

*Article is devoted problem questions of delimitation of powers between local governments and local enforcement authorities, practical recommendations about the permission of existing problems are made.*

**Література**

1. Щодо правомірності встановлення органами місцевого самоврядування додаткових пільг щодо загальнодержавних податків і зборів в межах сум, що надходять до місцевих бюджетів : лист Комітету ВРУ з питань фінансів і банківської діяльності від 29 берез. 1999 р. № 06-10/197 // Юри-

дичний вісник України. — 1999. — № 19. — С. 24.

2. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Офіційний вісник України. — 1997. — № 20.

3. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 верес. 1999 р. № 586-XIV // Офіційний вісник України. — 1999. — № 18. — Ст. 774.

4. Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади // Право України. — 2001. — № 10. — С. 134–135.

УДК 342.26(477).001.11

**М. Павлова,**

студентка 4-го курсу соціально-правового факультету  
 Національного університету «Одеська юридична академія»

**КОНЦЕПЦІЯ «НОВОЇ МОДЕЛІ» АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ**

Останнім часом спеціалісти з державотворення та інші науковці все частіше підіймають питання про реформування адміністративно-територіального устрою України, а саме реформування структури адміністративного управління в Україні, яке потребує створення якісно нової моделі реконструювання територіального устрою держави. Такою для українського конституціоналізму є політика регіоналізації держави, основною ідеєю якої є створення адміністративно-територіальної одиниці під назвою «регіон».

Реалізація запропонованих змін ускладнюється рядом невіршених питань: по-перше, це пов'язано з тим, що досі у науковому середовищі не існує однозначного тлумачення поняття «регіон», по-друге, той факт, що безпосереднє відношення до регіону має поняття «автономія» як одна з найважливіших ознак у конституційній дійсності зарубіжних країн, констатує можливість модифіка-

ції державного устрою в цілому як наслідок адміністративно-територіальної реформи.

У регіонознавчій літературі найчастіше зустрічаються два підходи до розуміння даного поняття. В широкому розумінні регіон визначається як частина території, яка відрізняється від інших територій за низкою ознак. У вузькому розумінні, регіон визначається як адміністративно-територіальна одиниця поділу країни, яка повинна забезпечувати ефективність надання адміністративних послуг та повну доступність для населення всіх видів управлінських послуг своєї території. Тобто регіоналізація взаємопов'язана з особливостями системи влади та адміністративно-територіального устрою.

Найбільш обґрунтованим в даному випадку є визначення, запропоноване видатним конституціоналістом М. П. Орзіхом, відповідно до якого «регіон — це основна складова частина територіаль-

ної організації державного устрою, яка визначена єдиною політикою державного регіоналізму та характеризується організаційною відокремленістю, цілісністю, економічною та демографічною самодостатністю, системою державних органів, які є елементами (підсистемою) державної (влади та управління) структури» [1].

Теперішній адміністративно-територіальний устрій, на думку вченого, створений примусово, без урахування історичних, економічних, географічних та інших особливостей для досягнення ефективності централізованого партійно-бюрократичного управління, вважається застарілим та таким, що не відповідає політичним та соціально-економічним реаліям в Україні.

Проте з аналізу Концепції державної регіональної політики [2] та ряду проєктів стосовно реформування адміністративно-територіального устрою держави, запропонованих Міністерством регіонального розвитку та будівництва України [3–5], виходить, що «якісно нове» реформування адміністративно-територіального устрою України зводиться до того, що по суті майже нічого не змінюється, окрім назви адміністративно-територіальних одиниць.

Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» [6] визначені правові, економічні та організаційні засади реалізації державної регіональної політики щодо стимулювання розвитку регіонів. Згідно з його положеннями поняття «регіон» вживається в значенні території Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя. В даному випадку використовується широке розуміння сутності цієї одиниці, але її межі прирівнюються до обласного рівня, що позбавляє можливості повного, всебічного та об'єктивного бачення проблемних аспектів регіонального значення (виходити з поділу території України на області). До того ж АРК, область, міста Київ та Севастополь на даний момент відрізняються між собою за конституційно-правовим статусом, тому об'єднання цих адміністративно-територіальних одиниць єдиним поняттям

без внесення відповідних змін є теоретичною помилкою.

Незрозумілим залишається те, яким чином введення нового терміна у конституційне законодавство вирішує проблему дублювання повноважень органів публічної влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою, що породжує неузгодженість компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. Така реформа долає лише невідповідність рівнів адміністративно-територіальних одиниць України рекомендаціям Європейського Союзу. Виходить, одним із найважливіших завдань на шляху до досягнення головної мети державної регіональної політики, як визначає Концепція, дійсно є «наближення національного законодавства з цього питання до норм і стандартів Європейського Союзу».

