законодавством Японії, оскільки громадянин, що проживає в будь-якій префектурі або місті, є одночасно її громадянином, то вже тому він повинен одержувати певний набір суспільних послуг незалежно від того, яке

¹³⁹ Тимонина И. Региональная экономическая политика на рубеже столетий // http://www.japantoday.ru/znakjap/ekonomika/029_02.shtml

фінансове становище місцевого органа влади. А трансфери розподілялися між префектурами й муніципалітетами в нерівних пропорціях. У середньому вони становили в 90-х роках XX ст. близько 40% дохідної частини бюджетів префектур і 30% - муніципалітетів, але за цими середніми показниками скривалися значні розбіжності по окремих регіонах. Перерозподіл податків здійснювався за принципом повного або часткового збалансування різниці між основними фінансовими потребами й основними фінансовими надходженнями.

При цьому, відрахування із центрального бюджету одержували не всі, а нужденні префектури й муніципалітети (останні не безпосередньо від уряду, а через префектури). Доволі цікавою була методика виявлення таких префектур. Вона базувалася на зіставленні фінансових потреб і надходжень у місцеві бюджети. До числа нужденних відносилися ті префектури й муніципалітети, «основні фінансові потреби» (basic financial needs - BFN) яких перевищували «основні фінансові надходження» (basic financial revenues - BFR). BFN визначаються по наступній формулі: $BFN = UC \times UM \times MC$, де UC - потреби всіх суспільно необхідних структур, таких, як пожежна охорона, поліція й т.п, список яких визначений у законі «Про перерозподіл місцевих податків»; UM - одиниця виміру витрат; MC - коефіцієнт модифікації, обумовлений наказом Міністерства по справах місцевого самоврядування.

На базі співвідношення «основних фінансових надходжень» і «основних фінансових потреб» визначався «індекс фінансової міцності» (index of financial power - IFP), який слугував орієнтиром для розподілу фінансових ресурсів між префектурами. Наприклад, на початку 90-х років середнє по країні значення цього індексу становило 0,50. Префектури, для яких значення даного показника було від середнього по країні, вважалися слаборозвиненими й такими, що потребують особливої державної підтримки¹⁴⁰.

¹⁴⁰ Тимонина И. Региональная экономическая политика на рубеже столетий // http://www.japantoday.ru/znakjap/ekonomika/029_02.shtml

Більшість органів місцевого самоврядування Японії отримували в тій або іншій формі трансферти від центрального уряду. На початку 90-х років з 47 префектур лише чотири - Токіо, Канагава, Аїті й Міе - вважалися заможними й не користувалися ними, наприкінці 90-х років заможним вважалося лише Токіо. А з 3437 міст, селищ і сіл Японії бездотаційних налічувалося 164, або 4,8% від загального числа.

Крім цього, уряд Японії використовував й систему пільгового цільового кредитування органів місцевого самоврядування через програму позик та інвестицій, які призначалися для фінансування проектів з очікуваним прибутком. Як правило, ці позики та інвестиції використовувалися на організацію «суспільних робіт», реалізацію загальнодержавних програм регіонального розвитку, попередню покупку земельних ділянок для суспільних потреб, кредитування місцевих приватних і суспільних підприємств.

Інша частина державних кредитних ресурсів (близько 30%) надходила через Корпорацію фінансування місцевих підприємств (які були головними господарськими суб'єктами місцевих адміністрацій) безпосередньо на рахунки останніх¹⁴¹.

Завдяки такій бюджетній системі органи місцевого самоврядування змогли не тільки забезпечити фінансову базу для виконання останніми закріплених загальнодержавних функцій, але й мали можливість брати участь у загальнодержавній політиці вдосконалювання інфраструктури й формування власних «бюджетів розвитку», у тому числі й для ініціювання й підтримки локальних проектів.

І все ж проблема доцільності й справедливості розподілу фінансових ресурсів між територіями часто обговорювалася в японській пресі, у виступах політиків як питання про взаємини між «заможними» і «дотаційними» регіонами. Так, Ю. Харада зауважив із цього приводу, що роль національного уряду стала зводитися до того, щоб збирати багатства із трьох регіонів і перерозподіляти їх між всіма іншими. Очевидно, що цей вчений

¹⁴¹ Тимонина И. Региональная экономическая политика на рубеже столетий // http://www.japantoday.ru/znakjap/ekonomika/029_02.shtml

виступив таким чином проти «зрівнялівки», вважаючи несправедливим урізання доходів найрозвиненіших префектур, податковий внесок яких у державну скарбницю найбільший. Особливо часто виражають невдоволення із цього приводу влади Токіо, яке крім витрат великого міста несе й тягар витрат, зв'язаних зі статусом столиці¹⁴².

В результаті на різних рівнях у Японії висувалися ідеї перебудови регіональних фінансових систем. Так, пропонувалося скасувати дотації й інші надходження з державної скарбниці, а податки з юридичних осіб і прибутковий податок розподіляти між державою й регіонами як об'єднаний. На різних рівнях висувалися також ідеї передачі у ведення місцевої влади споживчого податку й лібералізації випуску місцевих позик.

А губернатор префектури Оіта М. Хірамацу запропонував, щоб 60% податків, що збираються в країні, ішли прямо органам місцевого самоврядування. Це, на його думку, дозволило б місцевій владі більш ефективно працювати в галузі освіти, охорони здоров'я та поліпшення якості життя людей. М.Хірамацу висунув досить сміливу й радикальну ідею реконструкції всієї системи місцевого самоврядування за зразком ЄС і в перспективі - створення системи адміністративного устрою типу «Сполучених Штатів Японії»¹⁴³. Хоча ця ідея й була утопічною, але вона є яскравим відображенням настроїв місцевих лідерів того часу.

На думку І.Тімоніної, тенденції в системі економічних взаємин центра й регіонів, що сформувалися в 90-х роках, стали явними ознаками якщо не самих змін, то, у всякому випадку, готовності цієї системи до змін. Причому цю готовність (хоча, можливо, і в різній степені) проявили обидві сторони. Місцеві влади усе більш чітко заявляли про своє прагнення одержувати більшу економічну самостійність і більші повноваження, уряд

¹⁴² Харада Ю. Налог для субсидий подрывает силу провинций // Япония про себя и мир. - М., 1993. - № 3. - С. 32-38.

¹⁴³ The Nikkei Weekly. 12.07.1999.

був готовий частково цими повноваженнями поділитися¹⁴⁴. Ця ситуація, безумовно, стала детермінантом прийдешніх змін в ідеології й механізмах регіональної економічної політики країни.

Підсумовуючи наголосимо, що досвід Японії того часу є цікавим для України щонайменше з двох позицій:

1. Чому органи місцевої влади, незважаючи на відмічені недоліки, доволі успішно функціонували у такій високоцентралізованій країні, як Японія ?

2. Що змінилося після реформи 2000 року ?

Отже, до реформи 2000 року відносини між центром і периферією у високоцентралізованій унітарній Японії були такими, що місцеві влади вміли домагатися від центрального уряду значних фінансових ресурсів. Яким чином це відбувалося ? Адже, відносини між центральними й місцевими органами влади в Японії були дуже складними: центр не завжди виділяв необхідні кошти під надані повноваження, тобто безпосередньо, але він завжди виділяв їх опосередкованим шляхом – через підвищення місцевих податків або виділяючи гранти на загальні цілі. Це забезпечувало достатній рівень фінансування: місцеві органи влади отримували надходження із Токіо, незважаючи на саму серйозну недостачу грошей у центрі.

Разом з тим, за державою зберігалось право контролювати, а найчастіше й прямо втручатися в справи місцевого значення, що й створило політико-правові передумови для формування «високоцентралізованої» моделі економічних відносин між центром і периферією. Це проявлялося й у порядку поділу економічних повноважень між урядами й місцевою владою¹⁴⁵.

Міністерство Внутрішніх Справ здійснювало фінансовий контроль над місцевими органами влади, відіграючи важливу роль у раціоналізації витрат на місцях, що поліпшувало якість управління. Крім того, це міністерство складало щорічний

¹⁴⁴ Тимонина И. Региональная экономическая политика на рубеже столетий // http://www.japantoday.ru/znaikap/ekonomika/029_02.shtml

¹⁴⁵ Там само.

зведений бюджет 3200 місцевих органів влади і представляло його на національному рівні, захищаючи перед Мінфіном.

Така система працювала доволі ефективно: навіть в період енергетичної кризи 1975-1984, коли більшість західних країн відчули суттєвий фінансовий дефіцит, уряд Японії зумів подолати кризу і навіть збільшив витрати на місцеві потреби. Ватару Кітамура вважає парадоксальною ту обставину, що в централізованій країні, в якій на національному рівні функціонує міністерство, що відстоює регіональний розвиток, відбувається активний розвиток на місцях¹⁴⁶. Цим Японія є протилежністю Британії, де, незважаючи на високий ступінь автономії місцевої влади, фінансування місцевого розвитку було значно гіршим. Ватару Кітамура наголошує, що у централізованій системі органи місцевої влади, співпрацюючи з міністерствами, змогли підвищити свою самостійність і управлінську ефективність, тобто змогли «дозріти» до реформи по децентралізації¹⁴⁷.

Реформа 2000 року, яка викликана впливом інтернаціоналізації на внутрішній баланс інтересів, дала органам місцевої влади більшу незалежність, але водночас у них виникли серйозні фінансові проблеми. Крім того, реформа посилила суперечності між містом і селом та зробила їх більше зримими на політичному рівні. Цієї реформи вимагали ще на початку 90-х років ділові кола, оскільки центральні міністерства гальмували економічний розвиток: для відкриття виробництва необхідно було витратити приблизно рік на одержання всіляких дозволів, більшість з яких видавали центральні міністерства. Ось чому ділові кола давили на уряд, вимагаючи, щоб він передав повноваження на місця. Крім того, коли на початку 90-х почалися проблеми з фінансами, самі місцеві органи влади почали вимагати децентралізації, сподіваючись залучити зовнішніх інвесторів. Адже, автономія, якої вони прагнули,

¹⁴⁶ Ватару Кітамура. Парадоксы централизации и децентрализации: опыт Японии // http://www.decentralization.ws/icd2/papers/local_gov_japan.htm

¹⁴⁷ Там само.

децентралізації, стала рушійною силою руйнування існуючої системи. У результаті 1 квітня 2000 року набув чинності Акт про децентралізацію.

Отже, реформа була спрямована на те, щоб підвищити незалежність місцевих органів влади від центрального уряду. Але, результат був не зовсім таким, яким його очікували. Так, місцеві органи влади одержали можливість довільно встановлювати низку податків. Та їх справляння супроводжувалося рядом труднощів, в результаті чого доходи росли дуже повільно, а розрив між багатими й бідними регіонами стрімко зростав. Крім того, місцеві органи влади виявилися відкритими до суперечливих впливів ринкової економіки.

Ще однією надзвичайно важливою проблемою стало об'єднання муніципалітетів, яке здійснювалося з метою розширення можливостей маніпулювання ресурсами місцевих громад. Але, таке об'єднання зменшило ступінь їх демократичності. Воно супроводжувалося скороченням робочих місць в сфері управління; багато дрібних чиновників втратили роботу, а сфера соціальних послуг стала більш віддаленою від місцевих жителів. В гірських районах, де зняли адміністративні границі, залишилися природні бар'єри (ріки й гори), які фізично й психологічно розділяли людей. У результаті цього послабився природний зв'язок населення з місцевими органами влади і результативність функціонування останніх суттєво впала.

Таким чином, децентралізація, з одного боку, сприяла автономності місцевих органів влади, з другого, - активізувала антагонізм бідних регіонів з багатими, міських адміністративних утворень із сільськими, зробила цей антагонізм очевидним.

Враховуючи уроки реформи 2000 року Ватару Кітамура акцентує увагу на двомірній аналітичній моделі розвитку місцевого управління в централізованій унітарній системі – моделі «зрілості» і «автономії», яка надає дві можливості для

країн, що розвиваються, як у сфері державного будівництва, так і для реформування місцевих органів влади¹⁴⁸.

Ця модель базується на наступних положеннях:

1. Передача повноважень і засобів із центру на місця сприяє зростанню незалежності місцевої влади від центру, активізує діяльність місцевої влади, підвищує ефективність її функціонування за умови моніторингу її місцевими жителями й платниками податків.

2. Успіх залежить від підвищення управлінських якостей, зрілості місцевих органів влади під контролем центрального уряду і вчасної передачі їм повноважень, але у випадку, якщо люди побажають такої реформи.

Отже, японський досвід засвідчує: на шляху до «ідеального управління» слід досягнути двох вимірів - «зрілості» і «автономності».

Цінність японського досвіду полягає в тому, що в цій країні був зроблений акцент спочатку на підвищенні зрілості, і вже потім на підвищенні незалежності місцевої влади.

Саме тому, японці вважають, що адміністративна реформа в країнах, що розвиваються, повинна здійснюватися шляхом підвищення управлінських можливостей і зрілості місцевих органів влади під контролем сильного центрального уряду.

Отже, чи не найважливішим завданням для України є селективне використання зарубіжного досвіду при розбудові власного адміністративно-територіального устрою.

¹⁴⁸ Ватару Китамура. Парадоксы централизации и децентрализации: опыт Японии // http://www.decentralization.ws/icd2/papers/local_gov_japan.htm

М

е
п о

я я с
на реалізація адміністративно-територіальної реформи вимагає удосконалення адміністративно-територіального устрою країни, то очевидно, що здійснення останнього вимагає посиленої уваги з боку фахівців, управлінців, громадськості. В цьому контексті тема даної статті, яка присвячена проблемам удосконалення адміністративно-територіального устрою України, є актуальна і своєчасна.

Ця актуальність підтверджується, насамперед, нормативно-законодавчими актами, прийнятими в незалежній Україні. Чи не найбільшу увагу з них у контексті даної статті притягає Указ Президента України «Питання організації проведення в Україні адміністративної реформи» від 21 липня 2001 року за № 538/2001.

Цим Указом передбачалося призначити Єханурова Юрія Івановича, на той час Першого заступника Глави Адміністрації Президента України, керівника Головного управління організаційно-кадрової роботи та взаємодії з регіонами Адміністрації Президента України Уповноваженим Президента України з питань адміністративної реформи, затвердити Положення про Уповноваженого Президента

України з питань адміністративної реформи (що було виконано), затвердити новий персональний склад Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, ліквідувати Секретаріат Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, утворений відповідно до Указу Президента України від 2 жовтня 1997 року №1089 (1089/97) «Про Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи», утворити у складі Адміністрації Президента України для забезпечення діяльності Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи та Уповноваженого Президента України з питань адміністративної реформи Управління з питань адміністративної реформи, установити, що керівник Управління з питань адміністративної реформи за посадою є секретарем Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи.

На основі цього Указу Кабінету Міністрів України доручалося вирішити разом з Головою Адміністрації Президента України питання передачі штатної чисельності працівників ліквідованого Секретаріату Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи та бюджетних асигнувань на його утримання відповідно до Адміністрації Президента України та Державного управління справами; ліквідувати робочу групу з проведення реформи центральних органів виконавчої влади, утворену відповідно до Указу Президента України від 22 липня 1998 року №810 (810/98) «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні»; передбачати в проектах законів про Державний бюджет України на 2002 та наступні роки кошти на фінансування заходів із проведення адміністративної реформи в Україні; привести в місячний строк свої рішення у відповідність із цим Указом.

Главі Адміністрації Президента України доручалося затвердити в місячний строк Положення про Управління з питань адміністративної реформи; ліквідувати робочу групу з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади,

органів місцевого самоврядування та державної служби, утворену відповідно до Указу Президента України від 22 липня 1998 року №810 «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні».

Наведених вище даних достатньо для того, щоб зрозуміти наскільки ретельно пророблялися питання реалізації адміністративно-територіальної реформи, загалом, та удосконалення політико-адміністративного устрою України, зокрема, на нормативно-законодавчому рівні.

Не залишилися осторонь цих питань науковці, політики, спеціалісти, працівники засобів масової інформації, які представили на розсуд громадськості низку проектів та пропозицій, пов'язаних з удосконаленням адміністративно-територіального устрою України. Ці проекти та пропозиції можна поділити на три групи, згідно з кардинально відмінними поглядами на шляхи і підходи до удосконалення адміністративно-територіального устрою:

1.Адміністративно-територіальна реформа потрібна, але адміністративно-територіальний устрій чіпати не треба.

2.Удосконалення адміністративно-територіального устрою повинно бути селективне і поетапне.

3.Необхідно повністю відмовитися від старого адміністративно-територіального устрою, замінивши його абсолютно новим.

Зазначимо, що вибір будь-якого з цих шляхів чи підходів до удосконалення адміністративно-територіального устрою супроводжуватиметься низкою проблем теоретичного, методичного і практичного плану. Розглянемо їх детальніше.

1.Теоретичні проблеми. Серед теоретичних проблем чи не найважливішими є обґрунтування, в залежності від вибору шляхів і підходів до удосконалення адміністративно-територіального устрою, використання тих чи інших теоретичних підходів (нівелізації чи вирівнювання, сегментації мозаїчно-острівного типу, дивергенції зон різних видів обслуговування населення; конвергенції ступінчатої системи обслуговування з логістичною та інших); обґрунтування границь

нових адміністративно-територіальних утворень; обґрунтування центрів адміністративно-територіальних утворень; обґрунтування стандартів середовища для різних типів адміністративно-територіальних утворень.

1.1. Обґрунтування використання теоретичних підходів: - нівелізації (вирівнювання);

Цей підхід теоретичний підхід пов'язаний з благородною постановкою питання про створення однакових умов для всіх жителів України і відсутністю можливостей реалізувати його, принаймні в найближчий час. Незважаючи на це, багато політиків спекулюють саме цим питанням, обіцяючи швидко створити «рівні» умови «для всіх». Слід пам'ятати, що будь-яка територіальна система, будь-якого ієрархічного рівня (місто, село, адміністративний район, регіон, соціально-економічний район) виконує специфічну, унікальну, властиву тільки йому функцію. Саме тому вони не можуть однаковими, тотожними, а значить в їх межах неможливо створити однакові, тотожні умови життєдіяльності для жителів. Так, найменше місто України має менше 2 тис. жителів, найбільше – понад 2 млн. осіб. У першому неможливо, та й недоцільно будувати, наприклад, оперний театр чи величезний супермаркет, в той час, як в другому необхідно мати їх кілька одиниць. Саме тому, в Україні, як і в колишніх республіках СРСР, будувалася ступінчата система обслуговування, яка ґрунтувалася на єдиних принципах. Покажемо особливості її організації на прикладі медичної допомоги. Так, була передбачена етапність у діагностиці захворювань та ступеневість в обслуговуванні та лікуванні населення. Така організація збереглася ще й на сьогоднішній день. Першим найнижчим ступенем є первинна допомога, яку надають у сільській місцевості в фельдшерсько-акушерських пунктах, у міській - в амбулаторно-поліклінічних закладах. Ця допомога надається, як правило, по місцю проживання, тобто в територіальних межах першого порядку. Другий ступінь - надання початкової спеціалізованої допомоги (терапевтичної, хірургічної, педіатричної, акушерсько-гінекологічної), яка реалізується в поліклініках і лікарнях (для сільських жителів - у

поліклініках і лікарнях, розташованих у малих містечках чи великих селах). Таке обслуговування здійснюється у чітко визначених районах, тобто в конкретних територіальних межах другого порядку. Третій ступінь - це міські центри спеціалізованої допомоги, консультативні кабінети. Вони служать для надання допомоги міським та сільським жителям і мають свої зони обслуговування, які звичайно охоплюють адміністративний район чи кілька адміністративних районів. Четвертий ступінь - комплексна спеціалізована допомога, яку надають для всіх жителів в обласних лікарнях чи обласних консультаційних поліклініках. П'ятий ступінь - вузька і рідкісна спеціалізована допомога, яка здійснюється в регіональних чи республіканському центрах.

Наголосимо, що ступінчата система органічно накладалася на систему адміністративно-територіального устрою. Наприклад, четвертий рівень чітко вписувався в границі областей. Таким чином, зламати сучасний адміністративно-територіальний устрій – це ліквідувати ступінчату систему обслуговування, яка відповідає принципам системності і визнається як неперевершена в усьому світі. Таким чином, ступінчата система обслуговування давала можливість нівелізувати (вирівнювати) послуги, що надавалися на певних ієрархічних рівнях: районному, регіональному національному при тотальній рівності первинних послуг на локальному рівні (села, мікрорайони містах).

Отже, ступінчата система обслуговування давала можливість нівелізувати (вирівнювати) окремі види послуг, що надавалися на певних ієрархічних рівнях: районному, регіональному національному при тотальній рівності первинних послуг на локальному рівні (села, мікрорайони містах).

Разом з тим, в кожного жителя України поивнні бути рівні, абсолютно однакові часові можливості для доступу до центрів всіх ступеней обслуговування. Так, житель маленького містечка і великого міста повинен затратити однакову кількість часу для того, щоб добратися до школи чи до оперного театру: у першому випадку – це в середньому 15-и хвилинна доступність, у другому

– 1-1,5 годинна доступність. Для того, щоб така доступність була реальною, необхідно довести транспортну мережу України до стандартів розвинених країн світу.

Отже, першим кроком до реалізації «вирівнювання» є розбудова транспортної мережі шляхом побудови як потужних транспортних магістралей, так і доріг з твердим покриттям між сільськими поселеннями чи в мікрорайонах великих міст.

Зазначимо, що наявність в країні депресивних територіальних суспільних систем має місце насамперед тому, що в їх межах знаходиться незадовільна транспортна мережа. Найгостріша депресія мала місце в територіальних суспільних системах з елементами, в яких відсутні добрі дороги, зокрема дороги з твердим покриттям.

Для того, щоб жителі будь-якого регіону мали однаковий доступ до п'ятого ступеня обслуговування, який є переважно «столичним», необхідні швидкісні магістралі з Києва до всіх обласних центрів. Так, і до Одеси, і до Харкова, і до Сімферополя необхідно побудувати такі магістралі, щоб їх жителі могли добратися до столиці за 4-5 годин. Такі магістралі вже запроектовані, деякі будуються, але справа рухається дуже повільно.

Не можна говорити про рівність чи тотожність регіонів: якщо Київ – системоформуючий центр національного рівня з надзвичайно різноманітними та вкрай необхідними для єдності України функціями, то Донбас – паливно-енергетична база країни, Карпати – її легені, а Одещина – морські ворота. Отже, вирівнювання на регіональному рівні повинна здійснюватися шляхом зважування важливості виконуваних функцій, здатних забезпечити політичну й економічну безпеку держави, а не виробленим ВВП. Повноцінне виконання функцій тим чи іншим регіоном залежить від розвитку мережної економіки, впровадження інформаційних технологій регіонального розвитку, формування еліти та нових соціальних верств населення, що викристалізуються на основі їх участі нових видах економічної діяльності, розвиваючи новітній інтелект та менталітет.

В результаті буде мати місце поступове усунення територіальних відмінностей з огляду як на створення єдиних стандартів умов проживання всіх жителів держави, так і на розвиток національного господарського комплексу України як єдиного цілісного системного організму, підсистеми котрого виконують хоч і специфічні, але необхідні для забезпечення життєдіяльності функції.

