

**ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

На правах рукопису

Павлович-Сенета Ярина Павлівна

УДК 342.951:35.071.5](477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Дисертація

на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, професор
Остапенко Олексій Іванович

ЛЬВІВ-2010
ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ.....	11
1.1. Становлення територіального устрою українських земель.....	11
1.2. Поняття та основні засади територіального устрою в Україні.....	35

1.3. Адміністративно-територіальні одиниці: поняття та система адміністративно-територіальних одиниць в Україні.....	57
Висновки до першого розділу.....	93
РОЗДІЛ 2. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ В УКРАЇНІ.....	96
2.1. Населений пункт і його соціальна, політична та адміністративно-правова сутність. Категорії населених пунктів.....	96
2.2. Адміністративно-правовий статус населених пунктів та його особливості.....	121
Висновки до другого розділу.....	139
РОЗДІЛ 3. УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ.....	145
3.1. Поняття та структура механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою в Україні.....	145
3.2. Матеріально-фінансова самостійність адміністративно-територіальних одиниць – основа удосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою в Україні.....	169
Висновки до третього розділу.....	184
ВИСНОВКИ.....	188
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	192
ДОДАТКИ	213

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Реформування вітчизняного адміністративного права – об'єктивна життєва необхідність, органічно пов'язана з євроінтеграційним вибором України. У сучасному розумінні зазначена галузь права виступає основним регулятором гармонійних взаємостосунків між публічною адміністрацією та громадянами. Нова доктрина українського адміністративного права спрямована на поєднання «людиноцентристської» та «державоцентристської» ідеологій таким чином, щоб норми цієї галузі в сфері діяльності публічної адміністрації служили найбільш доступним та ефективним засобом забезпечення максимально повної реалізації громадянами своїх прав, свобод та інтересів.

Одним із завдань адміністративної реформи в Україні стало проголошення розв'язання проблем, пов'язаних з реформуванням територіального устрою держави, побудовою оптимальної системи територіальної організації державного управління з управлінням муніципальним.

Організація адміністративно-територіального устрою особливо важлива для Української держави, бо від цього залежить розміщення адміністративних центрів і меж, взаємовідносини центру і обслуговуючої території, рівень консолідації суспільства, особливості розміщення соціально-культурних і економічних об'єктів, інформаційних центрів, інфраструктурне забезпечення центральних і віддалених районів. Адміністративно-територіальний поділ

виступає інструментом збалансування інтересів центру і регіонів, а визначаючи адміністративно-правовий статус населених пунктів, формує демографічну ієрархію і співвідношення між міськими та сільськими поселеннями, а також напрями руху населення, його культурні, політичні та економічні орієнтації, що в цілому засвідчує велику взаємозалежність систем адміністративно-територіального устрою і систем розселення.

Існуюча система адміністративно-територіального устрою України – складна ієрархічна структура, де є чимало відмінностей і суперечностей, зумовлених відсутністю цілісного правового регулювання територіального устрою і населених пунктів. Спостерігається невпорядкованість рівнів адміністративно-територіального поділу, невизначеність статусу населених пунктів, відсутність чітких критеріїв щодо визначення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що, в свою чергу, призводить до неефективної територіальної організації влади, адже кожна адміністративно-територіальна одиниця наділена державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління та виконує певні самоврядні функції. Особливої актуальності ця проблема набуває для специфічних міських адміністративно-територіальних утворень, на території яких діють кілька інших адміністративно-територіальних одиниць, але які не складають єдиної територіальної громади. Ключовою проблемою у сфері територіального устрою є створення необхідної матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, достатньої для реалізації повноважень його органів, і, відповідно, розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Зроблені за останнє десятиліття кроки у напрямі удосконалення правового регулювання територіального устрою держави є недостатніми, а проголошені реформи та концепції, покликані модернізувати організацію та функціонування адміністративно-територіального устрою держави, залишаються декларативними. Існуючі у цьому напрямі проблеми заслуговують належного наукового дослідження, узагальнення й аналізу. Теоретичною базою для такого аналітичного осмислення є наукові праці з теорії управління та адміністративного права провідних вітчизняних вчених В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.І. Борденюка, І.П. Голосніченка, А.П. Зайця, Р.А. Калюжного, В.І. Кампо, І.Б. Коліушка, В.В. Корженка, М.І Корнієнка, О.Д. Лазора, О.Я. Лазор, Н.Р. Нижник, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, В.Я. Тація, С.О. Телешуна, П.М. Ткачука, Ю.М. Тодики, В.М. Шаповала та інших.