Якщо звернутися до змісту Декларації щодо регіоналізму в Європі (1996 р.), виявляється, регіон за статусом прирівнюється до національно-державної автономії, тобто немає стовідсоткової впевненості в тому, що через деякий проміжок часу кожна область України не матиме статус, аналогічний до теперішнього статусу Автономної Республіки Крим, крім того, регіон автоматично набуває статусу актора міжнародних відносин (у питаннях, що віднесені законодавством держави до його компетенції). За умови втілення цієї ситуації в життя спеціалісти з державотворення отримують таке явище, як регіоналістська держава, або держава автономій, що призведе до перетворення державного устрою України на федеративний. Таким чином децентралізація влади може стати початком федералізації держави.

Вважається, що виділення регіону в адміністративно-територіальному устрої дозволить оптимізувати територіальну організацію державної влади та місцевого самоврядування шляхом децентралізації та деконцентрації повноважень центральних органів виконавчої влади (частина повноважень центральних органів виконавчої влади поетапно передаватиметься спеціалізованим державним установам, територіальним підрозділам

центральных органів виконавчої влади та регіональним державним адміністраціям), а також шляхом удосконалення розподілу повноважень та функцій між територіальними підрозділами центральних і місцевих органів виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з метою уникнення дублювання; спрощення системи управління, її фінансового забезпечення та економії бюджетних коштів. Серед основних завдань регіоналізації можна виділити також збільшення території областей, районів областей, міст, сіл, селищ; вирішення проблеми знаходження на території багатьох міст України інших міст, сіл, селищ зі своїми органами місцевого самоврядування, не підпорядкованими загальноміським органам, шляхом об'єднання відповідних територіальних громад в одну громаду або відокремлення їх територій від загальної території міста; об'єднання малочисельних громад сіл, селищ з єдиними загальними органами місцевого самоврядування для забезпечення організаційно-правової, матеріально-фінансової та кадрової спроможності здійснення ними своїх повноважень.

Надалі, у разі підтримки державотворцями регіональної політики, особливої уваги, детальної розробки, вивчення, конструювання та апробації заслуговує концепція реформування адміністративно-територіального устрою, запропонована М. Орзіхом як складова моделі державного устрою України [6, 96–100].

В запропонованому ним адміністративному устрої як самостійні підсистеми існують система місцевих самоврядних органів, яка вирішує всі питання, що відносяться до місцевих інтересів та потреб населення, та система органів місцевої державної адміністрації, яка буде діяти на території через місцеві державні органи.

Відповідно до складу адміністративно-територіального устрою входять:

1) адміністративно-територіальні одиниці, які централізовано управляються державою. Ця група територіальних одиниць створюється як основа для формування ланки органів виконавчої

влади на місцевому рівні. У кожному регіоні діятиме місцева державна адміністрація, яка наділяється повноваженнями контролю за законністю актів органів місцевого самоврядування на відповідній території, координує діяльність територіальних органів виконавчої влади та здійснює інші функції, надані законом, та представництва центральних органів виконавчої влади, визначені законодавством України. На рівні округу та факультативних адміністративно-територіальних одиниць діють управління, департаменти, підвідомчі організації та інші структурні елементи центральних органів виконавчої влади, визначені відповідними законами України;

2) самоврядні території зі своїм територіальним колективом (громадою — люди, що постійно проживають або працюють на території). Дана система територіальних одиниць є базисом для організації місцевого самоврядування, практично відокремленого від системи місцевих органів виконавчої влади, що дозволяє уникнути проблеми дублювання повноважень. Але представлена модель системи самоврядних територій є досить подрібненою та розгалуженою, що може призвести до перенавантаження визначених територій органами самоврядування, тобто у межах однієї територіальної одиниці створюватимуться органи самоврядування різних самоврядних територій. Наприклад, місто має одночасно статуси: 1) міста з районом поділом територій, які є частиною самоврядної території міста (міста з населенням понад 250 тисяч чоловік); 2) міста обласного значення; 3) міста-курорту, кожен з яких передбачає свої органи самоврядування. В результаті виникне проблема розмежування повноважень скупчених на одній території органів самоврядування, що належать різним самоврядним територіям.