- сегментації мозаїчно-острівного типу;

При кардинальній зміні адміністративно-територіального устрою на перший план вийде теоретичне обґрунтування всіх сфер життєдіяльності населення в умовах в умовах перекроювання території України і створення на ній адміністративних утворень, що зумовлять сегментацію мозаїчно-острівного типу: знівелюються рівні села чи містечка, чисельністю 5 тис. осіб і мільйонних міст. В таких умовах слід теоретично обґрунтувати нову організацію культурно-побутового обслуговування населення, продумати її генеральні принципи. Якими б ці принципи не були, повністю відмовитися від ступінчатої системи обслуговування населення України найближчим часом не вдасться: організація логістично-мережної структури видів об'єктів обслуговування, орієнтованої на верстви населення з відповідним рівнем доходів, є не тільки надзвичайно дорогим задоволенням, але й вимагає тривалого періоду для реалізації.

- дивергенції зон різних видів обслуговування населення;

Ця теоретична проблема пов'язана не тільки з кардинальною зміною адміністративно-територіального устрою України, але і з майновою сегрецією заселеності території України, яка приведе до створення специфічних зон обслуговування навіть в рамках одного і того ж виду обслуговування. Така система на сьогоднішній день властива США, де в зв'язку з цим виникає низка інших проблем: населення, яке живе в межах такої зони може випадати з неї як потенційний споживач через невідповідний рівень доходів, відмінну расову приналежність тощо. Обґрунтування запровадження її в Україні вимагає серйозних наукових

досліджень. Хоча, на практиці в багатьох містах країни з'явилися елітні квартали з власними об'єктами обслуговування, охороною тощо, що є своєрідним кроком на шляху формування сегментації мозаїчно-острівного типу на локальному рівні.

-конвергенція ступінчастої системи обслуговування з логістичною.

Названа проблема є ще одним теоретичним питанням, пов'язаним з кардинальною зміною адміністративно-територіального устрою України. Основним принципом логістичної системи культурно-побутового обслуговування населення є доведення послуг від виробника до споживача. Цьому сприяє розвиток бізнесу в умовах створення логістичних ланцюгів та найрізноманітнішого виду мереж, що спонтанно виникають, розпадаються і відтворюються в новій якості. Детермінуючим фактором цих процесів є стрімкий розвиток нових комп'ютерних технологій. Сьогодні через Інтернет можна купити товари, розрахуватися за надані послуги і навіть висповідатися. Безумовно, логістична система обслуговування населення накладається на ступінчасту, створюючи новітній симбіоз, ефективний перспективний розвиток якого залежить від виважених теоретичних обґрунтувань, концепцій і моделей.

1.2.Обґрунтування границь нових адміністративно-територіальних утворень.

На сьогоднішній день в Україні налічується 27 територіальних суспільних систем, які функціонують як регіональні. Такий поділ відповідає заселеності України, яка належить до держав з високою щільністю населення – понад 70 осіб на 1 кв.км. Більші показники спостерігаються у східних індустріальних регіонах (у Донецькій області – понад 180 осіб на 1 кв.км), менші - у північних та південних областях (на Чернігівщині – менше 40 осіб на 1 кв.км). Існуючий поділ на області забезпечує 2-2,5 годинну доступність з будь-якої точки регіону в його центр навіть при існуючій недосконалій транспортній системі. Досить зазначити, що Польща зовсім недавно сформувала в своїй системі адміністративно-територіального устрою рівень воєводств, подібний до

регіонального в Україні. При цьому, кількість воєводств (17 при площі Польщі 312 тис.кв.км) відповідає кількості регіонів в Україні (27 при площі 604 тис.кв.км). Безумовно, границі деяких областей слід уточнити. Так, границя між Львівською і Волинською областями перерізає Львівсько-Волинський вугільний басейн навпіл, що, хоча і було обумовлено історично необхідними факторами, але утруднювало функціонування такого системного утворення, як вугільний басейн. Подібні місця є і в східній частині України.

В той же час, такий поділ та нерівномірність розвитку регіонів загострили “класичні” проблеми (центр–регіони, центр–периферія), які можна спостерігати також у інших країнах центральної та східної Європи з перехідною економікою. Ці проблеми накладаються на протистояння «схід–захід», яке базується на відмінностях розміщення тих чи інших видів економічної діяльності, сучасному обрахунку валової доданої вартості, який не враховує тіньових оборотів, що мають місце, наприклад, в сфері релігії тощо. Таке протистояння фабрикувалося і фабрикується спеціально, щоб, з одного боку, виправдати неспроможність владних структур забезпечити населенню належний рівень життєдіяльності, з другого боку, дозволяє «владарювати» завдяки спеціальному формуванню суперечностей між населенням східної і західної частини однієї держави. З третього боку, таке протистояння є вигідним іншим державам, полегшуючи їм інтервенцію в Україну на різних рівнях: політичному, економічному, культурному, ідеологічному, інформаційному тощо. Крім того, наявність згаданого протистояння засвідчує про те, що українська держава провадить недостатньо ефективну регіональну політику, оскільки її пріоритети, як і колись, пов'язані з розвитком окремих галузей (наприклад, вугільної та сталеливарної промисловості, енергетики).

Враховуючи сказане, слід дуже виважено підійти до окреслення границь нових територіальних суспільних систем при розробці нового адміністративно-територіального устрою.

1.3. Обґрунтування центрів адміністративно-територіальних утворень.

Який би з шляхів і підходів до удосконалення адміністративно-територіального устрою не був обраний як вирішальний, питання теоретичного обґрунтування центрів адміністративно-територіальних утворень залишиться надзвичайно важливим. Україна має розвинену мережу поселень. Так, на 1 січня 2005 р. в країні налічувалося 456 міст, 886 селищ міського типу та 28585 сільських населених пунктів. При цьому, 46 міст належать до великих, тобто мають чисельність населення 100 тис. чол. і більше (крім того ще 5 міст досягали 100-тисячного рубежу протягом 90-х років). У великих містах проживає майже 40% всього, або близько двох третіх міського населення. Половина великих міст зосереджена в східних індустріальних регіонах (7 - у Донецькій області, 5 - у Дніпропетровській, 4 - у Луганській, 3 - у Запорізькій) і в Криму (3 - у складі Автономної Республіки Крим, а також Севастополь). В Україні нараховується 5 міст-мільйонерів - Київ (2,6 млн. осіб), Харків (1,5 млн. осіб), Дніпропетровськ (1,1 млн. осіб), Одеса (1,0 млн. осіб) та Донецьк (1,0 млн. осіб) і ще 4 крупних міста - Запоріжжя (0,8 млн. осіб), Львів (0,7 млн. осіб), Кривий Ріг (0,7 млн. осіб) та Миколаїв (0,5 млн. осіб). В таких умовах вибір центрів адміністративно-територіальних утворень є надзвичайно відповідальною справою. Достатньо зазначити, що зміна одного центру будь-якого адміністративного утворення зумовить зміну транспортних потоків, зумовить появу нових акцентів у навантаженнях на транспортну мережу, що може суттєво ускладнити і так непросту нинішню соціально-економічну ситуацію.

1.4. Обґрунтування стандартів середовища для різних типів адміністративно-територіальних утворень.

В наш час розв'язання цього теоретичного завдання супроводжується низкою проблем, серед яких старіння існуючих нормативних документів (наприклад, державних будівельних норм і правил), відсутність коштів на здійснення нових наукових обґрунтувань тощо. Наявність таких проблем зумовлена

соціально-економічною кризою, яку ще до цього часу не вдалося подолати, незважаючи на позитивну динаміку ВВП протягом останніх років. Так, згідно з даними Держкомстату України, протягом січня 2005 р. зростання суми боргу економічно активних підприємств мало місце майже в усіх регіонах країни. Найвищі темпи збільшення спостерігалися у Закарпатській (у 2,4 р.), Волинській (на 53,4 відсотка), Харківській (на 52,1 відсотка), Чернігівській (на 41,7 відсотка) областях. Поряд з цим у 7 регіонах за цей же період відбулося її зменшення (на 1,0–32,2 відсотка). Майже третина загальної суми боргу припадає на працівників підприємств-банкрутів. Впродовж січня сума боргу зазначених підприємств зросла на 3,7 відсотка і становила 380,8 млн. гривень. Найбільше зростання спостерігалось у Черкаській (на 6,7 млн. гривень), Луганській (на 1,8 млн. гривень) та Харківській (на 1,7 млн. гривень) областях. Серед регіонів найбільша питома вага суми боргу припадала на Донецьку (25,8 відсотка) та Луганську (10,6 відсотка) області. Більше половини (56 відсотків) суми боргу підприємств-банкрутів не виплачено промисловими підприємствами. До сказаного варто додати, що рівень розвитку АПК становив у 2004 р. лише 30% від рівня 1990р.

Без розробки нових сучасних і перспективних стандартів середовища життєдіяльності безпідставно вести мову про будь-які реформи, в тому числі й адміністративно-територіальну.

2.Методичні проблеми. Серед методичних проблем, як вже стає зрозуміло з наведеного вище тексту, пріоритетне місце займають такі проблеми, як розробка нових нормативів для визначення первинних потреб населення та пошук методів для обґрунтування ієрархічності адміністративно-територіального поділу.

3.Практичні проблеми. Серед практичних проблем надзвичайно важливими є обґрунтування строків здійснення реформи та підготовка населення до її реалізації. Адже, адміністративно-територіальний устрій – це не тільки викремлення територіальних суспільних систем на карті України та в нормативно-законодавчих актах. Це ще й спосіб

життєдіяльності населення, рівень його менталітету та інтелекту, самоідентифікація у складі громади за місцем проживання. Ломка усталених стереотипів може привести до стресових ситуацій, підвищення рівня захворюваності населення, зниження його ділової активності.

Ще однією практичною проблемою є розбудова транспортної та інфраструктурної мережі, яка виступає важливою умовою для підвищення інвестиційної привабливості територіальних суспільних систем, залучення вітчизняних та закордонних інвестицій, застосування передових технологій, а також для розвитку підприємницької діяльності. Без створення та розбудови сприятливої для економічного розвитку інфраструктури неможливий розвиток нових видів економічної діяльності в тих чи інших територіальних суспільних системах в тих центрах, без розвитку яких в цих системах неможливий прогрес. Дуже важливо визначити місця критичної напруги з точки зору необхідності розвитку в них того чи іншого виду інфраструктури. Уяву про такі місця з точки зору транспортної інфраструктури можна мати на підставі оцінки забезпеченості нею території України за допомогою нанесеного коефіцієнта Енгеля, який розраховується як відношення довжини транспортної мережі до кореня квадратного з добутку величини площі та кількості населення адміністративного утворення (рис.4.1). Картосхема засвідчує, що найбільш напружена ситуація є в місцях розташування великих міст та на територіях прилеглих до них (на картосхемі – це білі плями). В таких місцях необхідні сучасні транспортні розв'язки, більша щільність мережі тощо.

Дуже важливою практичною проблемою є оцінка затрат на здійснення адміністративно-територіальної реформи і виявлення можливостей щодо реалізації тих чи інших шляхів її здійснення.

І нарешті ще одна надзвичайно важлива практична проблема – це врахування процесів приватизації. Приватизація існуючих та створення нових підприємств радикально змінили структуру майнових відносин. Частка держави у економіці зменшилася, у половині регіонів України дві третини товарів та

послуг виробляються приватизованими підприємствами. Приватна чи колективна власність гальмує розв'язання таких питань, як прокладка доріг, вибір місць для сміттєзвалищ чи сміттєпереробних заводів тощо.

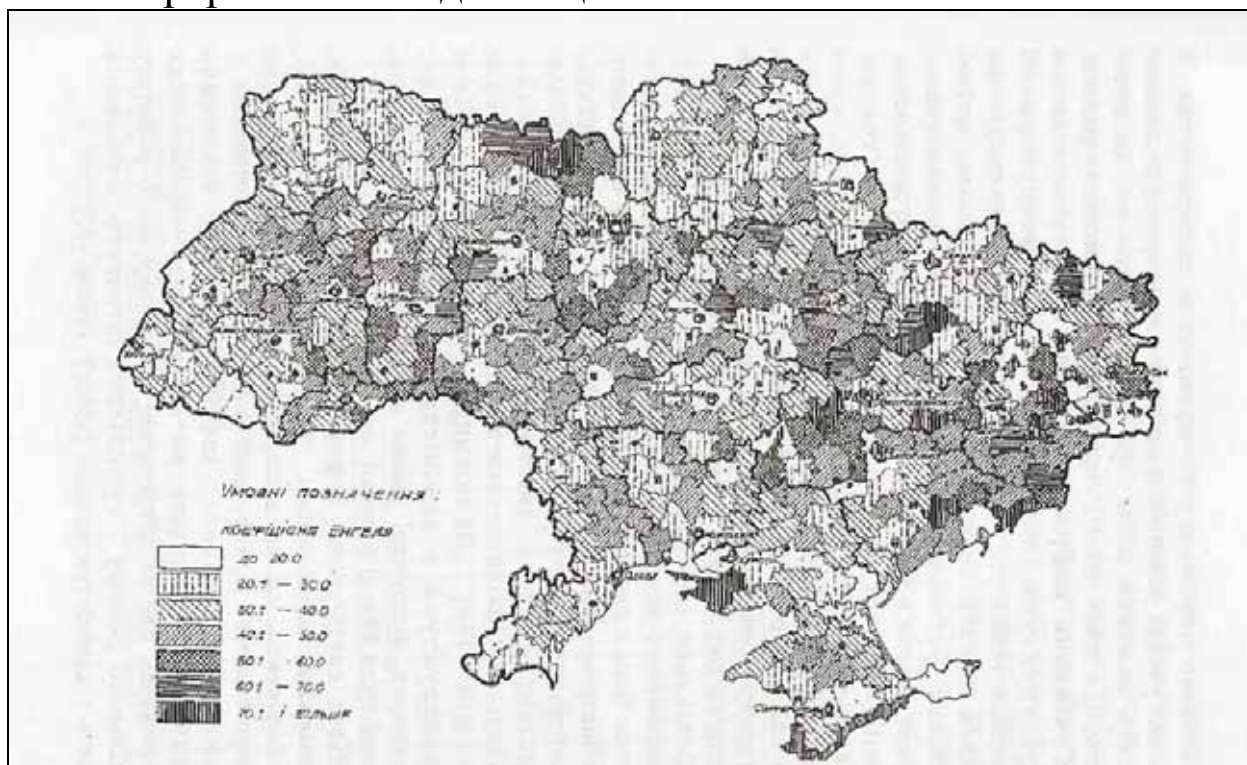


Рис. 4.1. Забезпеченість територій адміністративних районів транспортною мережею (за коефіцієнтом Енгеля)*

*Джерело: Коломийчук В.С. Соціально-економічний розвиток адміністративного району в умовах перехідної економіки (підходи до вивчення, стратегії розвитку). – Тернопіль: Укрмедкнига, 2001. - с.145.

Підсумовуючи все сказане вище, наголосимо, що здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні, зокрема удосконалення адміністративно-територіального устрою вимагає розв'язання зазначених вище теоретичних, методичних та прикладних проблем. Для цього необхідна організація на державному рівні серйозних наукових досліджень, які можуть виконати провідні науково-дослідні інститути України. Без цього не можна ламати адміністративно-територіальний устрій України. На нинішньому етапі доцільно лише підкоректувати границі окремих областей та адміністративних районів. Важливо

ввести проміжний ієрархічний рівень між регіональним та національним у вигляді нового соціально-економічного районування з метою концентрації ресурсів для розв'язання питань, що торкаються кількох областей і силами однієї області бути вирішеними не можуть.

4.2. Децентралізація управління в контексті формування нового адміністративно-територіального устрою

Децентралізація влади належить до основних політичних цінностей сучасного світу. Про це засвідчують пріоритети політики Європейського Союзу, де кожна держава-учасниця ЄС розробила і реалізує власну концепцію децентралізації влади.

Система побудови влади в Україні, з точки зору втілення принципу народовладдя закладеного в українській Конституції, переживає глибоку системну кризу. Основною її ознакою є недостатня спроможність органів влади забезпечити адекватну участь народу в управлінні суспільно-політичними та соціально-економічними процесами в державі, а відтак, як результат, врахувати інтереси абсолютної більшості людей і гарантувати їм гідний рівень життя.

Ось чому діюча в Україні система організації влади на регіональному й місцевому рівнях потребує вдосконалення відповідно до загальноприйнятих європейських принципів, закладених у Європейській хартії місцевого самоврядування, зокрема принципу субсидіарності, який полягає у наділенні найближчих до людини ланок влади максимальними за даних умов повноваженнями. Адже, Україна, підписавши Європейську хартію місцевого самоврядування (прийнята в 1985 році), погодилась з основними принципами щодо ролі органів місцевого самоврядування у розбудові Європи на принципах демократії і децентралізації влади, демократичних прав громадян на участь в управлінні державними справами, забезпечення ефективного і близького до громадянина

управління за умов наділення реальними функціями, засобами та ресурсами органів місцевого самоврядування, і узяла на себе зобов'язання дотримувати закріплені в ній положення.

В той же час Україна не завжди спроможна дотримуватись цих зобов'язань. Це пояснюється тим, що основними факторами обмеження можливостей місцевого самоврядування в Україні при здійсненні своїх функцій є:

- відсутність послідовної державної політики щодо розвитку системи місцевого самоврядування;

- відсутність повноцінного місцевого самоврядування на рівні громади, району та регіону, адже переважна більшість владних повноважень щодо соціально-економічного та культурного розвитку територій знаходиться в руках органів виконавчої влади, що прямо суперечить принципу субсидіарності, який отримав закріплення в Європейській хартії місцевого самоврядування;

- наявність суперечностей у положеннях Конституції України, що визначають територіальну основу, організаційну систему, компетенцію органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій;

- надмірна залежність органів місцевого самоврядування від рішень місцевих органів виконавчої влади, зокрема у питаннях формування і виконання місцевих бюджетів та реалізації інших делегованих повноважень, а також наявність правових підстав для втручання органів виконавчої влади у сферу компетенції місцевого самоврядування, великої кількості державних контролюючих структур, які чинять тиск на органи та посадових осіб місцевого самоврядування;

- відсутність чіткого розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях, між рівнями, органами і посадовими особами місцевого самоврядування;

- відсутність належної фінансової основи місцевого самоврядування, а саме фінансових, матеріальних та інформаційних ресурсів, необхідних для виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування, а також надмірна

централізація фінансових ресурсів і брак належної податкової бази (місцевих податків, зборів) для самостійного формування органами місцевого самоврядування власних бюджетів;

— наявність значних диспропорцій у стані соціально-економічного розвитку, чисельності населення, ресурсному забезпеченні територіальних громад, віддаленості населення від центрів надання основних адміністративних та громадських послуг;

— нераціональна система організації органів виконавчої влади на центральному та місцевому рівнях, низький рівень горизонтальної координації їхньої діяльності;

— низький рівень кваліфікації державних і муніципальних службовців, їх правової, політичної та інноваційної культури, нерозуміння ними свого соціального призначення; високий рівень політичного та корпоративного впливу на прийняття рішень з питань соціально-економічного та культурного розвитку території;

— невизначеність територіальної основи (просторових меж) місцевого самоврядування, наявність випадків співіснування кількох громад на одній території та нерозв'язаність питань співвідношення їхньої компетенції;

— непрозорість діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, відсутність необхідної участі громади в територіальному управлінні, закритість від громади органів місцевого самоврядування.

В результаті дії наведених вище факторів передбачені Конституцією та законами України права територіальних громад на місцеве самоврядування, зусилля посадових осіб і працівників органів місцевого самоврядування не реалізуються повною мірою.

Головною метою децентралізації управління в Україні є забезпечення розвитку демократії та становлення громадянського суспільства, розширення самоврядування територій і повного забезпечення прав людини.

Реалізація цієї мети вимагає розв'язання низки наступних завдань:

1. Формування ефективної системи публічної влади на регіональному та місцевому рівнях, спроможної забезпечити сталий розвиток територій, надання адміністративних та громадських послуг населенню на рівні, який відповідав би європейським стандартам.

2. Формування раціонального співвідношення централізації та децентралізації в державному управлінні України для досягнення консенсусу в сучасному українському суспільстві, успішної реалізації демократичних реформ, входження України як рівноправного партнера до світового співтовариства.

3. Збалансування навантаження між центральними і місцевими органами влади, створення організаційно-правових умов для ефективної взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, координації діяльності органів місцевого самоврядування різних територіальних рівнів управління та різних територіальних громад.

4. Скорочення зайвих проміжних рівнів управління, зменшення бюрократичного апарату, демонополізація виробництва.

5. Розробка ефективних організаційно-правових механізмів, які б стимулювали формування дієздатних територіальних громад, розвиток їх податкової бази, ефективне використання об'єктів комунальної власності та інших матеріальних ресурсів для забезпечення стрімкого розвитку територій.

6. Врахування при здійсненні завдань, спрямованих на децентралізацію управління в Україні, науково обґрунтованих принципів і засад удосконалення адміністративно-територіального устрою.

Вихід із даної складної ситуації, яка склалася на сьогоднішній день в Україні в сфері управління, можна знайти завдяки реформуванню адміністративно-територіального устрою. На даному етапі розвитку в Україні тривають роботи по обґрунтуванню нового територіального устрою як одного з основних компонентів адміністративно-територіальної реформи. Реформа територіального устрою тягне за собою сукупність інших реформ, це і адміністративна реформа, коли змінюються

повноваження між різними територіальними рівнями, це і муніципальна реформа – збільшення повноважень самоврядування, а відповідно збільшення ресурсу для їх реалізації.

Головною метою адміністративно-територіальної реформи проголошено формування ефективної системи надання населенню всього комплексу послуг (адміністративних, соціально-побутових, соціально-культурних тощо). Однак система АТУ держави виконує набагато ширші й важливіші функції: вона виступає базою формування всієї територіальної організації суспільства та його окремих систем, основою формування системи територіальної організації влади, забезпечує стійкість держави в умовах виникнення зовнішніх і внутрішніх загроз її територіальній цілісності тощо. Забезпечення цих функцій вимагає проведення адміністративно-територіальної реформи у тісному взаємозв'язку, насамперед, із реформуванням бюджетним (в частині формування місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин), податковим, муніципальним (комунальним), а також реформуванням всього комплексу галузей сфери послуг. Лише за таких умов реформа здатна призвести до підвищення ефективності управління в державі та значного зростання якості життя населення і забезпечення співвимірною рівня послуг кожному громадянину незалежно від місця його проживання.

Українська держава в своєму прагненні в найближчому майбутньому інтегруватися до ЄС повинна в контексті формування нового адміністративно – територіального устрою провести поступову децентралізацію державного управління, всесторонньо враховуючи європейський досвід.

Проте, існують серйозні застереження стосовно проведення децентралізації управління в Україні.

По-перше, можливо більшої ефективності процеси реформування адміністративно-територіального устрою на засадах децентралізації набудуть лише тоді, коли внаслідок соціально-економічного піднесення в Україні та пробудження національної свідомості переважної більшості її громадян

втрачуть активність і підтримку сепаратистські та антидержавницькі політичні сили.