Разом з тим, невідповідне вимогам сучасності вивчення специфіки адміністративно-територіальних одиниць, окремих областей, районів та населених пунктів, обумовленої їх соціальним, економічним, політичним, культурним, географічним, етнічним чи іншим значенням, а також недостатнє визначення особливостей функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування у зазначених складових територіального устрою держави, зумовлює потребу комплексного дослідження саме адміністративно-правового регулювання територіального устрою України.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація підготовлена відповідно до програмних завдань, закріплених у Концепції

адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98, Концепції сталого розвитку населених пунктів, схваленої постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року № 1359-XIV, цільової комплексної програми «Проблеми вдосконалення організації і діяльності органів законодавчої і виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні» № 0186.0.070865, пріоритетних напрямів науково-дослідних робіт Львівського державного університету внутрішніх справ «Сучасні проблеми захисту прав людини, удосконалення діяльності органів держави і місцевого самоврядування в умовах розбудови правової держави та громадянського суспільства в Україні» (державна реєстрація № 0106U003640) та «Проблеми реформування правової системи України» (державна реєстрація № 0109U007853).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на основі чинного законодавства та правозастосовчої практики проаналізувати адміністративно-правове регулювання територіального устрою України в умовах адміністративної реформи та внести науково-обґрунтовані пропозиції щодо його удосконалення.

Відповідно до мети були поставлені наступні *завдання*:

- здійснити аналіз становлення та розвитку територіального устрою;
- охарактеризувати теоретико-правові засади організації та функціонування територіального устрою;
- розкрити особливості адміністративно-правового статусу населених пунктів;
- визначити поняття адміністративно-правового регулювання територіального устрою;
- розглянути сутність механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою та його складових елементів;
- розкрити зміст основних напрямів, форм та специфіки діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у складових частинах територіального устрою;
- з'ясувати рівень матеріально-фінансового забезпечення територіальних одиниць;
- сформулювати низку рекомендацій спрямованих на вдосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що склалися в процесі організації та функціонування територіального устрою України.

Предмет дослідження – адміністративно-правове регулювання територіального устрою України.

Методи дослідження. З метою розв'язання поставленого в дисертації наукового завдання застосовано комплексний системний підхід, який дав змогу використати в процесі аналізу різноманітні наукові напрацювання вітчизняних та зарубіжних дослідників. У роботі застосовувались сучасні загальнонаукові та спеціально-наукові методи дослідження.

За допомогою *історико-правового* методу здійснено відтворення історичного процесу становлення територіального устрою та закономірностей розвитку

населених пунктів українських земель, розглянуто нормативно-правову базу щодо повноважень органів влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях (підрозділи 1.1, 2.1, 3.1). Методи *аналізу, синтезу та узагальнення* використовувались для поглиблення понятійного апарату, встановлення загальних особливостей і ознак, визначення сутності, місця і ролі територіального устрою та його складових частин (розділи 1, 2, 3). *Структурно-функціональний* метод застосовувався при дослідженні сучасного поділу території України на відповідні адміністративно-територіальні одиниці та розподілу владних повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у них (підрозділи 1.3, 3.1). Для теоретичного узагальнення та розробки пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою України використовувався *формально-логічний та прогностичний* метод (розділ 3). У роботі ще застосовані такі методи: *порівняння* – при виявленні особливостей суспільних відносин, що склалися в процесі організації та функціонування територіального устрою України, а також при опрацюванні наукової літератури та законодавства; *описання* – при дослідженні сутності поняття та категорій населених пунктів (розділ 2); *збору та опрацювання отриманої правової інформації* – при проведенні анкетування населення та опрацюванні заповнених анкет; *системний* – згідно з яким територіальний устрій та його елементи розглядаються та аналізуються у взаємозв'язку, взаємозалежності та розвитку (розділи 1, 2, 3).

Нормативно-правовою основою роботи є положення Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів України, зарубіжних держав.

Емпіричну базу дослідження становлять довідкові матеріали, статистичні дані Державного комітету статистики України та численні публікації у періодичних виданнях. Поглибленому вивченню проблеми слугував проведений дисертантом аналіз громадської думки за результатами спеціально розробленого та проведеного анкетування 500 громадян різних вікових категорій та професій.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що вони отримані внаслідок комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання територіального устрою в Україні на основі останніх досягнень вітчизняної правової науки, а також соціально-політичних, економічних та правових явищ у державі.

У результаті проведеного наукового дослідження у дисертаційній роботі *уперше*:

- запропоновано концептуально нові за змістом засади побудови і функціонування територіального устрою України, його складових елементів та населених пунктів;
- визначено основні недоліки реформування сучасного адміністративно-територіального устрою;
- розроблено поняття адміністративно-правового статусу населеного пункту та критеріїв надання спеціального статусу населеним пунктам;
- охарактеризовано сутність механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою;

- обґрунтовано основні напрями матеріально-фінансового забезпечення самостійності адміністративно-територіальних одиниць;
- запропоновано шляхи удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою України;
- удосконалено:*
 - наукові підходи щодо визначення основних понять за темою дисертаційної роботи;
 - існуючий розподіл повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях різних рівнів, спрямований на вдосконалення ефективності функціонування усєї системи територіального устрою;
 - набули подальшого розвитку:*
 - характеристика співвідношення понять «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальна одиниця», «населений пункт», «поселення» тощо;
 - питання щодо утворення, ліквідації, зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів;
 - положення про адміністративно-правовий статус міст Севастополя та Львова;
 - пропозиції щодо ефективного проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес – можливість їх використання в Україні:

- *у правотворчості* – для внесення змін і доповнень до чинного законодавства з метою удосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою держави;
- *у правозастосовній діяльності* – для покращення діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у процесі вирішення питань місцевого значення;
- *у науково-дослідницькій роботі* – для подальшого вирішення проблем, пов'язаних із реформуванням адміністративно-територіального устрою, системи місцевого самоврядування та дослідженням правового статусу населених пунктів;
- *у навчальному процесі* – під час викладання навчальних курсів «Адміністративне право України», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні», «Державне управління», підготовки навчально-методичних праць;
- *у правовиховній сфері* – для підвищення рівня правової свідомості та культури суспільства, підготовки населення до належного сприйняття реформування територіального устрою держави.