Тому пропонується внести деякі корективи, запозичивши ідею впорядкування місцевого самоврядування, закладену в Проекті Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» [3]. Визначимо три рівні самоврядних територій: область, район та громада

(селищна та міська). Громада — це самоврядна територіальна одиниця, яка є первинним та основним елементом системи місцевого самоврядування. Громада формується, як правило, шляхом об'єднання поселень разом з прилеглими до них територіями навколо поселення (місто, селище) — центру економічної активності, де розміщені основні місця працевлаштування мешканців навколишніх поселень та наявні кращі, ніж у найближчих поселеннях, елементи бюджетної та інженерної інфраструктури та транспортної доступності. При цьому однозначно центрами громад визначаються існуючі міста обласного значення, міста районного значення та селища — районні центри. У кожному окремому поселенні, що є складовою частиною громади, мешканцями обирається староста, що входить до ради старост міської (селищної) громади при голові громади, яка знаходиться у центрі громади. Тож, у центрі громади обирається не староста, а голова громади. У містах із районним поділом в кожному районі обирається староста, який входить до складу ради старост міської громади. Район — це самоврядна територіальна одиниця, яка складається з декількох громад, які географічно розташовані поряд одна до одної. На базі району створюється районна рада громад до складу якої входять голови громад, голова ради обирається з-поміж членів ради. Область — це самоврядна територіальна одиниця, що складається з районів, на основі якої створюється обласна рада громад.

3) Автономна Республіка Крим. Це територіальна одиниця адміністративно-територіального устрою України зі статусом адміністративно-територіальної автономії, яка має повноваження з кола питань і у межах, встановлених згідно з Конституцією України та чинним законодавством України, в тому числі має право приймати Конституцію АРК, яка не може суперечити Конституції та законам України.

Важливо відзначити те, що будь-яка державна реформа суспільно-політичного, економічного та соціального життя

повинна ґрунтуватись на чіткому науково визначеному категоріальному апараті, законодавчо регламентованих засадах, що передбачають поступове втілення в життя раціональних, доцільних та ефективних заходів щодо зміни віджилих норм суспільного буття. В основу розвитку державного устрою України в умовах тенденцій регіоналізації країни необхідно покласти науково обґрунтоване поняття «регіон», сутність якого не буде суперечити положенням Конституції України та нормам діючого законодавства, а тлумачення та місце у системі інших адміністративно-територіальних одиниць буде чітко та однозначно визначене державною політикою територіального управління.

З урахуванням стану законодавства та законопроектних робіт в Україні напрацювання можуть бути використані як матеріал для вивчення, формування нормативних положень регіональної політики держави, конструювання нової моделі реформування адміністративно-територіального устрою України, їх конституювання.

**Ключові слова:** регіон, автономія, адміністративно-територіальний устрій, державний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, регіональна політика, децентралізація та деконцентрація повноважень центральних органів виконавчої влади, самоврядні території.

*В основу розвитку державного устрою України в умовах тенденцій регіоналізації країни необхідно покласти науково обґрунтоване поняття «регіон», сутність якого не буде суперечити положенням Конституції України та нормам діючого законодавства, а тлумачення та місце у системі інших адміністративно-територіальних одиниць буде чітко та однозначно визначене державною політикою територіального управління. Підтримуючи дану позицію, автор поставив за мету визначити поняття «регіон» у співвідношенні із поняттям «автономія» та їхню роль в державному устрої України, син-*

тезовані в моделі реконструювання адміністративно-територіального устрою.

В основу розвитку державного строя України в умовах тенденцій регіоналізації країни необхідно покласти научно обґрунтоване поняття «регіон», сутність якого не буде суперечити положенням Конституції України і нормам діючого законодавства, а його місце в системі інших адміністративно-територіальних одиниць буде однозначно визначено державною політикою територіального управління. Слідуючи цій позиції, автор поставив мету визначити поняття «регіон» в співвідношенні з поняттям «автономія» і їх роль в державному устрої України в контексті моделі реконструювання адміністративно-територіального устрою.

The development of the political system of Ukraine in terms of trends of the state regionalization should be based on the concept of region, which has concrete scientific explanation and shouldn't contradict the Constitution of Ukraine and other laws of Ukraine. The interpretation and the place in the system of other administrative and territorial units of the region should be clearly and explicitly defined by the state

policy of the territorial administration. Supporting to this position, author try to define the concept of region relating to the concept of autonomy and their part in the political system of Ukraine. The results of this research were implemented to the model of the administrative-territorial system.

#### Література

1. Орзих М. Государственное устройство Украины в условиях государственно-правовой реформы // Юридический вестник. — 1999. — № 2. — С. 97.
2. Про Концепцію державної регіональної політики : указ Президента України від 25.05.2001 № 341/2001 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.
3. Про адміністративно-територіальний устрій України : проект Закону України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua>.
4. Про засади державної регіональної політики : проект Закону України (редакція станом на 21.09.2009) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua>.
5. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України : проект [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua>.
6. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 51. — Ст. 548.