По-друге, високорозвинені європейські країни йдуть шляхом запровадження елементів децентралізації управління в унітарних державах з метою підвищення його ефективності, маючи, на відміну від України, давні традиції демократії, сформовану стійку систему державно-політичного устрою, дієву систему законодавчо-нормативного регулювання усіх сфер життєдіяльності суспільства.

По-третє, враховуючи, що розвиток процесів регіоналізації в Україні, починаючи з 1992 р., проходить паралельно з явищами національного нігілізму, низького рівня економічного розвитку держави, духовною та економічною дезінтеграцією українських земель, прихильники унітаризму в Україні зазначають, що не регіони складають Україну, а Україна складається з регіонів і інтереси Соборної Української держави мають бути вищими за інтереси регіональні, адже реально існують лише місцеві особливості, зумовлені наявністю певних видів природних ресурсів, а відтак — розвитком тих чи інших галузей господарства. А політичні спекуляції щодо дискримінації національних меншин, якої в реальності не існує, становлять серйозну загрозу існуванню України як єдиної держави.

По-четверте, ефективність надання соціальних послуг в результаті децентралізації влади можлива лише у тому випадку, коли місцева влада може самостійно приймати правильні і обґрунтовані рішення, а місцеве населення — успішно контролювати їх виконання шляхом моніторингу місцевого управління. До того ж, у суспільстві повинен бути попит на реформи, зокрема на адміністративно-територіальну реформу, інакше вона приречена на провал. Попит на реформу - це конструктивна позиція суспільства, його державних і бізнес-еліт, які чітко уявляють собі що, чому і як саме повинно реформуватися.

По-п'яте, підвищення ролі місцевого самоврядування в управлінні державою передбачає наявність його реального носія у вигляді свідомих, незалежних, заможних громадян. В Україні з

її тоталітарним минулим, що впродовж багатьох десятиліть припинувало гідність людини, і дуже низьким рівнем життя говорити про наявність такого носія місцевої демократії занадто рано.

По-шосте, загроза невдачі реформ децентралізації полягає у відсутності паралельної децентралізації фінансів, у відірваності територіальної реформи від своїх логічно невід'ємних компонентів - фінансової і функціональної реформи, а також реформи повноважень.

По-сьоме, в умовах надмірної політизованості реформи децентралізації, злиття політики, бізнесу і управління на регіональному рівні виникає необхідність політичних компромісів.

По-восьме, закордонний досвід децентралізації вказує на деякі сумніви щодо переваг фінансового федералізму на ранніх стадіях соціально-економічного розвитку держав та на пряму залежність між зрілістю регіонів та наданням їм більших повноважень. Тобто, для досягнення ефективності проведення адміністративно-територіальної реформи необхідно першочергово підвищувати управлінські здібності, зрілість місцевих органів влади під контролем центрального уряду, і лише потім передавати їм повноваження і кошти для їх виконання, і до того ж якщо в суспільстві буде попит на таку реформу. Досвід показав, що «зрілість» місцевих органів влади, яка проявляється в їх максимальній віддачі щодо надання широкого спектру послуг населенню та зростанні вимог стосовно розширення своїх повноважень є більш ефективною моделлю управління, ніж повністю автономна місцева влада, яка звільнившись від впливу центру буде переслідувати лише власні інтереси.

В ідеалі місцева влада повинна бути і зрілою, і автономною. Але, знову ж таки, світовий досвід показує, що у слаборозвинутих державах радикальна децентралізація призводила до посилення ваги місцевих еліт, падіння ефективності управління та росту корупції. Тобто, необхідним є

«спочатку підвищення дієздатності під контролем уряду, а лише потім надання регіонам незалежності».

По-дев'яте, Україні сьогодні потрібно вирішувати надзвичайно складні соціально-економічні проблеми, зміцнювати інституційно-правове забезпечення всіх сфер життєдіяльності, консолідувати українське суспільство, підвищити рівень інтегрованості національної економіки. Вирішення такого комплексу проблем, на нашу думку, потребує зміцнення вертикалі державної влади та підвищення відповідальності на всіх рівнях державного управління.

З огляду на наведені застереження, систему державного управління доцільно змінювати, починаючи з місцевого самоврядування (нижчого адміністративно-територіального рівня), системно розвиваючи відповідну інституційно-правову базу та створюючи сприятливі умови для його розвитку. Лише коли місцеве самоврядування навчиться ефективно управляти на рівні територіальної громади, населеного пункту, можна буде здійснювати поступові, послідовні кроки щодо децентралізації управління на міжрегіональному та регіональному рівнях.

Одним з найважливіших завдань при реалізації головної мети децентралізації управління в Україні - забезпечення розвитку демократії та становлення громадянського суспільства, розширення самоврядування територій і повного забезпечення прав людини - є збалансування навантаження між центральними та місцевими органами влади.

Саме збалансування навантаження між центральними та місцевими органами влади дасть змогу оптимально розподілити ресурси держави для вирішення питань загальнонаціонального та місцевого значення. В економічному сенсі децентралізація зумовлена визнанням необхідності більш раціонально, ніж раніше, використовувати державні ресурси. Основною тенденцією у сучасних моделях державного управління є чіткий розподіл сфер діяльності, функцій та відповідальності між різними рівнями влади. Це дає змогу уникнути перекладання відповідальності та конфліктів між ієрархічними рівнями у державному управлінні.

Децентралізація буде успішною, якщо методи її проведення та інституціональна структура сприятимуть вираженню загальних інтересів, а рішення прийматимуться за загальною згодою.

Головними завданнями та очікуваним результатом проведення політики децентралізації державного управління в Україні є:

- оптимізація системи публічної влади на регіональному та субрегіональному рівнях управління;

- чітке розмежування сфер діяльності, функцій та відповідальності між центральним, регіональним та місцевим рівнями влади;

- встановлення територіальної основи місцевого самоврядування, тобто формування громад, на засадах їх самодостатності, обумовленої географічними, демографічними, економічними, національними, історичними передумовами та територіальної доступності адміністративних та громадських послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування;

- активне запровадження в практику місцевого самоврядування різних форм прямої демократії, безпосередньої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування, підвищення ролі органів самоорганізації населення у вирішенні питань надання громадських послуг населенню;

- проведення бюджетної реформи та узгодження процедур бюджетного процесу для ефективного надання державних послуг;

- вдосконалення прозорості процедури прийняття рішень органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування із залученням громадян до управління державою;

- визначення переліку послуг, які надає кожен із рівнів влади, чіткий розподіл власних і делегованих повноважень, усунення невідповідності, дублювання між повноваженнями щодо прийняття рішень і відповідальністю за надання послуг;

– зміцнення матеріальної і фінансової бази місцевого самоврядування, формування належного ресурсного забезпечення виконання функцій і повноважень, що децентралізуються;

– розробка комунікаційних та інформаційних стратегій взаємодії різних рівнів влади з громадянськістю.

Ефективна децентралізація управління можлива на основі формування науково обґрунтованого нового адміністративно-територіального устрою, який би забезпечував не тільки стійкість, самостійність і незалежність української держави, але й належну організацію надання послуг населення згідно з європейськими нормами і стандартами.

4.3. Відображення вітчизняного і зарубіжного досвіду в концептуальних положеннях нової оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою України та механізм її реалізації

На порядку денному в сучасному українському суспільстві є створення ефективно діючої системи влади та управління в центрі і в регіонах на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів. Зрозуміло, що розв'язання цього завдання неможливе без проведення адміністративно-територіальної реформи. У зв'язку з цим, засобами масової інформації, представниками органів управління, науковцями найрізноманітніших галузей знань останнім часом здійснюється активна підготовка населення до необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи.

Безумовно, така реформа повинна, насамперед, відповідати інтересам громадян України. Вона має забезпечити відношення виконавчої влади та місцевого самоврядування до цих інтересів як до пріоритетного завдання в процесі їх функціонування. Сказане засвідчує як про величезну відповідальність розробників нової моделі адміністративно-територіального

устрою та відповідної їй структури органів влади за її якість та адекватність потребам населення, так і про необхідність здійснення величезної роботи, що вимагає підготовчо-апробаційного періоду.

Формування концептуальних положень нової оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою України повинно базуватися на класичних принципах системного підходу.

Подамо ці принципи в формулюванні В.Рача¹⁴⁹

Перший принцип формування концепції - принцип "узгодженості цілей". Його суть полягає в тому, що "основна мета концепції повинна бути сумісна (або хоча б не йти врозріз) з цілями інших концепцій, що визначають функціонування різних елементів системи, а також із глобальними цілями і завданнями системи". Система визначається як засіб, що може об'єднати в єдине ціле декілька елементів, для одного з яких розробляється концепція. Критерієм об'єднання елементів у систему є характер їхніх взаємовідносин між собою. Тільки за умов, що взаємодія елементів має характер спрямування на одержання фіксованого корисного результату, їх можна об'єднати в систему. На практиці дуже часто кожний з елементів передбачуваної системи прагне самостійно досягти зафіксованого корисного результату. У цьому випадку елементи не можна об'єднувати в систему, а кожний із них необхідно розглядати як окремі системи.

Другий принцип - це принцип "повної системи", згідно з яким рівень деталізації, що фіксується в концепції положень, повинен відповідати рівню деталізації елемента системи, для якого вона розробляється. Це означає, що при розробці, наприклад, концепції розвитку регіону не повинно бути положень, що подають детальний опис розвитку окремих підприємств цього регіону. Для опису стратегії розвитку підприємства необхідна своя концепція, яка повинна бути сформульована на рівні підприємства і не нижче.

¹⁴⁹ Рач В.А. Инновационная деятельность: системные аспекты // Вісник Східноукраїнського державного університету. - 1997. - № 2. - С. 120-127.

Третій принцип - "єдності основи" - передбачає використання термінів і понять, що мають однозначне й однакоє трактування як на рівні елемента системи, так і на рівні системи в цілому. Враховуючи, що досить велика кількість термінів не має однозначних трактувань і визначень, рекомендується до концепції додавати понятійний словник термінів, які використані в ній. При цьому бажано використовувати вже існуючі трактування, насамперед закріплені на рівні державних і міжнародних стандартів (наприклад, серії ISO).

Четвертий принцип - "неповної детермінованості і стохастичності" - передбачає відсутність у концепції однозначних точних значень показників і параметрів елементів системи або системи в цілому. Це обумовлено неможливістю точного передбачення розвитку яких-небудь подій, а також неможливістю володіння стовідсотково всією інформацією, що стосується майбутньої концепції. Крім того, розробка концепції вимагає визначеного часу. Тому інформація, що була отримана на початковому етапі, "застаріває" до моменту завершення розробки.

П'ятий принцип - "принцип розвитку". Положення концепції повинні бути спрямовані на розвиток кожного елемента системи і системи в цілому, тобто на збільшення їх можливостей щодо задоволення як власних, так і загальних потреб і бажань. При цьому цінність концепції залежить не від того, що вона наказує робити, а від того, наскільки вона спонукає це робити ефективно і які умови для цього створює.

Шостий принцип - "принцип задоволеності всіх учасників" - передбачає, що положення концепції повинні бути складені таким чином, щоб у період їх реалізації і завершення не погіршити становище жодної з зацікавлених сторін і передусім людини як найвищої соціальної цінності.

Сьомий принцип - "комплексності підходу" - полягає в необхідності розгляду і прогнозування наслідків реалізації концепції у всіх сферах життєдіяльності людини та суспільства (соціальної, економічної, духовної і політичної) і природному

оточенні (екологія) незалежно від того, якої конкретно сфери стосується концепція. Наприклад, надвиробництво у підготовці фахівців в одному з напрямів (духовна сфера) призводить до появи нових безробітних (соціальна сфера) і, як наслідок, недовикористання високоефективних трудових ресурсів (економічна сфера), що може спричинити загострення політичних протиріч (політична сфера).

Як бачимо, ці принципи є загальними правилами, котрі можуть бути застосовані (на різному рівні, але усі) у побудові будь-якої концепції. Важливим моментом є те, що керівництво розробкою концепції необхідно доручати фахівцям, котрі здатні виявляти зв'язки, взаємодію і відношення, на підставі яких встановлюються інтегральні властивості і закономірності функціонування системи. Передача цих прав і обов'язків вузькопрофільним фахівцям спричинить появу суб'єктивізму й однобічності.

Викладені принципи повинні враховуватися не тільки на стадії розробки концепції, але й на етапі експертизи, обговорення.

Ці принципи використовуються більшістю дослідників при побудові тої чи іншої моделі адміністративно-територіального устрою України.

Зазначимо, що яка б з моделей адміністративно-територіальної реформи не була б прийнята, вона приведе до нової сегментації соціуму. Оскільки будь-яка сегментація соціуму базується на регіонально-економічній основі (опорний каркас території – магістралі з центрами концентрації економічної діяльності), то очевидно, що адміністративно-територіальній реформі має передувати конверсія існуючої регіонально-економічної основи.

Під конверсією існуючої регіонально-економічної основи ми розуміємо її перебудову, яка передбачає зміцнення конкретних елементів опорного каркасу території (розбудова магістралей, які ведуть до населених пунктів, що мають стати новими адміністративними центрами, оскільки суттєво зросте навантаження на них; розвиток населених пунктів, в яких мають

концентруватися нові види діяльності, нові функції), що має передувати зміні адміністративно-територіального устрою держави.

Ефективна реалізація конверсії існуючої регіонально-економічної основи вимагає селективного застосування двох підходів: неоконвекційного та конвергенційного.

Під неоконвекційним підходом ми розуміємо активне, короткострокове перенесення, впровадження, створення за допомогою застосування адміністративних методів державного регулювання і відповідно до наявних умов в Україні тих нових видів діяльності у вибраних населених пунктах, які мали б активізувати їх перетворення у перспективні нові адміністративні центри.

Конвергенційний підхід передбачає використання досвіду європейських країн, зокрема зближення України з ними за величиною нових адміністративних одиниць, ієрархією тощо, а також пристосування опорного каркасу території України до стандартів опорного каркасу європейських країн (наприклад, якість і потужність європейських магістралей повинна мати повноцінне продовження і повторення в Україні).

Зазначимо, що ефективна реалізація конверсії існуючої регіонально-економічної основи в різних частинах країни потребує консолідації ресурсів та зусиль.

На першому етапі слід не радикально змінювати кордони, а підготувати населення до необхідності проведення змін в АТУ та провести “косметичний ремонт” окремих територій з метою апробації та прогнозування результатів проведення широкомасштабної реформи.

Цієї точки зору дотримувався і М.І.Долішній, який наголошував, що на сучасному етапі найгостріше стоїть проблема не зміни меж існуючих областей в державі, а запровадження нового соціально-економічного районування України. При цьому, нове соціально-економічне районування держави повинно відповідати адміністративно-територіальному устрою України. Одиницею соціально-економічного районування повинна бути сучасна область, яка тривалий час

була одиницею територіального управління, і яку характеризує внутрішня організованість і спільність. Більшість підходів щодо соціально-економічного районування України спирається на цей принцип.

Стосовно того, як треба проводити реформу адміністративно-територіального поділу, М.І.Долішній зазначав наступне. Основою проведення адміністративно-територіальної реформи на сучасному етапі розвитку України повинно стати часткове коригування існуючих меж окремих областей при відповідному обґрунтуванні. Разом із тим, адміністративно-територіальний устрій на рівні нижче від обласного через свою громіздкість та неефективність потребує кардинального реформування. Отже, на його думку, проведення реформи територіального устрою необхідно проводити знизу. Для цього необхідно на основі врахування таких показників, як розмір території, кількість населення, рівень розвитку інфраструктури і забезпечення послугами, інтенсивність і напрямки зв'язків, в першу чергу трудових, дослідити ситуацію на рівні адміністративних районів і виділити дещо крупніші одиниці (наприклад, це могли б бути **повіти, округи**). Території адміністративних одиниць нижчого рівня (умовна назва **повіт**) М.І.Долішній пропонував створити шляхом укрупнення сільрад. Повітом, на його думку, може бути група сіл, селищ, малих міст. На вищому внутрішньообласному рівні пропонується створити більш укрупнені адміністративно-територіальні одиниці - **округи**, які будуть охоплювати декілька сучасних адміністративних районів.

Певне покращання АТУ, яке полягає в коригуванні кордонів деяких адміністративних районів, котре повинно узгоджуватися із зонами соціально-економічної діяльності, пропонував здійснити і В.С.Коломийчук¹⁵⁰ (рис. 4.2).

¹⁵⁰ Коломийчук В.С. Розвиток соціально-економічного розвитку адміністративного району в умовах перехідної економіки в умовах перехідної економіки (підходи до вивчення, стратегії розвитку). – Тернопіль: Укрмедкнига, 2001. – 440с. – С.39.



Рис. 4.2. Місця на території України, де доцільне першочергове коригування меж адміністративних утворень (За Коломийчуком В.С.)

Коломийчук В.С. стверджував, що адміністративні одиниці можуть виступати гальмом чи сприятливим фактором тих, чи інших видів діяльності на власному ієрархічному рівні¹⁵¹.

Виходячи із цих міркувань та головної мети, якої планується досягти шляхом реформування АТУ України (наближення адміністративних і соціальних послуг держави до населення і передача виконавчих функцій виконкомом рад територіальних громад) пропонуємо в найближчу перспективу коригувати устрій таким чином, щоб кожна адміністративна одиниця максимально використовувала свій потенціал і

¹⁵¹ Коломийчук В.С. Розвиток соціально-економічного розвитку адміністративного району в умовах перехідної економіки в умовах перехідної економіки (підходи до вивчення, стратегії розвитку). – Тернопіль: Укрмедкнига, 2001. – С.41.

перетворювала його у потужний сприятливий фактор розвитку території.

Як зазначає В.Горбач, мета адміністративної реформи, так і реформи територіального устрою, – глибинна оптимізація¹⁵².

Реформування спрямоване передусім на покращання існуючого АТУ, тому радикальні кроки на першому етапі не передбачаються, натомість пропонується оновлення устрою згідно вимог часу та приведення їх у відповідність з умовами, що змінюються.

Отже, на даному етапі не планується кардинальна зміна меж адміністративно-територіальних утворень (областей і районів), а великим містам надається статус окремих міст-регіонів у тому випадку, коли є сформована і збережена приміська зона.

З метою уникнення негативних сторін реформи, які можуть проявитися у разі реформування системи управління територіями (пропозиції поглибити децентралізацію державного управління несуть загрози, які можуть спричинити децентралізацію територіальної цілісності держави), пропонується спочатку провести міні-реформу на основі одного регіону.

Важливим питанням є переглянути пропозицію экс-віце-прем'єр-міністра України Р.Безсмертного про зміни територіального устрою і заснування нової моделі, в основу якої покладено принцип кількості населення в адміністративно-територіальних одиницях.

Виключно кількісний принцип без врахування демографічних і соціально-економічних процесів, не може бути домінуючим у такому питанні, на цьому наголошують і експерти (С. Коник, кандидат наук з державного управління, доцент кафедри державного управління і менеджменту Національної академії державного управління при Президентові України, А.Г.Ахламов, д.е.н., Одеський регіональний інститут

¹⁵² Горбач В. Адміністративно-територіальна реформа в Україні має бути реформою публічного адміністрування // Економічний Часопис-XXI №5-6'2006 Електронний ресурс: <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20060515&n=5-6&y=2006>

державного управління при Президентіві України, Т.В. Уманець, к.е.н., Одеський державний економічний університет).

Поділ на територіальні громади за таким підходом віддасть управлінські послуги від людини. В разі такого об'єднання, приміром, два-три села будуть змушені ліквідувати в себе сільські ради й відповідно позбутися статусу адміністративного центру. Адміністративний центр є своєрідним “магнітом” для розквіту інфраструктури життєдіяльності громади, а без такого статусу місцева ініціатива не матиме продовження у вигляді сталого та стабільного розвитку¹⁵³.

Згідно Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року, затвердженої постановою Уряду від 21 липня 2006. № 1001, передбачається здійснення її у два етапи.

На першому етапі (2006–2008 роки) серед пріоритетних завдань є: розробка основних засад проведення адміністративно-територіальної реформи, підготовка законопроектів з питань адміністративно-територіального устрою України, адміністративної реформи та реформування місцевого самоврядування на всіх рівнях. Створення нормативно-правової бази для проведення бюджетної та податкової реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад, збільшення питомої ваги власних доходів місцевих бюджетів.

На другому етапі (2009–2015 роки) передбачається проведення адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад. Органам місцевого самоврядування передбачено передати повноваження і покласти на них відповідальність за надання послуг населенню¹⁵⁴.

Окремі науковці, дослідники (зокрема, І.Дудник) вважають, що необхідна докорінна реформа, яка б не лише покращувала та оновлювала існуючий АТУ, а формувала новий устрій,

¹⁵³ Коник С. Теорія реформ та проблеми адміністративно-територіального устрою України / Економічний Часопис-XXI №5-6'2006 <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20060514&n=5-6&y=2006>

¹⁵⁴ Що передбачає Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=42625166

принципово новий, науково обґрунтований та адекватну йому адміністративно-управлінську систему.

Однак, на сучасному етапі докорінними реформами можуть скористатися зацікавлені у федералізмі політичні клани, тому варто уникати таких необдуманих кроків. Для реалізації успішного реформування адміністративно-територіального устрою необхідно об'єднати зусилля вчених у різноманітних сферах: теорії управління – для формування методологічну основи реформи; суспільної географії та регіоналістики – обґрунтування схеми територіального устрою; права та економіки – для визначення принципів, структури управлінської системи та механізмів її діяльності¹⁵⁵.

При удосконаленні територіального устрою варто звернути увагу на наявні виробничі, обслуговуючі, трудові зв'язки, які необхідно максимально враховувати при формуванні нових меж громад, районів тощо.

На думку економ-географів І.Дудника, П.Масляка пропонується створити в межах нинішнього адміністративного району 5–7 громад, території яких інтегрувалися б на базі місцевих (“кущових”) центрів. Саме такі громади, маючи певну господарсько-територіальну цілісність, використовуючи свій економічний потенціал, зможуть забезпечити задоволення більшості повсякденних виробничих, трудових та соціальних потреб людей. До цього рівня територіального устрою варто було б віднести і переважну частину нинішніх районних центрів та сумірних до них за соціально-економічною базою і функціями селищ та містечок, яких у межах нинішнього адмінрайону налічується від 2 до 4, а в підсумку він міг би об'єднати 7–10 громад¹⁵⁶.

Професор Петро Масляк головною структурно-територіальною одиницею вважає регіон, який об'єктивною основою має внутрішньообласний економічний район та

¹⁵⁵ Дудник І. Суспільно-географічні аспекти територіального устрою України / Економічний Часопис-XXI №11-12'2005 <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20051116&n=11-12&y=2005>

¹⁵⁶ Там само.

формується на базі нинішніх міжрайонних центрів. Такий регіон об'єднував би території 70–90 громад¹⁵⁷. Крім того, наслідування французького варіанту, який імпонує вищезгаданому науковцю, пропонує поділ України приблизно на 99 округи чи регіонів замість нинішніх 25 областей. Мотивуючи це зникнення не лише громіздких територіальних утворень, а й 490 адміністративних районів, значне зменшення бюрократичного.

На користь саме цього підходу виступає твердження про надмірну і невиправдану в соціально-економічному сенсі контрастність областей України як за площею, так і за чисельністю населення. За цими показниками в нашій країні одні області перевищують інші майже у п'ять разів. Як зазначає Масляк П., у таких умовах дуже важко, а іноді й неможливо проводити ефективну регіональну політику в державі¹⁵⁸.

Важливим аспектом успішного проведення адміністративно-територіальної реформи (АТР) є підготовка та готовність населення до сприйняття необхідності її реалізації. Слід шляхом створення дієвих органів територіального самоврядування підготувати населення в громадах, розробити і узгодити основні нормативно-правові акти держави із законодавством про новий адміністративно-територіальний устрій країни.

Як зазначають експерти, така належна підготовка до реформи забезпечить збереження унітарності країни та допоможе уникнути плутанини в період впровадження адміністративних нововведень.

Здійснивши аналіз підходів до реформування адміністративно – територіального устрою в Україні на сучасному етапі її розвитку та в ретроспективі, ознайомившись із зразками проведення подібних перетворень в Польщі та Франції, можна зробити наступні висновки:

¹⁵⁷ Масляк П. Україна у просторі та часі:

проблеми територіальної організації суспільства / Економічний Часопис-XXI №7-8'2005 №9–10, с. 44–45 <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20050712&n=7-8&y=2005>

¹⁵⁸ Там само.

1. Реалізувати АТР одномоментно - справа нереальна. Цей процес має відбуватись поетапно і починати його треба знизу - рівень села, району. На цьому етапі кроїти межі областей просто небезпечно. Це треба буде робити в перспективі, готуючи для цього необхідну базу. Зокрема, нам видається, що серйозним економічним обґрунтуванням вироблення оптимальної моделі мережі обласних адміністративних одиниць може послужити соціально-економічне районування України.

2. Для успішної реалізації АТР треба провести дуже серйозну підготовчу роботу. В першу чергу нам треба знати, в що обійдеться ця реформа. А це немалі кошти. Польща витратила 10 млрд. дол. Тому нам треба добре прорахувати всі витрати, визначити реальні джерела їх фінансового покриття, оцінити, чи витримають таке навантаження державний і місцеві бюджети.

3. Без активної роз'яснювальної роботи серед різних верств населення важко буде розраховувати на успіх АТР, тим більше в рамках тих процедур, які виписані в проекті Закону. Але щоб завоювати прихильність і підтримку людей, їм треба переконливо показати, що дасть реформа. А це можливо тільки через нові повноваження нової влади, бюджет.

4. Реформа адміністративно-територіального устрою має сприяти утвердженню моральних цінностей і духовності, зміцненню суспільного спокою і міжконфесійної злагоди. А раз так, то, здається, ми забули церкву. Адже в церквах, які є в Україні, є також своя територіальна ієрархія, яка вже більш менш сформувалась і прив'язана здебільшого до існуючих адміністративних меж. З цим фактом також треба рахуватись.

Для України адміністративно-територіальна реформа повинна починатися якраз з оптимізації державного управління на місцях, підбору і навчання компетентних управлінців, зі створення бюрократичного класу, які діють за буквою закону.

По-друге, варто визначитися зі сферами обов'язків та повноважень центральних органів влади, місцевих органів самоуправління базового рівня і місцевих органів проміжного

рівня, якими у нас виступають районні і обласні ради і державні адміністрації.

По-третє, необхідно оптимізувати сферу бюджетних відносин між центральним і місцевими бюджетами для того, щоб ліквідувати ситуацію, яку можна спостерігати в роботі органів місцевого самоврядування.

Варто також пам'ятати те, що передумовою успішної реалізації адміністративної реформи є ефективні ринкові перетворення в економіці.

Адміністративна реформа має бути органічною складовою більш масштабного процесу трансформації суспільних відносин в Україні. Вона повинна здійснюватися паралельно з іншими реформами: конституційною, судово-правовою, економічною та іншими. Саме необхідність забезпечити конституційні основи для реформування гілок влади, розподілу між ними повноважень і відповідальності, потребують політичної реформи на рівні внесення змін до Конституції та створення дієвих управлінських важелів для контролю над виконанням реформаторських планів.

Щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою, то ***на першому етапі (до 2010 року) слід не радикально змінювати кордони, а підготувати населення до необхідності проведення змін в АТУ. На цьому ж етапі слід провести коригування границь деяких адміністративно-територіальних утворень в найбільш болючих місцях.***

Наприклад, кілька міст України не мають своїх адміністративних районів. Серед них - Львів, Чернівці та інші. Так, до Львова прилягає аж 5 адміністративних районів (рис.4.3).

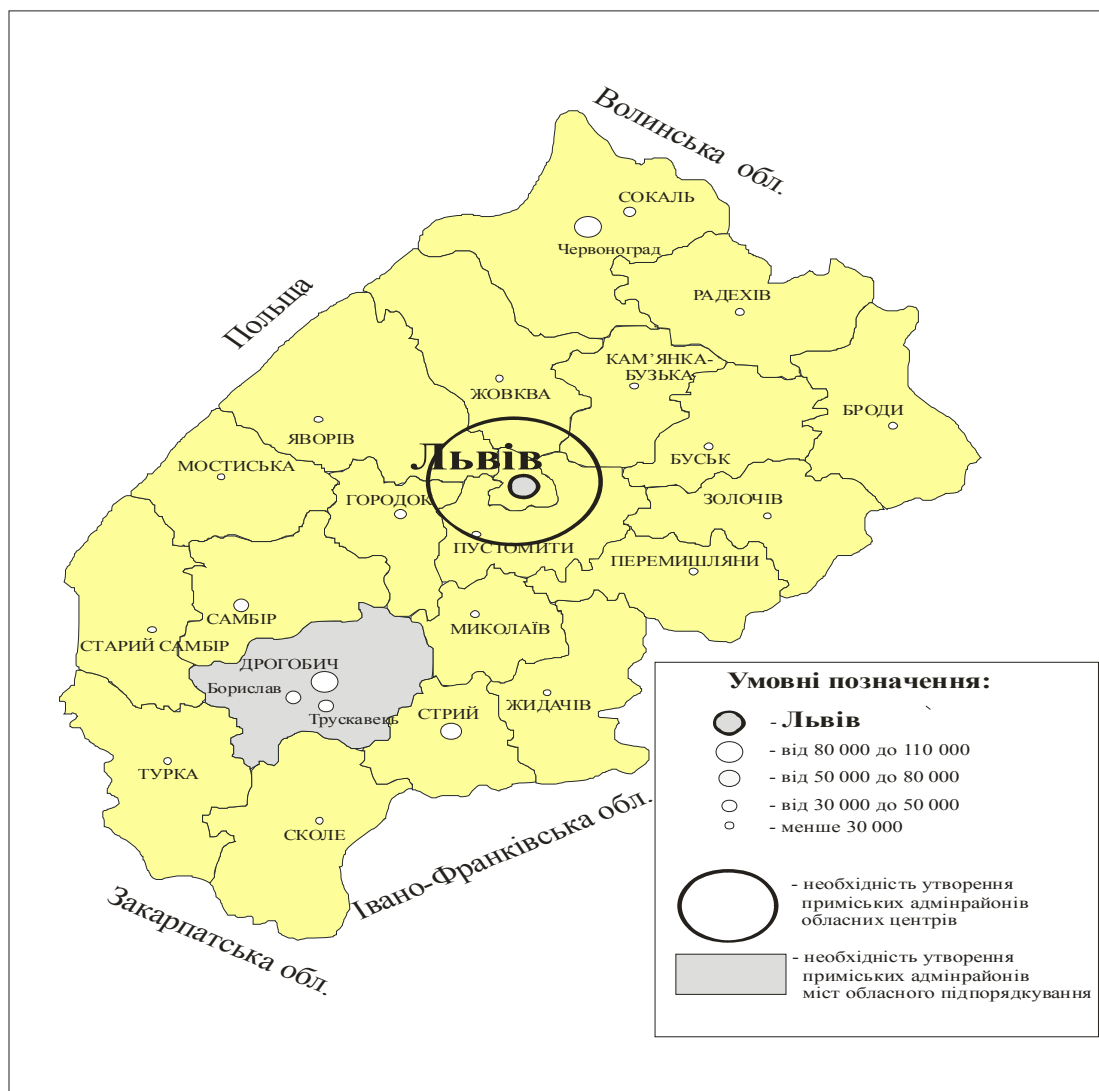


Рис.4.3. Місця у Львівській області, де необхідне коригування адміністративних утворень на першому етапі (до 2010 р)

В 90-х роках були розроблені пакети пропозицій щодо утворення такого адміністративного району і обґрунтовані інститутом «Містопроєкт», але реалізованими вони так і не були. Зазначимо, що є наявність таких ситуацій є одним із найголовніших недоліків сучасного адміністративно-територіального устрою. Адже, місто живе повноцінно лише при умові його активного обміну енергією, товарами, інформацією з прилеглими територіями. І тому таке штучне відокремлення міста від навколишніх територій виступає серйозним гальмом його розвитку. Ситуація подібна до Львова є й у Чернівцях (рис.4.4).



Рис.4.4. Місця у Чернівецькій області, де необхідне коригування адміністративних утворень на першому етапі (до 2010 р)

На другому етапі такі міста з прилеглими до них районами зможуть бути перетвореними у міста регіони. Але, при цьому, будь-яке коригування границь повинно узгоджуватися із зонами соціально-економічної діяльності, то очевидно, що в кожному конкретному випадку потрібні не просто пропозиції науковців, а ґрунтовні розробки проєктантів-містобудівельників, яким необхідно замовити відповідні проєктні роботи. Тоді вони зможуть коригувати границі окремих адміністративно-територіальних одиниць таким чином, щоб кожна з них максимально використовувала свій потенціал і перетворювала його у потужний сприятливий фактор розвитку території.

Коригування адміністративно-територіального устрою у період найближчої перспективи повинно бути орієнтоване на формування адміністративних одиниць в таких межах, які б сприяли їх перетворенню у потужний сприятливий фактор

розвитку території. Для цього необхідні серйозні фундаментальні та прикладні дослідження. Потрібні обговорення цих питань на конференціях, симпозіумах, диспутах. При цьому, ***не можна допускати сліпе копіювання зарубіжних моделей адміністративно-територіальних систем.*** Зарубіжний досвід слід вивчати розумно: не тиражувати те, що у них, те і у нас, а використовувати найцінніші ідеї при умові пристосування до нашої дійсності та врахування наших національних особливостей розвитку.

Наукові дослідження, спрямовані на удосконалення адміністративно-територіального устрою не можна призупиняти ні на мить. Адже у більш віддаленій перспективі питання його реорганізації може постати з особливою гостротою. Для цього необхідна відповідна готовність.

Головним завданням ефективної реформи адміністративно-територіального устрою України повинно бути приведення її у відповідність із Конституцією України.

Отже, узагальнюючи вищенаведені можливі кроки з реалізації АТР ми пропонуємо вибрати пріоритетними такі основні шляхи проведення реформування АТУ.

Основні шляхи реформування АТУ на даному етапі повинні зосередитися на:

- ☐ розмежуванні політичних та адміністративних функцій і посад;
- ☐ децентралізації влади;
- ☐ удосконаленні місцевого самоврядування ;
- ☐ визначення територіальних меж громади;
- ☐ проведення “косметичного ремонту” окремих територій;
- ☐ визначення статусу адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня та критеріїв забезпечення їх дієздатності та самоврядності;
- ☐ визначення кордонів адміністративно-територіальних одиниць;
- ☐ проведення комплексу земельних кадастрових робіт;
- ☐ формування механізмів, здатних забезпечити дієвість та ефективність управлінського впливу: бюджетна, податкова

політика, законодавче забезпечення і т.п. Усі складові таких механізмів мають бути підпорядковані принципам державної регіональної політики.

Отже, до удосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні слід підходити дуже виважено і обережно.

Це говорить про те, що слід активізувати наукові дослідження, які б дали чіткі відповіді на питання: як, в які строки, в яких масштабах і за які кошти здійснювати адміністративно-територіальну реформу.

Що можна зробити протягом 2006-2008 років ?

В першу чергу, слід продовжити поглиблене вивчення можливостей реформування адміністративно-територіального устрою в Україні.

По-друге, необхідні додаткові обґрунтування історичного, археологічного характеру, з метою виявлення історичних особливостей заселення території України, встановлення регіональних особливостей формування українського етносу, а також додаткові обґрунтування комплексного характеру з метою узгодженості результатів всіх досліджень, напрацьованих в цьому напрямку. Так, можна було б залучити академічні установи й інститути до обґрунтування нових ланок адміністративно-територіального устрою з позиції:

- історичної заселеності території України - Інститут історії України, Інститут археології, Інститут українознавства ім. І.Крип'якевича, Центр пам'яткознавства НАН України та Українського товариства охорони пам'яток історії та культури;

- розселення населення – Інститут демографії та соціальних досліджень;

- етнонаціональних особливостей і сучасних політичних процесів – Інститут політичних наук, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень;

- регіональних особливостей формування єдиного інформаційного поля України та впровадження новітніх інформаційних технологій в практику життєдіяльності

населення - Центр досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки імені Г.М.Доброва, Інститут регіональних досліджень;

- проблем регіонального розвитку і регіональної політики – Раду по вивченню продуктивних сил України, Інститут регіональних досліджень;

- розвитку правового поля економіки та видів економічної діяльності – Раду по вивченню продуктивних сил України, Інститут економіко-правових досліджень, Інститут економіки промисловості, Інститут регіональних досліджень, Державна установа «Інститут економіки та економічного прогнозування».

Такі дослідження могли б бути здійснені під егідою наукових центрів НАН України і МОН України при залученні до робіт низки відомих українських науково-дослідних організацій на основі забезпечення належним фінансуванням.

Важливо здійснити широкомасштабні соціологічні обстеження з метою виявлення готовності населення України до перемін в результаті здійснення адміністративно-територіальної реформи. Їх також можна було б організувати під керівництвом наукових центрів НАН України і МОН України при залученні таких організацій, як Інститут соціології та ін.

Питання «як, в які строки, в яких масштабах і за які кошти здійснювати удосконалення адміністративно-територіального устрою» слід пропрацьовувати паралельно з додатковими дослідженнями. Ясно одне, що удосконалення адміністративно-територіального устрою повинно здійснюватися поступово, поетапно і експериментально з врахуванням специфіки окремих регіонів.

ПІСЛЯМОВА

Проблематика розробки нового адміністративно-територіального устрою, а в цьому контексті й регіональної політики, наукові та прикладні основи якої висвітлюються у монографії, продовжує цикл бюджетних тем, що виконувалися в ІРД НАН України впродовж останніх років. Найважливішими з таких ідей є необхідність моделювання адміністративно-територіального устрою країни на базі обґрунтованої системи показників, які можуть служити орієнтирами для виокремлення нових адміністративно-територіальних утворень.

Наукове обґрунтування найбільш прийнятної в умовах трансформації української економіки моделі адміністративно-територіального устрою України, оцінка її придатності для забезпечення стратегічних завдань адміністративно-територіальної реформи та передбачення можливих соціально-економічних наслідків в результаті впровадження цієї моделі ускладнюються тим, що фахівці, спеціалісти та вчені поділилися на три великі групи з огляду на відношення до адміністративно-територіальної реформи (АТР):

1. АТР потрібна, але підхід до адміністративно-територіального устрою (АТУ) має бути особливий, оскільки систему АТУ держави слід розглядати як «каркасну» частину системи організації держави і суспільства взагалі та системи державного управління зокрема.

2. АТР необхідна і при цьому важливою і доцільною є докорінна перебудова АТУ.

3. В рамках здійснення АТР постановка питання про АТУ є вірною, але на сьогоdnішньому етапі розвитку українського суспільства говорити про АТУ слід дуже обережно і виважено, оскільки його кардинальна перебудова є передчасною.

Авторський колектив поділяє думку вчених, що стоять на першій і третій позиціях. Це означає, що реформування адміністративно-територіального устрою має бути поетапним і виваженим. Воно має супроводжуватися серйозною підготовкою

населення до сприйняття нових ідей АТУ. При цьому, доцільно і надзвичайно важливо врахувати потужний потенціал існуючої моделі адміністративно-територіального устрою України, який міститься в її історичному, інформаційному та культурному розвитку, народних традиціях, господарських надбаннях, сформованих самоідентифікаційних ідеологемах населення стосовно тих ланок адміністративно-територіального устрою, які є його Малою Батьківщиною. В умовах переважання технократичних поглядів з їх однобічністю особливого значення набирає врахування потенціалу культури і соціального капіталу до моделювання нового адміністративно-територіального устрою. У контексті визначених концептуальних засад доцільно проводити і практичну політику.

В процесі проведення дослідження отримано наступні теоретичні висновки та результати :

1. Сформовано науково-методологічні основи побудови моделей адміністративно-територіального устрою України.

Окреслено, що головною теорією науково-методологічних основ, на якій базується побудова моделей адміністративно-територіального устрою України, є загальна теорія систем. Згідно з цією теорією, адміністративно-територіальний устрій країни – це складна ієрархічно структурована система адміністративно-територіальних одиниць, які слугують каркасом суспільно-політичної й соціально-економічної системи держави, виступають детермінантом територіальної організації життєдіяльності населення. Кожна з адміністративно-територіальних одиниць має адміністративний центр, який виступає в ролі системотворчого центру суспільно-політичної й соціально-економічної підсистеми держави відповідного ієрархічного рівня. Встановлено, що важливим елементом адміністративно-територіального устрою України є система управління, яка "нанизується" на нього, формуючи комплекс взаємозв'язків між різними гілками влади як на різних ієрархічних рівнях, так і між цими рівнями. Без врахування таких взаємозв'язків моделі адміністративно-територіального устрою України є нежиттєздатними.

Виявлено, що з одного боку, в Україні одиниці АТУ регіонального рівня є співвимірними з аналогічними одиницями більшості європейських країн. Так, в Україні, площа якої понад 603 тис. кв. км налічується 25 регіонів та два міста із спеціальним статусом, які прирівнюються до регіонів. У Польщі, площею 312 тис. кв. км є 17 подібних адміністративно-територіальних одиниць. Отже, очевидно, що в цьому плані особливих суперечностей немає.

З другого боку, є очевидною на сьогоднішній день невідповідність між адміністративно-територіальним поділом і соціально-економічними особливостями розвитку територій, про що засвідчують поглиблення міжрегіональних диспропорцій. Адже існуюча схема адміністративно-територіального устрою України являє собою складну неупорядковану теоретично трьохступеневу, а фактично чотириступеневу ієрархічну структуру. Кожна адміністративно-територіальна одиниця наділена державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління, а також виконує певні самоврядні функції. Отже, цілком очевидною проблемою є двовладдя, яке є більш яскраво вираженим на низовому рівні і доволі завуальованим жорсткою централізованою системою державного управління – на регіональному рівні. Для того, щоб усунути існуючі проблеми, необхідно провести адміністративно-територіальну реформу, у тому числі й удосконалення адміністративно-територіального устрою.

На основі оцінки сучасного стану та історії реформування АТУ України обґрунтовано теоретико-методичні підходи до дослідження проблем адміністративно-територіального устрою країни, розробки напрямків удосконалення та обґрунтування нових моделей адміністративно-територіального устрою України. Доведено, що побудова ефективної моделі адміністративно-територіального устрою можлива лише при умові побудови таких моделей його ланок, форма і зміст яких сприятиме ефективному розвитку територіальних суспільних систем в їх межах (регіональних, локальних і, безумовно, національних).

Гіпотетично ефективною визнано таку модель адміністративно-територіального устрою, яка є не тільки життєздатною і чутливою до зовнішніх та внутрішніх трансформаційних (деградаційних, тобто руйнівних, чи креативних, або створюючих) процесів, але яка дозволяє вчасно їх зафіксувати і вжити заходів для управління ними. При цьому, прийнято до уваги, що результуюча ефективність моделі оцінюється якістю життя населення: якщо якість життя населення протягом відносно тривалого періоду (наприклад, не менше 10 років) стабільно зростає, то прийнята модель ефективна.

Виявлено теоретичні проблеми побудови ефективних моделей адміністративно-територіального устрою, а саме: необхідність упорядкувати понятійно-термінологічний апарат сучасної економічної теорії, управління, зафіксувати основні типи ланок адміністративно-територіального устрою на кожному ієрархічному рівні, виявити фінансовий фундамент, часові горизонти і головні підходи до трансформації адміністративно-територіального устрою, закласти методологічні підвалини порівняння його ланок з аналогічними ланками інших країн Європейського Союзу, членом якого Україна має намір стати в найближчій перспективі. Встановлено, що побудова ефективної моделі адміністративно-територіального устрою можлива при наявності скрупульозно проробленої і обґрунтованої типології економічних систем як елементів територіальних суспільних систем локального, міського та регіонального рівня, яка не тільки допоможе уявити природу трансформації територіальних суспільних систем в контексті теорії економічного розвитку, але й сприятиме розширенню та поглибленню основ останньої. Незважаючи на значну кількість наявних типологій, розроблених різними вченими, жодна з них не вирішує поставлених завдань. Це в значній мірі пов'язано з суперечностями в понятійно-термінологічному апараті.

Сформульовано перелік чинників, що можуть впливати на встановлення та зміну меж адміністративно-територіальних

утворень, та здійснено їх оцінку. На основі аналізу та узагальнення фактичних даних особливостей просторової організації містобудівних систем Карпатського регіону встановлено загострення цілого ряду соціально-економічних, еколого-урбаністичних, науково-технічних проблем. Окреслено перелік прикладних задач розвитку містобудівних систем Карпатського регіону та обґрунтовано їх актуальність. Розроблено теоретико-методологічні підходи до виявлення напружень в просторовій організації містобудівних систем регіону. Окреслено методи і засоби розв'язку першочергових прикладних задач просторової організації Західного регіону України.

Обґрунтовано, що при розробці ефективної моделі адміністративно-територіального устрою важливо встановити і постійно уточнювати соціально-економічну мету розвитку кожного регіону як відносно самостійної підсистеми та його компонентних і територіальних структурних елементів, зокрема, і національного господарського комплексу загалом в рамках відповідних їм стратегій соціально-економічного розвитку. Ось чому так важливо забезпечити всі регіони України й національний господарський комплекс не просто стратегіями соціально-економічного розвитку, а перманентними документами, в які можуть постійно вноситися зміни.

2. Визнано, що необхідною умовою побудови ефективної моделі регіональної політики є врахування особливостей зарубіжного і вітчизняного досвіду трансформації адміністративно-територіального устрою та здійснення оцінки цієї трансформації через призму теорій суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку.

На основі здійснення оцінки зарубіжного досвіду реформування адміністративно-територіального устрою країн Європейського Союзу (Франції, Німеччини, Італії, Норвегії, Фінляндії, Польщі, Чехії, Угорщини і ін.), північної Америки (Канади і США), Сходу (Японії) та пострадянського простору (Молдови, Росії і ін.) встановлено позитивні та негативні моменти реформування і впровадження нових форм

адміністративно-територіального устрою цих країн. Особлива увага приділена аналізу польського досвіду модернізації системи місцевого самоврядування та трансформації адміністративно-територіального устрою у повоєнний період (1945 – 2006 рр.). На основі узагальнення досвіду реформування адміністративно-територіального устрою в різних країнах світу визначені можливості його використання при здійсненні адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Проведено оцінку можливостей адаптації до умов України зарубіжного досвіду реформування адміністративно-територіального устрою щодо системи регіонального управління, розподілу повноважень між різними рівнями. Зарубіжний досвід реформування АТР ряду європейських країн, а особливо країн, що недавно приєдналися до ЄС свідчить, що активізація демократичних процесів і перехід до європейських принципів самоврядування стала можливою у зв'язку з фінансовою та експертною підтримкою ЄС. Адміністративна реформа в країнах, що розвиваються, повинна здійснюватися шляхом підвищення управлінських можливостей і зрілості місцевих органів влади під контролем сильного центрального уряду.

Отже, чи не найважливішим завданням для України є селективне використання зарубіжного досвіду при розбудові власного адміністративно-територіального устрою.

3. Визначено теоретичні засади формування просторової парадигми адміністративно-територіального устрою. Розв'язання такого завдання вимагає розробки виважених теоретико-методологічних основ управління регіональним розвитком, а також вирішення проблеми теоретичного обґрунтування і прийняття загальновизнаного соціально-економічного районування .

Обґрунтовано застосування просторового підходу до виділення територіальних утворень різного ієрархічного рівня. Запропоновано розглядати кожну адміністративно-територіальну одиницю як просторову цілісність, виходячи з п'яти складових (людина, функція, умови, геометрія і час), які

характеризуються множиною кількісних і якісних характеристик. Сформована система характеристик просторової організації територіальних утворень. Проаналізовано основні проблеми, пов'язані із формуванням просторових передумов для активізації розвитку адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що, в свою чергу, розглядається крізь призму ключових завдань адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Здійснивши аналіз підходів до реформування адміністративно-територіального устрою в Україні на сучасному етапі її розвитку та в ретроспективі, ознайомившись із досвідом проведення подібних перетворень в різних країнах, можна зробити наступні висновки:

1. Реалізувати АТР одномоментно – справа нереальна. Цей процес має відбуватись поетапно і починати його треба знизу – рівень села, району. На цьому етапі "перекроювати" межі областей просто небезпечно. Це треба буде робити в перспективі, готуючи для цього необхідну базу. Зокрема, нам видається, що серйозним економічним обґрунтуванням вироблення оптимальної моделі мережі обласних адміністративних одиниць може послужити соціально-економічне районування України.

2. Для успішної реалізації АТР треба провести дуже серйозну підготовчу роботу. В першу чергу слід детально вивчити в що обійдеться ця реформа. Адже, за попередніми оцінками експертів йдеться про чималі кошти. Наприклад, Польща на адміністративно-територіальну реформу 1998 року витратила 10 млрд. дол. Тому треба добре прорахувати всі витрати, визначити реальні джерела їх фінансового покриття, оцінити, чи витримають таке навантаження державний і місцеві бюджети.

3. Без активної роз'яснювальної роботи серед різних верств населення важко розраховувати на успіх АТР, тим більше в рамках тих процедур, які виписані в проекті Закону "Про адміністративно-територіальний устрій в Україні". Але щоб завоювати прихильність і підтримку людей, їм треба

переконливо показати позитивні наслідки цієї реформи.

4. Реформа адміністративно-територіального устрою має сприяти утвердженню моральних цінностей і духовності, зміцненню суспільного спокою і міжконфесійної злагоди. Адже в церков, які є в Україні, є також своя територіальна ієрархія, яка вже більш менш сформувалась і прив'язана здебільшого до існуючих адміністративних меж. З цим фактом також треба рахуватись.

Для України адміністративно-територіальна реформа, по-перше, повинна починатися якраз з оптимізації державного управління на місцях, підбору і навчання компетентних управлінців, зі створення бюрократичного класу, які діють за буквою закону.

По-друге, варто визначитися зі сферами обов'язків та повноважень центральних органів влади, місцевих органів самоуправління базового рівня і місцевих органів проміжного рівня, якими у нас виступають районні і обласні ради і державні адміністрації.

По-третє, необхідно оптимізувати сферу бюджетних відносин між центральним і місцевими бюджетами для того, щоб ліквідувати ситуацію, яку можна спостерігати в роботі органів місцевого самоврядування.

Варто також пам'ятати про те, що передумовою успішної реалізації адміністративної реформи є ефективні ринкові перетворення в економіці.

Адміністративна реформа має бути органічною складовою масштабного процесу трансформації суспільних відносин в Україні. Вона повинна здійснюватися паралельно з іншими реформами: конституційною, судово-правовою, економічною та іншими. Саме необхідність забезпечити конституційні основи для реформування гілок влади, розподілу між ними повноважень і відповідальності, потребують політичної реформи на рівні внесення змін до Конституції та створення дієвих управлінських важелів для контролю над виконанням реформаторських планів.

Щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою, то *на першому етапі (до 2010 року) слід не радикально*

змінювати кордони, а підготувати населення до необхідності проведення змін в АТУ. На цьому ж етапі слід провести коригування меж деяких адміністративно-територіальних утворень в найбільш болючих місцях.

Наприклад, кілька міст України не мають своїх адміністративних районів. Серед них – Львів, Чернівці та інші.

На другому етапі такі міста з прилеглими до них районами зможуть бути перетвореними у міста регіони. Але, при цьому, будь-яке коригування границь повинно узгоджуватися із зонами соціально-економічної діяльності, то очевидно, що в кожному конкретному випадку потрібні не просто пропозиції науковців, а ґрунтовні розробки проєктантів-містобудівельників, яким необхідно замовити відповідні проєктні роботи. Тоді вони зможуть коригувати границі окремих адміністративно-територіальних одиниць таким чином, щоб кожна з них максимально використовувала свій потенціал і перетворювала його у потужний сприятливий фактор розвитку території.

При удосконаленні територіального устрою варто звернути увагу на наявні виробничі, обслуговуючі, трудові зв'язки, які необхідно максимально враховувати при формуванні нових меж громад, районів тощо.

Коригування адміністративно-територіального устрою у період найближчої перспективи повинно бути орієнтоване на формування адміністративних одиниць в таких межах, які б сприяли їх перетворенню у потужний сприятливий фактор розвитку території. Для цього необхідні серйозні фундаментальні та прикладні дослідження. Потрібні обговорення цих питань на конференціях, симпозіумах, диспутах. При цьому, **не можна допускати сліпе копіювання зарубіжних моделей адміністративно-територіальних систем.** Зарубіжний досвід слід вивчати розумно: не тиражувати за принципом "те, що у них, те і у нас", а використовувати найцінніші ідеї при умові пристосування до нашої дійсності та врахування наших національних особливостей розвитку.

Наукові дослідження, спрямовані на удосконалення адміністративно-територіального устрою слід продовжити. Адже у більш віддаленій перспективі питання його реорганізації може постати з особливою гостротою і до цього слід бути готовими.

Отже, узагальнюючи викладене вище, ми вважаємо, що **основні шляхи реформування АТУ в Україні** повинні зосередитися на: розмежуванні політичних та адміністративних функцій і посад; децентралізації влади; удосконаленні місцевого самоврядування; визначенні територіальних меж громади; проведенні “косметичного ремонту” окремих територій; визначенні статусу адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня та критеріїв забезпечення їх дієздатності та самоврядності; визначенні кордонів адміністративно-територіальних одиниць; проведенні комплексу земельних кадастрових робіт; формуванні механізмів, здатних забезпечити дієвість та ефективність управлінського впливу (бюджетна, податкова політика, законодавче забезпечення тощо). Усі складові таких механізмів повинні бути підпорядковані принципам державної регіональної політики.

Узагальнюючи вищенаведене, окреслимо такі основні шляхи проведення реформування АТУ у найближчі 5 років:

1. Комплексна оцінка наслідків запровадження, запропонованих науковцями, управлінцями та архітекторами-містобудівельниками моделей АТУ (2007-2010 рр.).

2. Розробка і обговорення концепції нової моделі адміністративно-територіального устрою України (2007-2008 рр.).

3. Виявлення проблемних місць окремих адміністративно-територіальних одиниць, де необхідне коригування їх меж (2007-2008 рр.).

4. Замовлення проектних робіт з метою поглибленого вивчення ситуації на місцях та розроблення виважених пропозицій щодо удосконалення форм і меж адміністративно-територіальних одиниць (2007-2010 рр.).

5. Своєчасне інформування населення про можливі зміни форм і меж адміністративно-територіальних одиниць з метою врахування його побажань та потреб (2007-2010 рр.).

6. Формування механізмів, здатних забезпечити дієвість та ефективність управлінського впливу: бюджетна, податкова політика, законодавче забезпечення і т.п. Усі складові таких механізмів мають бути підпорядковані принципам державної регіональної політики.

7. Здійснення АТУ на другому етапі (2010-2015 рр.).

Новий адміністративно-територіальний устрій повинен бути трирівневим:

- національний рівень (макрорівень) – соціально-економічні райони – складні системи, які виступають відносно автономними соціально-економічними системами у суперсистемі “національний господарський комплекс України”;

- регіональний рівень (мезорівень) – округи – підсистеми в системі “соціально-економічний район”;

- локальний рівень (мікрорівень) – територіальні громади окремих поселень (самоврядні одиниці) – елементи підсистеми “округ”.

Виділення територіально-суспільних систем на кожному з ієрархічних рівнів повинно здійснюватися у відповідності з низкою науково обґрунтованих принципів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Автономна Республіка Крим // Абетка української політики 2001-2002: Довід. Вип. 5 / Кол. авт.: М. Томенко (кер.), Л. Бадешко, В. Горбач, І.А. Грицяк та ін.; Ін-т політики. - К., 2002. - С. 73 - 83
2. Административное деление Молдавии <http://ru.wikipedia.org>
3. Административное деление Молдавии <http://ru.wikipedia.org>
4. Админреформа: опасность для чиновников. В случае нового территориального передела многие начальники останутся без кресел // Сегодня. – 2002. – 1 октября. – <http://today.viaduk.net/todayol.nsf/0bf07046a8491ff9c2256c45002eddd4/c2256713004f33f5c2256c4400463c62!OpenDocument>
5. Адміністративна реформа // Гальчинський А.С. Суперечності реформ: у контексті цивілізаційного процесу / А.С. Гальчинський. - К., 2001. - С. 181 – 190
6. Адміністративна реформа в Україні - стан та очікування: Матеріали Круглого столу, м. Київ, 17 квіт. 2002 р. / І. Коліушко, Ю. Єхануров, К. Ляпіна та ін.; Центр політико-правових реформ, Ін-т конкурентного сусп-ва. - К., 2002. - 54с.
7. Адміністративно-територіальний поділ і органи місцевого та регіонального самоврядування в різних країнах.// http://vasilieva.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49368.htm
8. Амітан В., Денісов Ю. Формування концепції розвитку міст (теоретичний аспект) // Регіональна економіка. – 2002. - № 4. – С. 90 – 98.
9. Андрієвський В. Пропозиції до адмінреформи // Урядовий кур'єр. - 2000. - 6 квітня (№ 63). - С. 8.
10. Афоніна А. У п'ятих мікрорайонах столиці створюються органи самоорганізації населення // Хрещатик. – 2003. – 3 квітня. – С. 13
11. Бабенков Є.П. Деякі аспекти трансформації адміністративно-територіального устрою // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. Вип. 2 (13). Ч. 1 [Другий Міжнародний науковий конгрес "Державне управління і місцеве самоврядування"] / Ред. кол.: Г.І. Мостовий, В.Я. Амбросов, В.С. Бакіров та ін.; Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. Харківський регіон. ін-т. - Х., 2002. - С. 155 – 158

12. Бабич В. “У законопроекті про столицю згадали про всіх. Крім киян!...” [Інтерв’ю взяв Ант А.] // *Голос України*. – 1998. – 17 листопада (№ 220). – С. 9

13. Базір А. Сучасні тенденції реформування місцевого самоврядування в Україні // *Нова політика*. – 2000. - № 6. – С. 44 – 50

14. Бакуменко В., Кравченко С. Впровадження сучасної методології державного управління в практичній діяльності державних службовців // *Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. Вип. 10 / Ред. кол.: О.П. Якубовський (голова), А.Г. Ахламов, З.В. Балабаєва, В.Д. Бакуменко, В.М. Князєв та ін.; Українська Акад. держ. упр. при Президентові України. Одеський регіон. ін-т держ. упр. - О., 2002. - С. 10 – 18*

15. Бакуменко В., Сурмін Ю. Реформа політичної системи України: необхідність та основні напрями реалізації // *Вісник УАДУ*. – 2002. - № 4. – С. 208 – 218

16. Балущок В. Реклама розбрату. Заяви про розподіл України отримують “наукове обґрунтування” // *Україна молода*. – 2003. – 11 червня. – С. 4

17. Баранчук В. Роль місцевого самоврядування в становленні та реформуванні системи територіальної організації державної влади в Україні // *Вісник державної служби України*. – 1998. - № 4. – С. 66 – 77

18. Баштанник В. Напрями вдосконалення державно-управлінської діяльності у сфері зовнішньоекономічних відносин на регіональному рівні: досвід Дніпропетровської області // *Вісник УАДУ*. – 2002. - № 3. – С. 201 – 210

19. Баштанник В. Державна регіональна політика в контексті європейської інтеграції: політичний аспект // *Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України: Матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 30 трав. 2000 р. Вип. 2. Ч. I: Державна регіональна політика та місцеве самоврядування / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князєва. – К., 2000. – С. 9 – 15*

20. Без’язичний В.Ф., Мамонова В.В. Формування стратегії соціально-економічного розвитку регіону // *Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. Вип. 1(6) / Ред. кол.: Г.І. Мостовий, В.Я. Амбросов, О.Ю. Амосов та ін.; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. Харків. філ. – Х., 2000. – С. 108 – 117*

21. Безсмертний Р. Проблеми трансформації адміністративно-територіального устрою // Муніципальний рух: новий етап розвитку: Матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань “Муніципальний рух в Україні - 10 років розвитку”, м. Бердянськ, 6-8 верес. 2001 р. / Заг. ред. М. Пухтинського; Учасн. Муніципальних слухань: Л.М. Кравчук, Ю.І. Єхануров, О.Ю. Кучеренко, В.М. Князев та ін. – К.: Логос, 2002. – С. 210 – 215

22. Бей О. Регіоналізм як єдність у різноманітності. До питання деволюції владних структур України // Політика і час. – 2003. - № 5. – С. 7 – 14

23. Берест П. Великі проблеми малих міст // Україна і світ сьогодні. – 2002. – 19 – 25 жовтня. – С. 1, 5.

24. Берест П. Волость, губернія чи край? // Україна і світ сьогодні. – 2003. – 18 – 24 січня. – С. 1, 5

25. Берест П. Українські регіони: хто в домі хазяїн // Україна і світ сьогодні. – 2003. – 7 – 13 червня. – С. 4

26. Биденко А. Как разделить Украину // Аргументы и факты. – 2002. – 27 сентября (№ 39). – <http://aif.ukr.info/?act=articleview&issueid=286&articleid=6669>

27. Білик П. Поняття та правова сутність управлінської категорії “регіон” // Право України. – 2001. - № 11. – С. 32 – 35

28. Біскупський М. “Край” - значить “держава”. Нова система адміністративно-територіального поділу як поштовх до загального успіху реформування // День. - 2000. - 3 серпня. - С. 4

29. Богорад О.Д. До питання про адміністративне районування великих міст // Роль столиці у процесах державотворення: історичний та сучасний аспекти: Матеріали наук.-практ. конф., М. Київ, 28 лют. 1996 р. / Відп. ред. Ю.П. Лебединський. – К., 1996. – С. 112 – 115

30. Бойко-Бойчук О. Деякі міркування щодо стратегії державної регіональної політики в 2002 році // Економічні реформи сьогодні. – 2001. - № 38. – С. 24 – 29

31. Бойко-Бойчук О. Деякі міркування щодо стратегії державної регіональної політики в 2002 році // Економічні реформи сьогодні. – 2001. - № 38. – С. 24 – 29

32. Бондаренко В.Д. Без свого Статуту Київ ризикує стати банкрутом [Інтерв'ю взяв Ковальський В.] // Хрещатик. – 2000. – 13 липня. – С. 5

33. Борденюк В. Поняття регіону в контексті державної регіональної політики: конституційно-правовий аспект // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. Вип. 1 / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К., 2001. - С. 337 – 347

34. Бортун М.І. Регіони без Федерації // Віче. – 1993. - № 7. – С. 112 – 113

35. Братута О. Реформування державної регіональної політики в Україні з урахуванням досвіду економічного розвитку країн // Регіональна економіка. – 2002. - № 1. – С. 57 – 65

36. Бублик П. Политологический анализ августовских инициатив президента Кучмы // Фонд поддержки прогрессивных реформ (ФППР). – 2002. – 30 октября. – http://fppr.org.ua/articles/Bub_Kuchma.htm

37. Бук Т. Приоритет регионального развития // Наша газета +. - 2002. – 13 декабря (№ 48). – <http://sd-forum.org.ua/rus/ngplus/archive/2002-12-13/events>

38. Бутко І. Міста в Україні: законні діти чи пасинки? // Урядовий кур'єр. - 1994. - 14 липня (№ 108 - 109). - С. 4.

39. Бутко І. Міста в Україні: законні діти чи пасинки? // Урядовий кур'єр. – 1994. – 14 липня (№ 108 – 109). – С. 4

40. Бутко І. Проблеми територіальної організації державної виконавчої влади і самоврядування // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти: Тези доп. та наук. повідомлень наук.-практ. конф., м. Київ, 10-11 берез. 1995 р. / Відп. за вип. Ю. Шемшученко, В. Авер'янов, В. Кампо. - К., 1995. - С. 96 – 98.

41. В АРК будет проводиться административная реформа. – <http://www.ufs.kiev.ua/news/index.php?NewsID=e6a771931f375e8df4be4836dfd4a577>

42. В Киеве больше не будет Московского и Ленинградского районов. Грядёт реформа административно-территориального деления Киева. Из ныне существующих 14 районов останется только 10 // Киев 2000. – 2001. – 5 января. – <http://www.kiev2000.com/news/view2.asp?Id=1431>

43. Вавринюк Г. Політично-арифметичні дії Верховної Ради завершилися майже нульовим результатом для нашого самоврядування // Хрещатик. – 1999. – 9 лютого (№ 10). – С. 3

44. Валевський О. Адміністративна реформа: міф чи реальність? // Контекст (УНЦПД). – 2002. – № 13. – С. 44 – 49. – <http://old.usipr.kiev.ua/ukrainian/epicentre/13/008.html>

45. Валевський О. Регіон як суб'єкт політичного процесу: аналіз одної ілюзії перехідного суспільства // Контекст. – 2002. – № 3. – С. 14 – 19

46. Валевський О. Регіон як суб'єкт політичного процесу: аналіз одної ілюзії перехідного суспільства // Контекст. – 2002. – № 3. – <http://old.usipr.kiev.ua/ukrainian/epicentre/15/006.html>

47. Вдовенко С. Вдосконалення управління регіоном (район-область) в умовах ринкових перетворень // Вісник УАДУ. – 1998. – № 1. – С. 89 – 98

48. Власенко І. Чи потрібен Україні поділ на землі? // Влада і політика (В&П). – 2000. – 8-15 лютого. – С. 13

49. Власть в Крыму: Нужна реформа системы и структуры (Доклад Председателя Совета Министров Б.И. Самсонова на сессии Верховного Совета Крыма) // Крымская газета. – 1993. – 13 июля. – С. 1

50. Войтков В. Карта Украины: кроить и строить. Административно-территориальная перестройка // Власть и политика. – 2002. – 18 – 24 октября. – С. 4 – 5

51. Волков В. Про статут області // Голос України. – 1994. – 12 січня (№ 5). – С. 2.

52. Волощук А.М. Зміни характеру державного управління в контексті сучасних процесів політико-правової модернізації // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України (НАВСУ). – 2002. – № 5. – С. 144 – 154

53. Волощук В. Політика органів місцевого самоврядування щодо соціально-економічного розвитку територій // Вісник УАДУ. – 2001. – № 2. – Ч. 1. – С. 71 – 74

54. Волченко А. Эволюция власти // Бизнес. – 1999. – 20 декабря (№ 51). – С. 13.

55. Вопросы правового обеспечения реформы административно-территориального устройства государства обсудили участники рабочего

совещания в ВР // Liga Online. – 2001. – 25 сентября. – <http://www.liga.kiev.ua/lenta/get.html?id=23932>

56. Габрель М.М. Місцеві правила забудови: зміст та роль в управлінні розвитком міст // Досвід та перспективи розвитку міст України (збірник наукових праць). Випуск №7. – К.: Інститут «Діпромісто», КНУБА, 2004. – С.64-77.

57. Габрель М.М. Просторова організація містобудівних систем / Інститут регіональних досліджень НАН України. – К.: Видавничий дім А.С.С., 2004. – 400 с.

58. Гавриш С. Карта Украины: кроить и строить. Готовится грандиозный проект // Власть и политика. – 2002. – 18 – 24 октября. – С. 5

59. Газубей А. На карте Украины возникнут новые границы? // Комсомольская правда Украины. – 2002. – 28 августа. – UA TRUCKER. – <http://www.trucker.com.ua/news/indexprint.php?idpr=0208/2914.html>

60. Галь Б. Административно-территориальная реформа: благополучие «маленького украинца» плюс инвентаризация всей страны <http://dialogs.org.ua>

61. Гальченко В. Адміністративні реформи як тривалий процес // Формування демократичного та ефективного державного управління в Україні: Матеріали наук.-практ. семінару за міжнар. участю "Досвід стажування державних службовців у США та ЄС і його роль у становленні демократичного державного управління в Україні", м. Київ, 11-12 берез. 2002 р. / За ред. В.І. Лугового, В.М. Князева; Українська Акад. держ. упр. при Президентові України. Центр дослідж. адм. реформи. - К., 2002. - С. 104 – 108

62. Ганущак Ю.І. Концепція Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій” // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. За між нар. участю, м. Київ, 29 трав. 2002 р. Т. 2 / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К., 2002. - С. 240 – 241

63. Герцен А.А. Новое административное устройство Молдавии <http://geo.1september.ru/2002/17/4.htm>

64. Гладій М. Сильні регіони – сильний центр – сильна країна // Голос України. – 2002. – 29 травня (№ 98). – С. 6

65. Гнатишин Ю. Міські райони: забуті конституцією, покликані життям // Воля-регіон. – 2003. – Квітень. – С. 5

66. Голиков А.П., Прав Ю.Г. Сучасний стан і перспективи регіональної політики в Україні // Формування механізму регіонального управління в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 29 листоп. 2001 р. / Редкол.: Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов, Л.М. Бєсов та ін. – Х., 2002. – С. 22 – 24

67. Голікова Т. Регіональне самоврядування – шлях до демократизації суспільства // Регіональна економіка. – 1998. - № 3. – С. 144 – 148

68. Головач В. Проект у законі? В Україні є все, крім власних слонів і цивілізованої законотворчості [Інтерв'ю взяв Микитюк Л.] // Юридичний вісник. – 2002. – 7 – 13 вересня. – С. 9

69. Голубева Н. Становление территориальной автономии в Украине // Юридический вестник. – 2002. - № 2. – С. 113 – 117

70. Гонціаж Я., Гнидюк Н. Інституційні механізми регіонального розвитку в Україні // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентіві України: Матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 30 трав. 2000 р. Вип. 2. Ч. І: Державна регіональна політика та місцеве самоврядування / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К., 2000. – С. 66 – 73

71. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості: Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. - К.: Міленіум, 2002. - 136 с.

72. Гончарук П. Моніторинг виконання плану стратегічного розвитку міста (на прикладі м. Бердянськ) // Економічний часопис – XXI. – 2003. - № 4. – С. 42 – 45

73. Горбач В. Адміністративно-територіальна реформа в Україні має бути реформою публічного адміністрування // Економічний Часопис-XXI №5-6'2006 Електронний ресурс: <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20060515&n=5-6&y=2006>

74. Государственный строй США. Отв. ред. А.С.Никифоров. М., 1976, с. 77-80.

75. Готовится новая концепция проведения административно-территориальной реформы в Украине // Украинский Финансовый Сервер.

78. Грицяк І. Регіональний та місцевий рівні управління в Європейському Союзі // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2005. – С.120-126.

80. Грицяк І.А. Інституції наднаціонального рівня управління в Європейському Союзі та їх допоміжні функції // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Харків: Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2005. – С.9-21.

82. Гужва И. Украинская вертикаль. Как показывает опыт соседей, назначаемость губернаторов не повышает эффективность государства // Эксперт. – 2002. – 4 марта. – ForUm. – <http://for-ua.com/world/2002/03/04/171432.html>

84. Данилевський В. Малі міста вирішують великі проблеми // Аспекти самоврядування. – 2001. – Число 3 (11). – С. 52 – 55

222

86. Данилюк В. Сделать власть ответственной перед народом // Киевские ведомости. – 2002. – 12 марта. – Соціал-демократична партія України (об'єднана) / СДПУ(О). – http://sdpuo.org.ua/news/actual_article/3C8DE967?mode=print. – http://sdpuo.org.ua/news/actual_article/3C8DE967
87. Данькевич І. Мода на ЖЕКи відміняється // Голос України. – 2003. – 7 лютого (№ 24). – С. 6
88. Даценко К. Конституционен ли закон о Верховном Совете АРК? // Юридическая практика. – 2001. – 14 ноября (№ 46). – <http://www.ypgazeta.com/gazeta/2001/46/02.html>
89. Даценко К. Конституционен ли закон о Верховном Совете АРК? // Юридическая практика. – 2001. – 14 ноября (№ 46). – <http://www.ypgazeta.com/gazeta/2001/46/02.html>
90. Даценко К. Условие развития регионов – объединение реформ // Юридическая практика. – 2001. – 24 октября (№ 43). – <http://www.ypgazeta.com/gazeta/2001/43/03.html>
91. Державне регулювання територіального розвитку // Нижник Н.Р. Україна – державне управління, шляхи реформування. – К., 1997. – Розд. 5. – С. 36 – 42.
92. Державне управління і адміністративна реформа // Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За заг ред. Н.Р. Нижник, В.М. Олуйка. - Л., 2002. - С. 51 – 60
93. Державне управління та його організуюча роль у суспільстві // Цветков В.В. Демократія, управління, бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Монографія / В.В. Цветков, В.П. Горбатенко. - К., 2001. – С. 115 - 130. - Прим.: с. 326 – 344
94. Державне управління: Словник-довідник / Уклад.: В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О.Безносенко, І.М. Варзар та ін.; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка; Українська Акад. держ. упр. при Президентові України. Ін-т пробл. держ. упр. та місц. самоврядування. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 228 с. - (Наук. розробки). - Бібліогр.: с. 222 - 225 (44 назв.).
95. Джакоби У., Чернох П. Центральная роль ЕС в создании чешской региональной политики <http://www.policy.hu/cernoch/regpolicy.html>

96. Дністрянський М. Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму геополітики // Дзвін. – 1996. - № 8. – С. 93 – 104.
97. Дністрянський М. Чи потрібно реформувати адміністративно-територіальний устрій України? (політико-географічний погляд) // Політична думка. – 2001. - № 1 – 2. – С. 28 – 38
98. Довибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим // Політичний календар. – 2002. - № 9. – С. 24 – 33
99. Долішній М.І., Паламарчук М.М., Паламарчук О.М., Шевчук Л.Т. Соціально-економічне районування України / Препр. НАН України, Інститут регіональних досліджень, Львів. - 1997. - 50с.
100. Долженко Г. Час відкритої влади // Урядовий кур'єр. – 2003. – 10 червня (№ 105). – С. 5
101. Долішній М. Підходи до удосконалення адміністративно-територіального устрою України // Микола Плав'юк: Україна - життя моє. Т. 3: Та долю іншу він обрав - душі неспокій: На пошану Миколи Плав'юка / М. Плав'юк; Упоряд. В. Ляхощького. – К., 2002. – С. 203 – 208
102. Долішній М.І., Шевчук Л.Т., Шевчук Я.В. Депресивні територіальні суспільні системи: концептуальні підходи до вивчення та пошук шляхів активізації розвитку // Clovek v suradniciach multidimenzialnej spolocnosti. I. – Presov: ManaCon, 2000. - P.228-236.
103. Долішній М.І., Шевчук Л.Т., Шевчук Я.В. Територіальна суспільна система як об'єкт дослідження регіональної економіки // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональні суспільні системи (зб. наук. праць). Вип. 3 (XLVII) / НАН України. Інститут регіональних досліджень. Редкол. відп. ред. академік НАН України М.І.Долішній. Частина 1. – Львів, 2004. - С.3-14.
104. Досягнення та перспективи української демократії // Вісник Центру перспективних досліджень. – 2003. – 10 лютого. – Число 176.
105. Друзюк С. Проблеми інституту місцевого самоврядування в аспекті конституційних поглядів М.С. Грушевського // Право України. – 1998. - № 3. – С. 87 – 88
106. Дубінін Е.В. Дніпропетровська область: органи місцевого самоврядування і регіональна політика // Стратегічна панорама. – 2001. - № 3 – 4. – С. 66 – 68

107. Дудник І. Суспільно-географічні аспекти територіального устрою України / Економічний Часопис-XXI №11-12'2005 <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20051116&n=11-12&y=2005>

108. Дьомін О. Політика регіонального розвитку в умовах поглиблення ринкових реформ в Україні // Економіка України. – 2003. - № 6. – С. 4 – 13.

109. Жданов І., Якименко Ю. Останній бастион демократії? // Дзеркало тижня. – 2003. – 5-11 квітня (№ 13). – С. 2

110. Жовнірчик Я., Павлов М. Концептуальна схема і принципи регіонального розвитку // Вісник УАДУ. – 2002. - № 2. – С. 214 – 219

111. Жустен Н. ЕС будет уделять особое внимание проведению админреформы в Украине // Политическое сетевое издание “PART.ORG.UA”. – 2002. – 29 апреля. – <http://part.org.ua/print.php?art=43532920>

112. Закон “Про столицю України – місто-герой Київ”. Вибори в столиці // Конончук С.Г. Розвиток демократії в Україні: 1999 рік / С.Г. Конончук, О.А. Ярош. - К., 2000. – С. 178 – 184

113. Заяц Д.В. Изменение административно-территориального деления союзных республик // <http://geo.1september.ru>

114. Заяць І. Область: становлення сучасної регіональної політики в Україні // Право України. – 1997. - № 6. – С. 20 – 35.

115. Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України: Матеріали наук.-практ. конф. “Державна регіональна політика та місцеве самоврядування”, м. Київ, 30 трав. 2000 р. Вип. 2. Ч. II: Регіональний розвиток і місцеве самоврядування. Соціальна політика та управління охороною здоров'я / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. – К., 2000. – С. 3 – 296. Золотарев В. Плюс регионализация всей страны. После выборов все-таки придется что-то делать с полномочиями местных властей // Телеграфъ. – 2002. – 26 апреля. – <http://www.telegrafua.com/print.php?pid=242>

116. Збітнєв Ю. Львів як дзеркало нової української революції // Голос України. – 2002. – 22 січня (№ 13). – С. 6

117. Зибарева О. Формування основ управління територіями в Україні // Регіональна економіка. – 2002. - № 3. – С. 135 – 139

118. Зилюк Н., Краслянский А. Столица має право. Навіть Магдебурзьке // Голос України. - 1997. - 22 липня (№ 134). - С. 6 - 7

119. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС / Пер. з фр. В.Ховтуна– К.: Основи, 1996. – 420 с.
120. Зуйко А. Чи потрібна Україні нова Конституція? // Дзеркало тижня. – 2003. – 22 лютого (№7). – С. 4
121. И. Богословская заявила о необходимости провести в стране административно-территориальную реформу // Liga Online. – 2002. – 6 марта. – <http://www.liga.net/news/show/?id=35291>
122. Информационная программа правительства Крыма «Обратная связь» // Персонал. – 2003. – № 2. – С. 56 - 59
123. Ігнатов В., Ребкало В. Вдосконалення владних відносин центру і регіонів // Управління сучасним містом. – 2003. - № 1 – 3. – С. 17 – 25
124. Кажурин А. Регионы хотят власти. Власть думает... или Отчего «грызутся» губернаторы и мэры областных городов // Сегодня. – 2002. – 11 декабря. – Четверта влада. – http://4vlada.net/fprint_v.php?id=2571
125. Казаков М. Бюджет Києва: міфи і реальність // Україна і світ сьогодні. – 2002. – 21 – 27 грудня. – С. 5
126. Каляєв А.О. Досвід адміністративних реформ країн Європейського Союзу в контексті адміністративної реформи в Україні // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Львів: Українська Академія державного управління при Президентові України (Львівський філіал), 2001. – С.27-39.
127. Кампо В. Управління столичним містом: політика і право // Віче. – 2002. - № 5. – С. 10 – 17
128. Карасьов В. Держава-регіони чи держава-нація? Політичний клас шукає відповідь // День. – 2002. – 11 грудня. – С. 4
129. Карасьов В. Територіальна реформа на старті [Інтерв'ю взяв Миселюк А.] // День. - 2000. - 10 серпня. - С. 1.
130. Карлін М.І. Врахування вимог ЄС та досвіду Польщі при проведенні адміністративно-територіальної реформи в Україні // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції “Земельні відносини і просторовий розвиток”. – К.: РВПС України, 2006. – Ч.І. – С.109-111.
131. Карпенко В.В. Адміністративно-територіальний устрій України: історія та сучасне бачення // Актуальні проблеми державного

управління: Зб. наук. праць. Вип. 1 (12) / Ред. кол.: Г.І. Мостовий, В.Я. Амбросов, В.С. Бакіров та ін.; Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. Харківський регіон. ін-т. – Х., 2002. – С. 33 – 42

132. Карчева Г.Т. Взаємовідносини між адміністративними районами і містом у сучасних умовах // Роль столиці у процесах державотворення: історичний та сучасний аспекти: Матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 28 лют. 1996 р. / Відп. ред. Ю.П. Лебединський; Упоряд. Ю.П. Лебединський, Б. І. Мечинський. - К., 1996. - С. 92 – 96

133. Каспрук В. Новий територіальний устрій - нова якість управління // Урядовий кур'єр. - 1998. - 3 вересня (№ 168 - 169). - С. 17

134. Керецман В. До питання про створення і функціонування регіональних агентств розвитку України // Вісник УАДУ. – 2001. - № 2. – Ч. 1. – С. 77 – 82

135. Керецман В. Проблеми формування та інституціалізації регіональної політики в Україні // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. Вип. 6 / Ред. кол.: О.П. Якубовський (голова), В.М. Кривцова, А.Г. Ахламов та ін.; Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. Одес. філ. – О., 2001. – С. 131 – 141

136. Київ в авангарді Світового Лідерства України. – <http://www.nf.org.ua/discussion/konf12/p5.shtml>

137. Київ у ХХІ столітті: стратегія розвитку: Матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 26 січ. 2001 р. / Під ред. Б.М. Данилишина, О.М. Невелєва; Київська міська держ. адм.; НАН України. – К.: Обереги, 2001. – 280 с.

138. Київська місцева влада: криза загострюється? (Результати та аналітичний коментар соціологічного дослідження, проведеного Інститутом трансформації суспільства) // Економічний часопис. – 1998. - № 5. – С. 47 – 52

139. Кисельов В. Демократії треба вчитися [Інтерв'ю взяв Кулик О.] // Урядовий кур'єр. – 2003. – 1 квітня (№ 60). – С. 6

140. Кисельов Є. Методологічне обґрунтування регіонального поділу України за геополітичними ознаками // Вісник УАДУ. – 2000. - № 4. – С. 17 – 22

141. Кисельов Є.Л. Парадокси здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні // Формування механізму регіонального управління в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., м.

Харків, 29 листоп. 2001 р. / Редкол.: Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов, Л.М. Бесов та ін. - Х., 2002. - С. 55 – 57

142. Кияниченко С. История одного города, или Заметки на полях административно-территориальной реформы // Кієвлянинъ. – 2001. - № 2. – С. 5

143. Ключковський Ю. Концепція розвитку регіонів і становлення національної держави в Україні // Микола Плав'юк: Україна - життя моє. Т. 3: Та долю іншу він обрав - душі неспокій: На пошану Миколи Плав'юка / М. Плав'юк; Упоряд. В. Ляхоцького. - К., 2002. – С. 197 – 202

144. Князєв В. Кадрове забезпечення регіонального розвитку (співдоповідь) // Вісник УАДУ. – 2001. - № 2. – Ч. 1. – С. 25 – 26

145. Коваленко А. Конституційний процес в Україні завершено. Але крапку ставити рано // Голос України. – 1996. – 18 липня (№ 131). – С. 6

146. Коваленко А. Столиця у законопроектних рiштуваннях // Голос України. – 1997. – 28 сiчня (№ 14). – С. 10

147. Коваленко А. Таким мегаполісом, як Київ, управляти з єдиного центру неможливо [Інтерв'ю взяла Писаренко С.] // Голос України. – 1997. - 31 жовтня (№ 206). – С. 4

148. Коваленко А. Я перш за все печерянин! Повноваження міста і його районів мають бути чітко розмежовані [Інтерв'ю взяла Вавринюк Г.] // Хрещатик. - 2000. - 2 березня (№ 24). - С. 6

149. Коваленко В. Изобретатели велосипедов // <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/2/3660>

150. Коваленко В. Інформатизація на службі контролю // Урядовий кур'єр. – 2003. – 18 липня (№ 131). – С. 6

151. Коваль В. Причорноморський економічний регіон можливий // Одеські вісті. - 1994. - 20 вересня. - С. 2

152. Ковальський В., Нижний С. Потрібна фундаментальна державна концепція // Юридичний вісник України. – 2003. – 31 травня – 6 червня. – С. 6

153. Ковальчук Т., Тулуб С. Від областей до країв. Реформа територіального устрою як необхідний крок демократичного розвитку // Урядовий кур'єр. – 2002. – 2 жовтня (№ 181). – С. 11 – 12

154. Ковбасюк Ю.В. Развитие сотрудничества стран Содружества Независимых Государств с международными финансовыми

организациями в реформировании системы государственного управления [освещены отдельные аспекты проведения административной реформы в Украине] // Современные проблемы государственного управления: Сб. статей / Под общ. ред. В.К. Егорова, А.Я. Быстрыкова, В.М. Герасимова; Российская Акад. гос. службы при Президенте Российской Федерации, Украинская Акад. гос. упр. при Президенте Украины. - М., 2002. - С. 94 – 98

155. Ковриженко Д., Замніус В., Котляр Д. Конституційна реформа: пошук балансу влади // Часопис “Парламент”. – 2003. - № 2. – С. 2 – 36

156. Козюра І. Концептуальні засади системи “нового регіоналізму” // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. Вип. 2 / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К., 2002. - С. 317 – 322

157. Колишко І. В концепции “Межрегионального Союза” есть элементы конъюнктуры [Интервью взяла Чемерис И.] // День. - 2000. - 6 июня (№ 99). - С. 4

158. Колишко І. Сепаратизмы районных масштабов [Интервью взял Гуцул Е.] // Зеркало недели. - 2000. - 22 января (№ 3). - С. 4.

159. Колісник В. Форми використання національно-етнічного чинника в системі територіальної організації держави // Вісник Академії правових наук України. – 2002. - № 4. – С. 34 – 44

160. Колішко І. Наша Україна така різна, або ще раз про адміністративно-територіальний устрій // Голос України. - 1992. - 13 лютого (№ 25). - С. 6

161. Коломийчук В. Формування адміністративно-територіальної структури України: історичні реалії та сучасні проблеми // Вісник УАДУ. – 2001. - № 2. – Ч. 1. – С. 125 – 131

162. Коломийчук В.С. Розвиток соціально-економічного розвитку адміністративного району в умовах перехідної економіки в умовах перехідної економіки (підходи до вивчення, стратегії розвитку). – Тернопіль: Укрмедкнига, 2001. – 440с.

163. Коник С. Теорія реформ та проблеми адміністративно-територіального устрою України / Економічний Часопис-XXI №5-6'2006 <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20060514&n=5-6&y=2006>

164. Конотопцев О.С. Еволюція адміністративно-територіального устрою Наддніпрянської України // Актуальні проблеми державного управління. – 1999. - № 1. – С. 24 – 34
165. Конституция Соединенных Штатов Америки. М., 1993, с.16.
166. Концептуальні принципи управління територіями в Україні в сучасних умовах (Доповідь Голови Верховної Ради України І.С. Плюща на науково-практичній конференції 26 листопада) // Голос України. - 1992. - 28 листопада (№ 228). - С. 3, 7
167. Копатько Е. Один из наиболее актуальных вопросов админреформы – это разграничение полномочий между центром и регионами // PART.ORG.UA. – 2002. – 1 августа. – <http://part.org.ua/print.php?com=51653615>
168. Копиленко О. Центр-територія: і статут свій, і монастир не чужий... // Урядовий кур'єр. – 2002. – 14 червня (№ 108). – С. 6
169. Копиленко О.Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу: Моногр. / О.Л. Копиленко. - К.: Таксон, 2002. - 342 с.
170. Копиленко О.Л. Конституція Автономної Республіки Крим: проблеми прийняття, затвердження, реалізації / О.Л. Копиленко. - К.: Таксон, 2001. - 362 с. - Додат.: С. 155 - 361.
171. Кордун О. До питання про реформу адмінустрою України: [Робочі матеріали, 2002]. – [6] с.
172. Корженко В.В. Система влади та самовладдя в контексті соціального пізнання // Актуальні проблеми державного управління. – 1999. - № 3. – С. 37 – 43
173. Коровін Є. Стратегія розвитку малих міст України // Управління сучасним містом. – 2003. - № 1 – 3. – С. 155 – 169
174. Коротич О.Б. Територіальний устрій України // Теорія та практика державного управління: Матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 27 листоп. 2002 р. Вип.1: Бюджет та фінансовий контроль у державному управлінні / Редкол.: Г.І. Мостовий (відп. ред.) та ін. - Х., 2003. - С. 154 – 157
175. Коротка характеристика адміністративно – територіального устрою США та Канади // http://www.budgetrf.ru/Publications/2003/Methodology/Federal/fedminfin2003bp_analytic/fedminfin2003bp_analytic130.htm#_Toc25043701

176. Косаківський Л. Київ не повинен мати прав менше, ніж Васильків [Інтерв'ю взяли Козлова О., Коханець Л., Писаренко С.] // *Голос України*. - 1997. - 3 липня (№ 120 - 121). - С. 9

177. Косаківський Л. Чим зустрінемо 500-річний ювілей Магдебурзького права в Києві? (Несвяткові роздуми з приводу ювілею) // *Голос України*. - 1999. - 14 січня (№ 5). - С. 4

178. Косаківський Л.Г. Столиця має бути справді столицею [Інтерв'ю взяли Гревцев В., Грищенко А.] // *Віче*. - 1995. - № 3. - С. 71 - 80

179. Костюк І. Івано-Франківськ: краще менше, але краще // *Український регіональний вісник*. - 2001. - 15 жовтня. - № 25. - С. 18

180. Кошти регіонам // *Урядовий кур'єр*. - 2001. - 13 вересня. - С. 9

181. Кравченко В. До питання щодо принципів та пріоритетів нової державної регіональної політики // *Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України: Матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 30 трав. 2000 р. Вип. 2. Ч. I: Державна регіональна політика та місцеве самоврядування / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева*. - К., 2000. - С. 125 - 132

182. Кравченко В. Єднання через різноманітність. Децентралізація влади і формування регіональних еліт в умовах демократичного оновлення суспільства // *Розвиток громад і регіонів України / За ред. С. Максименка*. - К., 1999. - С.133 -153

183. Кравченко В. Проекти схвалено. Час діяти ! // *Людина і влада*. - 2000. - № 5 - 6. - С. 44 - 46

184. Кравченко В. Регіональна політика держави: пріоритети і цілі // *Урядовий кур'єр*. - 1993. - 28 серпня (№ 130). - С. 4 - 2 вересня (№ 132 - 133). - С. 6

185. Кравченко В. Розквітне столиця - зміцніє держава // *Голос України*. - 2001. - 23 червня. - С. 8

186. Кравченко В. Тенденції розвитку територіального устрою України // *Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти: Тези доп. та наук. повідомлень наук.-практ. конф., м. Київ, 10-11 берез. 1995 р. / Відп. за вип. Ю. Шемшученко, В. Авер'янов, В. Кампо*. - К., 1995. - С. 105 - 107

187. Кравченко В. Територія України: важкий шлях єднання // Урядовий кур'єр. - 1994. - 22 грудня (№ 197 - 198). - С. 4

188. Кравченко В. Яким бути управлінню територіями в Україні // Право України. – 1993. - № 2. – С. 9 – 10

189. Кравченко В., Кучеренко О. Центр і регіон. Держава має гармонізувати їхні відносини // Президентський вісник. – 2001. – 16 червня. – С. 1, 12

190. Кравченко В.І. Як далі управляти Києвом? // Місцеве самоврядування: 10 років здобутків: Зб. статей / За ред. М. Пухтинського; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню при Президентіві України. - К., 2002. – С. 92 - 96

191. Кравчук Л. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави // Право України. – 1993. - № 5 – 6. – С. 3 – 8

192. Кравчук Роберт С. У пошуках рівноваги: регіональне самоврядування і субнаціональна фінансово-бюджетна політика в Україні. – К.: Програма сприяння Парламентіві України, [2002]. – 42 с.

193. Краплич Р. Рівненська стратегія // Український регіональний вісник. – 2001. – 15 лютого. - № 13. – С. 13

194. Крушановський С. Доцентрове тяжіння. Київ та Київщина – разом чи окремо? Чи бути Київському столичному округу? Ці питання ставить саме життя... // Сільські вісті. – 2002. – 14 березня. – С. 4

195. Крушановський С. Об'єктивні передумови формування столичного адміністративно-територіального округу // Управління сучасним містом. – 2002. - № 4 – 6. – С. 122 – 127

196. КС признав конституционность положений Конституции Крыма. – <http://uatoday.net/news?class=1&categ=1&date=1043227419&mat=15172&html>

197. Куйбіда В. Політика-правові проблеми діяльності органів місцевого самоврядування в контексті адміністративної реформи // Управління сучасним містом. – 2003. - № 1 – 3. – С. 119 – 126

198. Куйбіда В. Регіональні особливості діяльності органів місцевого самоврядування // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. Вип. 7 / Редкол.: О.П. Якубовський (голова), В.М.

Кривцова, А.Г. Ахламов, В.М. Князев та ін.; Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. Одеський філ. – О., 2001. – С. 264 – 274

199. Куйбіда В., Фрис Р. Механізми взаємодії державної системи управління і органів місцевого самоврядування в Україні // Регіональна економіка. – 2003. - № 1. – С. 91 – 95.

200. Кулачек О. Державна регіональна політика в контексті адміністративної реформи: шляхи для продуктивного партнерства // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентіві України. Вип. 1 / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К., 2001. - С. 307 – 318

201. Кулик Є., Яковенко С. Моделі адміністративного поділу в демографічних межах територіальних систем // Регіональна економіка. – 1998. - № 3. – С. 149 – 152

202. Куницян С. Заложники повномочий [інтерв'ю взяв Хайрулін В.]. – <http://www.telegrafua.com/articles/1020187109515/print.shtml>

203. Куніцин С. Кримський стиль – це конструктивна взаємодія [Інтерв'ю взяв Семена М.] // Україна і світ сьогодні. – 2002. – 7 – 13 вересня (№ 30). – С. 5

204. Куніцин С. Хто захищатиме інтереси регіонів? // Україна і світ сьогодні. – 2003. – 19-25 квітня. – С. 4

205. Кучеренко А. Регіональна політика: конфлікт концепцій как результат конфлікту політичних інтересів. Регіональна політика в нашій країні повинна бути неklasическою // День. - 2000. - 6 іюня (№ 99). - С. 4

206. Кучеренко О. Багаторівнева влада: міф чи вихід з глухого кута // Урядовий кур'єр. – 2001. – 29 травня. – С. 6

207. Кучеренко О. Монополії на істину не повинно бути. Про концептуальні засади державної регіональної політики України // Людина і влада. – 2000. - № 3 – 4. – С. 35 – 38

208. Куш А. Треба дивитися на речі реально // Голос України. - 1995. - 3 листопада (№ 210). - С. 3

209. Лавренчук А. Регіональний вимір інтеграційної політики: досвід ЄС та України // Управління сучасним містом. – 2002. - № 7 – 9. – С. 40 – 45

210. Лавренчук А. Роль регіонів України в реалізації державного євро інтеграційного курсу // Вісник УАДУ. – 2002. - № 3. – С. 224 – 230

211. Лашко О., Кучеренко О. Президентська вертикаль: так чи ні (в контексті історичних реалій) // Розбудова держави. – 1995. - № 5 – 6. – С. 46 – 50.
212. Лебединська С.Ю. Соціально-економічні проблеми малих міст України // Управління сучасним містом: [Робочі матеріали]. – С. [40 – 42].
213. Левченко Г.І.. Децентралізоване планування: досвід Франції та його використання в Україні // Економіка і регіон. –2003. – №1. – С.28-30.
214. Леснинов Ю. Советы устарели? // Крымская правда. – 1991. – 1 ноября. – С. 2
215. Литвин В. Проблема “центр-регіон” в Україні // Урядовий кур’єр. – 2002. – 12 березня. - С. 1, 4
216. Литвин В. Украинские регионы должны быть крупнее и самостоятельней // PART.ORG.UA. – 2002. – 11 декабря. – <http://part.org.ua/print.php?news=31512670>
217. Майорченко В., Огурцов В., Титова В. Социальная инфраструктура областных центров Украины // Бизнесинформ. – 1996. – Апрель. - № 8. – С. 8 – 13
218. Макаренко Г. “Ми в боргу перед громадами” // Юридичний вісник України. – 2003. – 26 квітня – 8 травня. – С. 6
219. Макмастер А. Новые пути решения региональных проблем в странах центральной и восточной Европы // “Переходные процессы в новой Европе”, 2004/5 / <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/1/3589>
220. Максютенко В. Щоб влада була владою // Голос України. - 1992. - 3 березня (№ 38). - С. 2
221. Малес В. Держава і регіони (До формування регіональної політики в Україні) // Розбудова держави. – 1994. - № 9. – С. 12 – 17
222. Малиновський В.Я. Економічні функції державного управління // Волинський інформаційно-рекламний журнал “ПРО БІЗНЕС”. – 2000. – 4 травня. – С. 10 – 11
223. Мамішев А. Зміст і призначення контролю в механізмі управління // Економіка. Фінанси. Право. – 2003. - № 3. – С. 5 – 10
224. Мамонова В. Концептуальні засади створення нової національної системи планування розвитку регіонів // Управління сучасним містом. – 2002. - № 1 – 3. – С. 43 – 49

225. Мамонова В.В. Необхідність трансформації суб'єктно-об'єктних відносин в управлінні територіальним розвитком // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. Вип. 1 (15) / Ред. кол.: Г.І. Мостовий, В.Я. Амбросов, Л.М. Анічин та ін.; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. Харківський регіон. ін-т. - Х., 2003. – С. 164 – 170

226. Манцевич Ю., Степаненко А. Проблеми регулювання розвитку територій засобами містобудування в нових соціально-економічних умовах // Регіональна економіка. – 2002. - № 4. – С. 99 – 107.

227. Маркосян Е. Админреформа в том виде, в каком предполагается ее осуществление, изменить ситуацию не сможет // PART.ORG.UA. – 2002. – 1 августа. – <http://part.org.ua/print.php?com=51649758>

228. Масловська Л. Регіональні програми сталого розвитку (науково-методичні аспекти) // Економіка. Фінанси. Право. – 2003. - № 1. – С. 3 – 6

229. Масляк П. Україна у просторі та часі: проблеми територіальної організації суспільства / Економічний Часопис-XXI №7-8'2005 №9-10, с. 44-45 <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20050712&n=7-8&y=2005>

230. Матвієнко А. Об'єднання територіальних громад сьогодні стає можливим // Віче. – 2003. - № 5. – С. 7 – 9

231. Матвієнко А. Розумна регіональна політика та місцеве самоврядування – запорука гідного майбутнього // Голос України. – 2003. – 15 квітня (№ 72). – С. 10

232. Матвієнко К.С. Проблеми самоврядування столиці [територіальний колектив] // Роль столиці у процесах державотворення: історичний та сучасний аспекти: Матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 28 лют. 1996 р. / Відп. ред. Ю.П. Лебединський; Упоряд. Ю.П. Лебединський, Б. І. Мечинський. - К., 1996. - С. 104 - 106

233. Мацузато Кімітака. Місцеві реформи в Україні 1990 – 1998. Еліта і установи: [робочі матеріали, 2000 р.]. – [20] с.

234. Мельник І. Варіант адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Україні // Державність. – 1994. - № 1 – 2. – С. 11

235. Мельник К. Щоб встигнути за змінами // Урядовий кур'єр. – 2001. – 8 лютого. – С. 5

236. Мельник М.І. Принципи побудови інвестиційних моделей регіонального розвитку // Регіональна економіка. – 2005. - №1. – С.187-195.

237. Мельник Н. Неєвропейські “дрібниці” // День. – 2002. – 7 червня (№ 101). – С. 1, 6 – 7

238. Мельник О. Стратегія регіонального розвитку // Урядовий кур'єр. – 2003. – 7 лютого (№ 24). – С. 5

239. Мельниченко В. Політична відповідальність у державному управлінні // Віче. – 2003. - № 1. – С. 19 – 24

240. Менше районів – менше проблем у киян // 2000. – 2001. – 13 січня. – <http://www.news2000.kiev.ua/ukraine.php?id=569>

241. Методологический семинар «Административная реформа: состояние и перспективы» (м. Київ, 18 грудня 2001 р.) / Національна академія наук України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, Юридична фірма “САЛКОМ”. – 2001. – 18 грудня. – http://www.salkom.com.ua/News20011218_RU.htm

242. Михасюк І., Шульг С. Проблеми становлення та розвитку системи місцевого самоврядування // Регіональна економіка. – 1998. - № 3. – С. 132 – 137

243. Михеева Е. Все хорошо или то ли еще будет... Как повлияла административная реформа на судьбы и правоохранительные органы // Юридическая практика. – 2001. – 24 октября (№ 43). – <http://www.ypgazeta.com/gazeta/2001/43/12.html>

244. Михеева Е. Кому это нужно? // Юридическая практика. – 2002. – 24 апреля (№ 17). – <http://www.ypgazeta.com/gazeta/2002/17/11.html>

245. Місцеве “національне” самоврядування як реальність // Надолішній П.І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики: Моногр. - К., 1998. - Гл. 3. - С. 134 – 148

246. Місцеве самоврядування в місті Києві // Лазор О.Я. Місцеве самоврядування: вітчизняний та зарубіжний досвід: Навч. посібник / О.Я. Лазор, О.Д. Лазор; Українська Акад. держ. упр. при Президентові України. Львів. регіон. ін-т держ. упр. - Л., 2002. - С. 41 - 43

247. Модель адміністративно-територіальної реформи в Україні
Економічний Часопис-XXI №9-10'2005
<http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20050917&n=9-10&y=2005>

248. Модель територіального устрою в Україні // Трансформація моделі економіки України: ідеологія, протиріччя, перспективи / За ред. В.М. Гейця. – К.: Логос, 1999. – С. 410 – 426.

249. Модернізаційні процеси та феномен політичного управління // Саханенко С.Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування: Монографія / С.Є. Саханенко. - О., 2001. – С. 10 – 16

250. Мороз О. Не з парламентом боротися // Голос України. - 2000. - 29 лютого (№ 36). - С. 3.

251. Муниципии Молдавии // За матеріалами сайту Вікіпедія
<http://ru.wikipedia.org>

252. Наврузов Ю. Регіональна політика як інструмент удосконалення територіальної організації влади в Україні // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. Вип. 2 (5) / Редкол.: С.М. Серьогін (голов. ред.), В.Є. Романов, О.М. Рудік та ін. - Дніпропетровськ, 2001. - С. 251 – 261

253. Наврузов Ю. Роль регіональної політики в удосконаленні територіальної організації влади в Україні // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентіві України. Вип. 2 / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К., 2001. - С. 121 – 133.

254. Нагорна І. Адміністративно-територіальна реформа як чинник підвищення ефективності регіонального управління // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. Вип. 6 / Ред. кол.: О.П. Якубовський (голова), В.М. Кривцова, А.Г. Ахламов та ін.; Укр. Акад. держ. упр. при Президентіві України. Одес. філ. – О., 2001. – С. 141 – 146

255. Нагребецька І. Адміністративна реформа: регіональний аспект // Урядовий кур'єр. - 2000. - 18 жовтня (№ 191). - С. 9

256. Нагребецька І. Європейський досвід і наші реалії // Урядовий кур'єр. – 2001. – 28 листопада. – С. 13

257. Нагребецька І. Єдність різноманітностей // Урядовий кур'єр. – 2002. – 15 листопада. – С. 5

258. Нагребецька І. Міста хочуть, аби їх почула держава (Нотатки з відкритого засідання секції середніх та малих міст Асоціації міст

України, яке відбулося 31 липня-3 серпня в Іллічевську) // Урядовий кур'єр. - 2000. - 9 серпня (№ 144). - С. 4

259. Нагребецька І. Місцевий та регіональний розвиток: стратегія і практика // Урядовий кур'єр. – 2002. – 11 вересня. – С. 1 – 2

260. Нагребецька І. Повноваження і відповідальність – два кити децентралізації // Урядовий кур'єр. – 2003. – 6 червня (№ 103). – С. 6

261. Нагребецька І. Спектр думок виявили. На черзі їх реалізація // Урядовий кур'єр. – 2003. – 18 квітня. – С. 3

262. Нагребецька І. Стратегія розвитку: принади і підводні рифи // Урядовий кур'єр. – 2001. – 6 грудня. – С. 6/

263. Нагребецька І. Час пере облаштовувати і переосмислювати // Урядовий кур'єр. – 2003. – 13 червня (№ 108). – С. 5

264. Нагребецька І. Чи звільнимся від “матрьошок”? // Урядовий кур'єр. – 2003. – 18 лютого (№ 31). – С. 6

265. Надолішній П. Теоретико-методологічні засади аналізу й практики регіонального управління // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. Вип. 7 / Редкол.: О.П. Якубовський (голова), В.М. Кривцова, А.Г. Ахламов, В.М. Князєв та ін.; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. Одеський філ. – О., 2001. – С. 44 – 50

266. Надрага В. До проблеми становлення державного управління на регіональному рівні // Вісник УАДУ. – 2002. - № 4. – С. 64 – 72

267. Надрага В. Проблеми взаємодії влади та громадських формувань на регіональному рівні // Вісник державної служби України. – 2002. - № 3. – С. 58 – 64

268. Наскрізне управління. – Львів: ЛФ УАДУ при Президентові України, 2000. – 423 с.

269. Невелєв О.М. Впорядкування адміністративно-територіального устрою та вдосконалення системи управління для зміцнення місцевого самоврядування в Україні: Пропоз. для обговорення / О.М. Невелєв. - К.: НДІСЕП, 2003. - 27 с.

270. Необхідність адміністративного реформування. Початок адміністративної реформи // Воротін В.С. Макроекономічне регулювання в умовах глобальних трансформацій: Монографія / В.С. Воротін. - К., 2002. – С. 99 - 103. - Бібліогр.: с. 374 – 387 (192 назв).

271. Нерета О. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку малих міст // Управління сучасним містом. – 2003. - № 1 – 3. – С. 169 – 176

272. Нешик С.С. Основні шляхи реформування регіональної політики та системи місцевого самоврядування в контексті європейської інтеграції України // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 29 трав. 2002 р. Т. 2 / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К., 2002. - С. 220 – 222

273. Нижник Н., Лемак В. Цікавий досвід Чеської Республіки // Право України. – 2002. - № 12. – С. 150 – 154

274. Нудельман В. Місто: як краще визначити його майбутнє // Урядовий кур'єр. – 2003. – 25 липня. – С. 5

275. Нудельман В. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України // Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку: За матеріалами VIII Всеукраїнських муніцип. слухань "Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти", м. Судак, АРК, 29 лип.-2 серп. 2002 р. / Наук. ред. М. Пухтинський; В.І. Борденюк, В.М. Князєв, В.І. Луговий, Ю.П. Шаров та ін.; Фонд сприяння місц. самоврядуванню України. - К., 2003. - С. 280 – 286.

276. Нудельман В. Шанс є завжди. І для АРР зокрема // Український регіональний вісник. – 2002. – 1 грудня (№ 41). – С. 2 – 3

277. Огляд моделеутворюючих факторів територіального управління (питання раціоналізації адміністративно-територіального устрою) // Трансформація моделі економіки України: ідеологія, протиріччя, перспективи / За ред. В.М. Гейця. – К.: Логос, 1999. – С. 396 – 410.

278. Озірська С. Інституційна спроможність держави як один з визначальних чинників інтеграції до Європейського Союзу // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 29 трав. 2002 р. Т. 1 / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К., 2002. – С. 39 – 41

279. Олуйко В. Державна регіональна політика: формування і реалізація // Управління сучасним містом. – 2001. - № 10 – 12. – С. 47 – 50

280. Олуйко В., Ганущак Ю. Реформи адміністративно-територіальна як продовження бюджетної // Голос України. – 2003. – 8 травня (№ 85). – С. 18. – 13 травня. – С. 7

281. Омельченко О. Столиця - це єдиний організм [Інформація Урядового кур'єра] // Урядовий кур'єр. - 1997. - 4 грудня (№ 225 - 226). - С. 5

282. Омельченко О. Столиця України: вчора, сьогодні, завтра // Микола Плав'юк: Україна - життя моє. Т.3: Та долю іншу він обрав - душі неспокій: На пошану Миколи Плав'юка / М. Плав'юк; Упоряд. В. Ляхощького. - К., 2002. - С. 225 - 231

283. Омельченко Ю. Админреформа. Украину поделят на земли и волости? // Сегодня. – 2002. – 11 июня. - № 1175. – С. 4.

284. Онищенко В. Передумови розвитку форм територіального устрою в Україні // Регіональна економіка. – 2001. - № 3. – С. 131 – 137.

285. Онопенко В. Регіональні інтереси: бажані й дійсні // Голос України. - 2000. - 21 березня (№ 49). - С. 12.

286. Організація роботи Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим та представника Президента України в Автономній Республіці Крим // Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування: Навч. посіб. для студ. юридич. спец. / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. К., 2001. – Гл. IX. - С. 272 - 294

287. Орел М. Кримські татари в Криму: Україна все ще вимагає від них любові і відданості без взаємності // Україна молода. – 2003. – 23 січня. – С. 10 – 11

288. Орлатий М., Зацарний А., Тубол А. Розвиток сільського адміністративного району: досвід, проблеми // Вісник УАДУ. – 2003. - № 1. – С. 285 – 293.

289. Орлов М. Малі міста – мала увага // Толока. Проект “Розвиток ініціативи та реалізації прав громад, наданих законом про місцеве самоврядування в Україні”. – 2002. – 9 вересня. – http://www.toloka.kiev.ua/?obj=chronicle&rubric_topic=100400000000000000&lang=ukr&search=Микола%20Орлов. - http://www.toloka.kiev.ua/?lang=ukr&obj=chronicle&rubric_topic=100400000000000000&id=98

290. Особливості здійснення місцевого самоврядування у місті Києві // Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування:

Навч. посіб. для студ. юридич. спец. / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. - К., 2001. – Гл. VIII. - С. 187 - 190

291. Павлов М. Концептуальні аспекти регіонального розвитку // Вісник УАДУ. – 2002. - № 1. – С. 189 – 199

292. Павлюк А.П. Вирішення проблеми міжрегіональних диспропорцій як складова державної регіональної політики України // Стратегічна панорама. – 2002. - № 4. – С. 103 – 110

293. Павлюк О. Регіональні проблеми інформаційного забезпечення державної регіональної політики та адміністративної реформи // Вісник УАДУ. – 2001. - № 2. – Ч. 1. – С. 266 – 268

294. Падалка В. Не варто боятися позик. Вони – свідчення стабільності й оптимізму [Інтерв'ю взяла Вишне夫ська З.] // Дзеркало тижня. – 2003. - 31 травня (№ 20). - С. 12

295. Панасюк Ф. Зміст і завдання системного упорядкування державного регулювання розвитку територій // Вісник УАДУ. – 2001. - № 2. – Ч. 1. – С. 32 – 43

296. Панасюк Ф. Уникнути помилок допоможе досвід полігонів // Урядовий кур'єр. – 2001. – 8 травня. – С. 7

297. Панухник О. Малі міста України: стратегії розвитку та механізми їх реалізації // Економічний часопис – XXI. – 2003. - № 4. – С. 38 – 41

298. Парцхаладзе Л. Перспективи для міської влади. Усім містам присвячується // Дзеркало тижня. – 2003. – 17 травня. – С. 4

299. Перстньова Н. “Вільне” плавання в човні з дірявим дном // Дзеркало тижня. – 2001. – 18 серпня. – С. 4

300. Петренко П.С. Поглиблення управлінської кризи чи вихід із глухого кута? // Економічні реформи сьогодні. – 2000. - № 29. - <http://www.ucipr.kiev.ua/ers/ers2908.html>

301. Пістун М. Україні потрібна цілісна і конструктивна регіональна політика // Влада і політика (В&П). - 2000. - 14-20 березня. - С. 11

302. Плужник В. Область чи край? // Урядовий кур'єр. - 2000. - 26 червня (№ 115). - С. 5

303. Погорилко В. Неповторимое, как и сама история. Территориальное устройство Украины: его проблемы и перспективы // Крымская газета. - 1993. - 15 мая. - С. 2

304. Погорилко В. Неповторимое, как и сама история. Территориальное устройство Украины: его проблемы и перспективы // Крымская газета. - 1993. - 15 мая. - С. 2

305. Погорілко В., Петик О. Реорганізація столичних районів відбулася на міцній правовій основі // Хрещатик. – 2001. – 12 жовтня. – С. 6 - 7

306. Погорілко В.Ф. Статут столичного міста як юридична основа його самоврядування // Роль столиці у процесах державотворення: історичний та сучасний аспекти: Матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 28 лют. 1996 р. / Відп. ред. Ю.П. Лебединський. - К., 1996. - С. 79 - 83

307. Поєднати зусилля заради демократичного розвитку: Про VI Всеукраїнські муніципальні слухання // Людина і влада. – 2000. - № 5 - 6. – С. 28 – 32, 37 – 44

308. Полієвець О. Чи краще менше, якщо це більше // Голос України. – 2001. – 27 червня. – С. 7

309. Політика адміністративного реформування в Україні та психологічний аналіз суб'єктивних причин її ефективності // Пірен М.І. Основи політичної психології: Навч. посібник / М.І. Пірен. - К., 2003. - С. 77 – 82

310. Політична реформа: реалії і сподівання [Добірку підготувала Г. Макаренко] // Юридичний вісник України. – 2003. – 15-21 лютого. – С. 7

311. Полохало В. Двопалатність самоврядуванню не допоможе // Україна і світ сьогодні. - 2003. – 19-23 квітня. - С. 4

312. Поняття, система та принципи адміністративно-територіального устрою України // Фрицький О.Ф. Конституційне право України: Підручник / О.Ф. Фрицький. - К., 2002. – С. 502 – 512

313. Послання Президента України до Верховної Ради “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 – 2011 роки” // Економіст. – 2002. - № 5. – С. 32 – 33.

314. Правительство внедряет новую региональную политику // Liga Online. – 2001. – 13 сентября. – <http://www.liga.kiev.ua/lenta/get.html?id=22737>

315. Прийняття управлінських рішень у регіонах має бути забезпечено якісною статистикою // Intellect.org.ua. Мережа аналітичних

центрів України. – 2003. – 30 січня. – http://www.intellect.org.ua/index.php?lang=u&theme_id=0&material_id=25040.

http://www.intellect.org.ua/index.php?lang=u&page=print&material_id=25040&theme_id=0&print=1

316. Прийняття управлінських рішень у регіонах має бути забезпечено якісною статистикою // Вісник Центру перспективних досліджень. – 2003. – 27 січня. – Число 174.

317. Проблеми реалізації адміністративної реформи в Україні / Упоряд. А. Вишневський; Міжнар. центр перспективних дослідж.; Центр дослідж. адм. реформи. - К., 2002. - 82 с.

318. Провідники державницьких ідей у регіонах (З виступу Президента України Л.Д. Кучми на урочистих зборах з нагоди Дня місцевого самоврядування 7 грудня 2001 року) // Урядовий кур'єр. – 2001. – 11 грудня. – С. 4

319. Прозорова Н. Особливості кримського регіоналізму // Віче. – 2003. - № 2. – С. 31 – 36

320. Пропозиції Центру політико-правових реформ щодо впровадження першочергових заходів для продовження адміністративної реформи в Україні // Адміністративна реформа - історія, очікування та перспективи / Упоряд. В.П. Тимошук; Центр політико-правових реформ. - К., 2002. - С. 31 – 46

321. Пухтинський М. А крила для злету дадуть закони // Урядовий кур'єр. – 2001. – 25 грудня. – С. 5

322. Пухтинський М. Регіональна політика: прозорою та зрозумілою для людей повинна стати місцева влада [Інтерв'ю взяла Глушко С.] // Урядовий портал. – 2003. – 30 липня. – http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=437198

323. Пухтинський М. Система місцевого самоврядування в Україні // Вісник УАДУ. – 1996. - № 1. – С. 68 – 89

324. Пухтинський М. Територіальна влада: яку модель обрати? // Урядовий кур'єр. - 1995. - 5 грудня (№ 182). - С. 4

325. Р. Бессмертный: Отсутствие закона об административно-территориальном устройстве тормозит проведение административной реформы в Украине // Liga Online. – 2001. – 22 февраля. – <http://www.liga.kiev.ua/lenta/get.html?id=8861>

326. Радченко В.В. Принципи формування та шляхи вдосконалення регіональної політики в Україні // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. Вип. 2 (13). Ч. 2: [Другий Міжнародний науковий конгрес “Державне управління і місцеве самоврядування”], 26 лют. 2002 р. / Ред. кол.: Г.І. Мостовий, В.Я. Амбросов, В.С. Бакіров та ін.; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. Харківський регіон. ін-т. – Х.: Хар. РІ УАДУ, 2002. – С. 24 – 28

327. Рахманні С. Кохання за розрахунком // Дзеркало тижня. – 2003. – 1 лютого. – С. 3

328. Реалії та шляхи розвитку парламентаризму в Україні: погляд експертів // Національна безпека і оборона. – 2003. - № 2. – С. 40 – 46

329. Регионы сегодня уже не хотят быть наблюдателями и настаивают на участии в законотворчестве [Подготовил Ищук П.]. – <http://press.berdyansk.net/~pivdenka/09.08/poz.htm>

330. Регіоналізм: так чи ні? Якщо так, то який саме? [Підготував Лотоцький О.] // Партнери. – 2003. – № 7. – С. 1, 7

331. Регіони потребують законодавчої підтримки // Урядовий кур’єр. – 2003. – 26 червня (№ 116). – С. 18

332. Редькіна О.М. Державно-правова концепція Кримського крайового уряду (червень – листопад 1918 р.) // Науковий вісник НАВСУ. – 2002. - № 5. – С. 273 – 278

333. Реформа для людини // Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні / За ред. А.А.Москалюка. К.: Геопринт. – 2005. – 237с.

334. Рогожин М. Информация и управление на региональном уровне // Персонал. – 2003. - № 2. – С. 52 – 55

335. Роль столиці у процесах державотворення: історичний та сучасний аспекти: Матеріали наук.-практ. конф., м.Київ, 28 лют. 1996 р. / Відп. ред. Ю.П. Лебединський; Упоряд. Ю.П. Лебединський, Б. І. Мечинський. - К., 1996. - Розд. II. Історичний аспект. - С. 15 - 66

336. Романенко Ю. “Президент Омельченко” требует административной реформы. Посредством декларации киевский мэр ищет союзников // Контекст. – 2002. – 6 декабря. – <http://www.context-ua.com/print/politicnews/13388.html>

337. Романюк С. Регіональна політика в Україні – процес реформування // Інноваційні механізми місцевого та регіонального

розвитку: За матеріалами VIII Всеукраїнських муніцип. слухань "Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти", м. Судак, АРК, 29 лип.-2 серп. 2002 р. / Наук. ред. М. Пухтинський; В.І. Борденюк, В.М. Князєв, В.І. Луговий, Ю.П. Шаров та ін.; Фонд сприяння місц. самоврядуванню України. - К., 2003. - С. 287 – 306.

338. Рубцов В., Заяць Р. Статут міста як інструмент муніципальної реформи // Вісник УАДУ. – 1999. - № 4. – С. 326 – 332

339. Руда О.В. Зміни в системі державного управління в Україні: основні досягнення та недоліки і перспективи подальшого реформування // Економічні реформи сьогодні. – 2000. - № 29. - <http://www.ucipr.kiev.ua/ers/ers2905.html>

340. Савков А. Управління регіону: збалансування повноважень та відповідальності органів влади // Актуальні проблеми державного управління: Наук. зб. Вип. 7 / Редкол.: О.П. Якубовський (голова), В.М. Кривцова, А.Г. Ахламов, В.М. Князєв та ін.; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. Одеський філ. – О., 2001. – С. 176 – 192

341. Сагатовський В. Якою ми бачимо нашу Автономну Республіку // Кримська правда. – 1991. – 20 березня. – С. 2

342. Салий І. Города Украины не видят приверженцев самоуправления: [Рабочие материалы]. – [10 - 11] с.

343. Салий І.Н. Укрупнять, присоединять, переименовывать? [Интервью взял Паришкура К.] // Вечерние вести. – 2001. – 10 января. – <http://www.vv.com.ua/archives/2001/jan/005/10.html>

344. Самоврядування територій і вдосконалення управління // Регіональна економіка: Навч. посібник / І. Михасюк, М. Янків, З. Залога, С. Сажинець. - Львів: Українські технології, 1998. - С. 182 – 187

345. Санченко А. Правове забезпечення самоврядування // Юридичний вісник України. – 2003. – 7 – 13 червня. – С. 3

346. Саханенко С. Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування // Управління сучасним містом. – 2001. - № 4 – 6. – С. 45 – 53.

347. Саханенко С. Місто обласного значення в територіальній організації влади України // Управління сучасним містом. – 2003. - № 1 – 3. – С. 146 – 152

348. Саханенко С. Муніципально-територіальний процес та проблеми його вдосконалення // Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президентові України. Вип. 1 / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К., 2002. – С. 257 – 263

349. Саханенко С. Публічно-правовий статус міських районів // Управління сучасним містом. – 2002. - № 1 – 3. – С. 115 – 123

350. Саханенко С. Території зі спеціальним статусом в регіональній структурі України // Управління сучасним містом. – 2002. - № 4 – 6. – С. 46 – 52

351. Селецький П. Євростандарт влади // Урядовий портал. – 2003. – 30 липня. – http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=647625

352. Семена М. Конституція Криму конституційна. Майже... // Дзеркало тижня. – 2003. – 1 лютого (№ 4). – С. 3

353. Семків В. Таємниці чиновницького двору // Україна молода. – 2003. – 7 серпня. – С. 4

354. Ситник Г. Національна безпека України крізь призму регіоналізму та глобалізму // Вісник УАДУ. – 2002. - № 4. – С. 32 – 39

355. Скрипнюк В. Державна влада в Україні: проблеми взаємодії політики і управління // Право України. – 2003. - № 3. – С. 14 – 21

356. Сотник Н. Кожна влада потребує двох чинників – коштів і повноважень // Президентський вісник. – 2001. – 22 вересня. – С. 16.

357. Соціальна експертиза наслідків адміністративно-територіальної реформи як складова частина розробки проекту Закону “Про адміністративно-територіальний устрій” і змін і доповнень до Бюджетного Кодексу: Канадсько-Український законодавчий і міжурядовий проект. Модуль 3 “Інституційні, бюджетні і інвестиційні механізми забезпечення регіонів і місцевих територіальних громад в Україні / Верховна Рада України, Канадський Інститут Українських Студій Університету Альберти, Всеукраїнський благодійний фонд “Громадянська Енергія”. – К., 2002. – [120] с

358. СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

359. Старожицкая М. Как прошедшие выборы повлияли на региональную политику Украины? // Телеграфъ. – 2002. – 29 апреля – 12 мая (№ 16). – <http://www.telegrafua.com/articles/1020520024651/print.shtml>

360. Статистика Канади // <http://www.statcan.ca/start.html>

361. Статус Автономної Республіки Крим // Абетка українського політика: Довідник / Кол. авт.; Керівник авт. колективу М. Томенко. - К.: Смолоскип, 1997. - С. 59 - 60

362. Сташевський С.Т. Перспективи розвитку Києва у ХХІ столітті // Київ у ХХІ столітті: стратегія розвитку: Матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 26 січ. 2001 р. / Під ред. Б.М. Данилишина, О.М. Невелєва; Київська міська держ. адм.; НАН України. – К., 2001. – С. 18 - 30

363. Стичинський Б. Самоврядування столиці. Соціально-правовий аспект // Віче. – 2003. - № 2. – С. 37 – 39

364. Стойко Е. Концепция региональной политики: а был ли мальчик? // Политическое сетевое издание «PART.ORG.UA». – 2001. – 7 марта. – <http://part.org.ua/print.php?art=335>

365. Столицю маємо. А як зі столичним статусом? // Віче. – 1997. - № 4. – С. 44 – 52

366. Студенніков І., Ткаченко В. Самостійність як умова розвитку: чи мають її регіони України? // Український регіональний вісник. – 2001. – 15 лютого. - № 13. – С. 12

367. Суперсон В. Системні підходи до вирішення проблем адміністративної реформи у правовому полі України // Економіка. Фінанси. Право. – 2002. - № 11. – С. 10 – 18

368. Суперсон В.І. Моніторинг конкурентноздатності України у сфері регіональної політики // Економіка. Фінанси. Право. – 2002. - № 6. – С. 7 – 14

369. Суперсон В.І. Регіональна політика і правові аспекти її реалізації в українському суспільстві // Економіка, фінанси, право. – 2003. - № 4. – С. 30 – 33

370. Сухина В. Всегда ли «меньше, да лучше»? // 2000. – 2001. – 13 сентября. – <http://www.news2000.kiev.ua/ukraine.php?id=570>

371. Сучасний стан та перспективи перетворення регіонального управління в Україні // Формування механізму регіонального управління в Україні: Матеріали наук.-практ. конф., м. Харків, 29 листоп. 2001 р. / Редкол.: Г.І. Мостовий, О.Ю. Амосов, Л.М. Бесов та ін. – Х., 2002. – С. 22 – 78

372. Сушинський О.І. Місцеве самоврядування: регламент представницьких органів / О.І. Сушинський. - Л.: ЛРІДУ УАДУ, 2002. - 76 с. - (Інституційний розв. України).

373. Телешун С. Концепція моделі державної регіональної політики // Голос України. – 2002. – 12 грудня (№ 235 – 236). – С. 8

374. Телешун С. Окремі аспекти реформування адміністративно-територіального устрою в контексті останніх урядових пропозицій // Право України. – 2003. - № 1. – С. 8 – 11

375. Територіальна організація державного управління в контексті адміністративної реформи Матеріали міжнародного семінару “Адміністративна реформа в Україні”, 1997 [Підготувала Власенко О.] // Вісник УАДУ. – 1998. - № 1. – С. 49 – 57

376. Территориально-административное деление столицы: затраты не только финансовые, но и моральные // LIGA ONLINE. – 2001. – 2 січня. – <http://www.liga.kiev.ua/lenta/get.html?id=5707>

377. Типи адміністративно – територіальних одиниць у Сполучених Штатах Америки // <http://pdp.org.ua/index.php?id=soder&n=132>

378. Титарчук В. Життя Рад: район у місті. Хто я господар чи прохач? // Голос України. - 1995. - 1 серпня (№ 141). - С. 1 – 2

379. Тихонов В. “Отступить мы не можем!” // Воля-регіон. – 2003. – Квітень. – С. 2.

380. Тихонов В. Влада – не пряник, а тягар відповідальності // Воля-регіон. – 2003. – Квітень. – С. 1

381. Тихонов В. Принцип нового підходу // Урядовий кур’єр. - 2000. - 1 лютого (№ 18). - С. 5

382. Тихонов В. Это настоящая тема: острая, неудобная, небезопасная!.. [Интервью взял Воинов Е.] // Зеркало недели. - 2000. - 8-14 июля (№ 27). - С. 4

383. Тихонов В.М. Час працює на нас // Голос України. - 2000. - 1 липня (№ 115). - С. 2

384. Ткачук П. Адміністративно-територіальний устрій України: досвід і уроки // Місцеве самоврядування. – 1998. - № 5 – 7. – С. 141 – 151.

385. Ткачук П. Район: актуальні питання історії, теорії і практики територіального устрою // Право України. – 1998. - № 9. – С. 49 – 55.

386. Токовенко В. Модернізаційні реформи як реалізація нової української парадигми // Ефективність державного управління: Зб. наук. праць. Вип. 1/2 / За заг. ред. А.О. Чемериса; Редкол.: А.О. Чемерис, А.В.

393. Том'юк Т. Регіональна політика як інструмент державного регулювання економіки // Економіка, фінанси, право. – 2003. - № 5. – С. 12 – 15

394. Трубайчук А. Крайовий устрій України та інші аспекти адміністративно-територіальної реформи // Людина і політика. – 2002. - № 6. – С. 9 – 11

395. Удовиченко В. “...Щоб не з'явилися помісні князьки” [Інтерв'ю взяв Дехтяренко В.] // Україна і світ сьогодні. – 2003. – 17 – 23 травня. – С. 3

396. Украинские регионы должны быть крупнее и самостоятельней – Литвин // Политическое сетевое издание «PART.ORG.UA». – 2002. – 6 марта. – <http://part.org.ua/print.php?news=31512670>

397. Унітарно-децентралізований тип державного устрою [Автономна Республіка Крим] // Надолішній П.І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект (Теоретико-методологічний аналіз). - К.; Одеса, 1999. - С. 112 - 127

398. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави (Доповідь Президента України Л.М. Кравчука на науково-практичній конференції “Актуальні проблеми управління територіями в Україні”) // Голос України. - 1992. - 28 листопада (№ 228). - С. 2, 6 – 7.

399. Федчишин М., Фрончко В. АТУ вчора, сьогодні і завтра // Віче. – 2000. - № 9. – С. 38 – 46

400. Федчишин М., Фрончко В. Новий АТУ України і місцеве самоврядування: характер взаємозв'язку // Віче. – 2001. - № 4. – С. 38 – 46.

401. Феномен етнорегіону і етнорегіональна структура України // Надолішній П.І. Розбудова нової системи врядування в Україні: етнонаціональний аспект (Теоретико-методологічний аналіз). – К.; Одеса: Вид-во УАДУ: “АстроПринт”, 1999. – С. 146 – 156

402. Фесенко В. Скорее всего, Киев готов пойти на компромисс с сильными региональными кланами // PART.ORG.UA. – 2002. – 1 августа. – <http://part.org.ua/print.php?com=51662396>

403. Фінляндія <http://uk.wikipedia.org/wiki/1991>.

404. Фліссак А. Питання удосконалення регіональної політики та фінансового забезпечення на рівні низових адміністративно-територіальних ланок // Вісник УАДУ. – 2001. - № 2. – Ч. 1. – С. 186 – 189.

405. Фрунзе А. Обратная дорога: от уездов до районов <http://www.nm.md/>

406. Фундація Ч.С. Мотта спонсорує круглий стіл з питань місцевого самоврядування та міжнародної допомоги // Партнери. – 1999. – Квітень. – С. 4 – 5

407. Хансен Т. Это несокрушимое норвежское самоуправление. <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/1/3502>

408. Хмельников А. Інститути управління економічною сферою регіону в розвинутих країнах Європи // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, 2005. – С.64-72.

409. Хоменко В. Що стоїть за депутатським мандатом // Голос України. – 2002. – 13 грудня. – С. 3

410. Цюпа Н. Уряд багато обіцяє // Сільські вісті. – 2003. – 18 квітня. – С. 2

411. Чалий О.О. Європейська інтеграція України: партнерство чи асоціація? // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз: Матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, м. Київ, 29 трав. 2002 р. Т. 1 / За заг. ред. В.І. Лугового, В.М. Князева. - К., 2002. – С. 3 – 6

412. Через двадцять лет... // Бизнес. – 2001. – 17 декабря (№ 51). – [http://www.business.ua/n466/a9095/?sw\[\]=%ED%E5&sw\[\]=%EC%E3%E8&sw\[\]=%E1%FB&sw\[\]=%E2%FB&sw\[\]=%F0%E0%F1%F1%EA%E0%E7%E0%F2%FC](http://www.business.ua/n466/a9095/?sw[]=%ED%E5&sw[]=%EC%E3%E8&sw[]=%E1%FB&sw[]=%E2%FB&sw[]=%F0%E0%F1%F1%EA%E0%E7%E0%F2%FC)

413. Черленяк І. Організаційний розвиток сучасного міста: український ракурс // Вісник УАДУ. – 2002. - № 4. – С. 197 – 200

414. Черленяк І., Павленко Т. Управління розвитком міста в умовах євроінтеграційного вибору України // Вісник УАДУ. – 2003. - № 1. – С. 301 – 303

415. Чернецький Ю. Регіон - має звучати гордо. Області можуть стати базовими регіональними структурами держави // День. - 2000. - 8 серпня. - С. 4.

416. Чубаров Р. Конституція Автономної Республіки Крим. Позиція права чи позиція політичної доцільності? // Віче. – 2003. - № 5. – С. 49 – 55

417. Чумаченко М. Поділ України на землі потрібен. Але як і коли? // Влада і політика (В&П). - 2000. - 14-20 березня. - С. 11

418. Чунаев А. Отдайте Киеву магдебургское право. Преодолеть противостояние между ветвями столичной власти можно только на новых законодательных основах // День. - 1997. - 19 листопада. - С. 4

419. Чунаев О. Київська реформа: її стан та перспективи // Управління сучасним містом. – 2002. - № 7 – 9. – С. 143 – 145

420. Шаповал В. Територіальні автономії в постсоціалістичних країнах // Місцеве самоврядування. – 1998. - № 1 – 2. – С. 93 – 99.

421. Шаповал П. Регіональний вимір державного управління в умовах інтеграції України в ЄС // Вісник УАДУ. – 2002. - № 2. – С. 219 – 223

422. Шаповал П. Регіональний вимір державного управління в умовах інтеграції України в ЄС // Вісник УАДУ. – 2002. - № 2. – С. 219 – 223

423. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати <http://dialogs.org.ua/ru/material/full/1/3636>

424. Шаптала О. Сучасна система державного управління рекреаційним комплексом Автономної Республіки Крим // Вісник УАДУ. – 2003. - № 1. – С. 310 – 319

425. Шевчук Л.Т. Основи інтерпретації еволюції міських систем // Архітектура: Вісник Державного університету "Львівська політехніка". - № 310, 1996. - С.134 –138.

426. Шевчук Л.Т. Розміщення продуктивних сил. – Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2001. – 150 с.

427. Шевчук Л.Т. Формування регіональної політики в Україні: нові підходи і акценти // Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональна політика: досвід Європейського Союзу та його адаптація до умов України (Зб. наук. праць). Вип.5 (XLIII) В 3-х част./

НАН України. Інститут регіональних досліджень. Редкол.: Відп. ред. академік НАН України М.І.Долішній. – Ч.1. – Львів, 2003. - С.222-231.

428. Шевчук Л.Т., Шульц С.Л. Соціально-економічні кризи у розвитку територіально-виробничих комплексів великих міст // Соціально-економічні дослідження у перехідний період (Щорічник наукових праць). Вип.ІІ / НАН України, Інститут регіональних досліджень. Редкол.: відповідальний редактор М.І.Долішній. – Львів, 1997. – С. 109 – 119.

429. Шило В. Федералізм як частина американського способу життя: загальна теорія і практика розвитку.// <http://www.nga.org/Releases/PR-27Feb2000Opening>.

430. Шило В.Е. Современный федерализм в контексте международных отношений. - "США:ЭПИ", 1998, №4;

431. Шот М. Економічна кваліть не сприятиме укрупненню регіонів // Урядовий кур'єр. – 2002. – 20 листопада (№ 216). – С. 13

432. Шпильовий Л. Чи реформуємо адміністративно-територіальний устрій України? // Час/Time. - 1997. - 13 - 19 листопада. - С. 4.

433. Шпильовий Л. Чи реформуємо адміністративно-територіальний устрій України? // Час/Time. - 1997. - 13 - 19 листопада. - С. 4

434. Що засвідчив аналіз // Урядовий кур'єр. – 2001. – 12 січня. – С. 4

435. Що передбачає Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2015 року
http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=42625166

436. Энциклопедия кругосвет
<http://www.krugosvet.ru/articles/97/1009737/1009737a1.htm>

437. Энциклопедия кругосвет Чехия
<http://www.krugosvet.ru/articles/65/1006525/1006525a2.htm#1006525-L-110>

438. Юрчишин В., Магера Н. Інвестиційна спроможність регіонів – кризові диспропорції // Вісник УАДУ. – 2003. - № 1. – С. 303 – 310

439. Яворський Г. За вирівнювання рівнів розвитку регіонів, збереження Тернопільської області як складової системи адміністративно-територіального устрою України. Проект намірів та дій

Громадської ініціативи Тернопільщини // Економічний часопис – XXI. – 2003. – № 2. – С. 27 – 29

440. Яковенко О. Державна регіональна політика як складова адміністративної реформи // Вісник державної служби. – 2000. - № 3. – С. 96 – 101

441. Яковенко О. Державна регіональна політика як складова адміністративної реформи // Вісник УАДУ. – 2001. - № 2. – Ч. 1. – С. 9 – 15

442. Яковенко О. Управління регіоном: збалансування повноважень та відповідальності органів влади // Урядовий кур'єр. - 2000. - 25 жовтня (№ 195). - С. 4

443. Яковина М. Держава і регіони. Як взаємодіяти владам // Віче. – 1993. - № 9. – С. 17 – 20.

444. Яковина М. Унітарна, децентралізована // Голос України. - 1992. - 31 жовтня (№ 209). - С. 3

445. Яловий В. Без моралі, совісті й людяності суспільство приречене [Інтерв'ю взяв Красляньський А.] // Голос України. – 2002. – 22 серпня (№ 153). – С. 4

446. Яловий В. З Днем народження, стольний граде! // Україна. – 2003. - № 5. – С. 14 – 15

447. Янків М.Д. Вдосконалення державної регіональної політики в контексті стратегії Європейського вибору // Регіональна економіка. – 2002. - № 4. – С. 312 – 315

448. Янукович В. Наука і практика управління соціально-економічним розвитку регіону // Економіка України. – 2002. - № 11. – С. 4 – 10

449. Яцуба В. “Визначитися поетапно і рухатися вперед” // Урядовий кур'єр. – 2003. – 8 квітня (№ 65). – С. 5.

450. Яцуба В. Гору бере не системний характер, а ситуативний підхід // Віче. – 2003. - № 5. – С. 5 – 6.

451. Яцуба В. Удосконалення адміністративно-територіального устрою: необдуманих кроків бути не може [Інтерв'ю взяла Нагребецька І.] // Урядовий кур'єр. – 2002. – 23 жовтня (№ 196). – С. 1, 4

Наукове видання

**ЗАРУБІЖНИЙ І ВІТЧИЗНЯНИЙ
ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ**

Відповідальний редактор Л.Т. Шевчук

Коректор та комп'ютерна верстка М.І. Мельник

Підписано до друку 28.04.2007 р.
Формат 60х90/16. Папір офсетний.
Друк на різнографі. Умовн. друк. арк. 11,0.
Наклад 300 прим. Зам. 377.

Роздруковано в ПП “Арал”
м. Львів, вул. Нижанківського, 4.