Особистий внесок здобувача. Сформульовані у дисертації положення, узагальнення, оцінки та висновки, рекомендації та пропозиції обґрунтовані дисертантом на підставі особистих досліджень.

Апробація результатів дисертації. Одержані в процесі дослідження результати оприлюднені на міжнародній конференції молодих учених і студентів «Інноваційні процеси економічного і соціально-культурного розвитку: вітчизняний і зарубіжний досвід» (м.Тернопіль, 2009 р.), II-й міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення» (м. Івано-Франківськ, 2009 р.), всеукраїнській науковій конференції ад'юнктів, аспірантів та здобувачів «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м.Львів, 2007 р.), всеукраїнській науково-практичній конференції «Взаємодія громадян та правоохоронних органів в контексті формування правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти» (м.Львів, 2008 р.) щорічних наукових конференціях «Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави» (м.Львів, 2007 р. та 2008 р.) та науковій конференції «Актуальні проблеми підготовки фахівців для підрозділів Державної служби боротьби з економічними злочинами» (м.Львів, 2009 р.).

Публікації. За темою дисертації опубліковано 7 наукових праць у фахових наукових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА

ФУНКЦІОНУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ

1.1. Становлення територіального устрою українських земель

У нашій державі близько десяти років мають місце спроби здійснення адміністративної реформи, одним із завдань якої є розв'язання проблем, пов'язаних з реформуванням територіального устрою держави, а також з побудовою оптимальної системи територіальної організації державного управління з управлінням муніципальним (тобто місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування).

У процесі цієї діяльності велике значення належить вивченню історії становлення та функціонування територіального устрою українських земель, тобто зверненню до минулого для побудови майбутнього. Результати цієї мало дослідженої теми можуть бути використані для наукового обґрунтування та практичного застосування при побудові сучасної системи адміністративно-територіального устрою України.

У сучасній політології та юридичних науках панує доволі широка однастайність поглядів на визначення державності. Одним із кращих вважається формулювання «Монтевідейської угоди про права та обов'язки держав» 1933 р., яку уклали США та 15 держав Латинської Америки. У цьому документі кодифіковано політичні і юридичні норми, прийняті в першій третині ХХ ст. Відповідно до них, для виникнення та існування держави необхідні наступні умови: 1) встановлена територія; 2) стале населення; 3) влада, що самостійно править територією і населенням; 4) дипломатичне та міжнародно-правове визнання держави іншими державами, внаслідок чого вона стає суб'єктом міжнародного права [1, с. 3]. Таким чином, встановлена територія є першою і необхідною умовою для існування держави.

Початки територіального поділу українських земель можна вбачати в землях-князівствах Київської держави: Київська, Чернігівська, Переяславська, Турово-Пинська, Волинська, Галицька, які ділилися на волості, що здебільшого були малими князівствами [2, с. 29-31]. У ІХ-ХІ ст. ст. на зазначених територіях виникають укріплені гради – найдавніші міста, що були центрами державної влади, економічними і культурними осередками, а пізніше і найважливішими ремісничо-торговельними центрами. Земля, в давньоукраїнський період, – юридичне визначення держави поруч із визначенням «князівство». В ХІ-ХІІІ ст. ст. держави-землі були ширшими одиницями за удільні князівства (йдеться про волості), які входили до складу земель на засадах своєї васальної залежності [2, с. 789].

За формою державного устрою Київська Русь була ранньофеодальною імперією, що періодично набувала ознак міжкнязівської федерації або конфедерації під колективним правлінням династії Рюриковичів, а часом перетворювалася на конгломерат самостійних князівств, зв'язаних складними відносинами сюзеренітету-васалітету і міжкнязівських угод та формального визнання єдності Київської Русі і першості великого князя київського.

Київська Русь була монархією. Носієм вищої влади у державі вважався великий князь київський, що був володарем і розпорядником усієї землі держави, здійснював керівництво військовими походами, охорону кордонів, збирання данини, судочинство, наділення землею тощо. Постійним дорадчим органом була княжа рада з числа княжих мужів (верхівки дружинників,

великих бояр, вищих церковних ієрархів тощо), яка пізніше стала називатися боярською думою. До структури центральних органів влади входили князівські з'їзди – *снеми*, на яких ухвалювалися найважливіші законодавчі акти, вирішувалися питання війни та миру, державного ладу та інше. У *снемах* брали участь князі, наймогутніші бояри, вищі церковні ієрархи та інші представники феодальної верхівки [3, с. 92].

На місцях державну владу уособлювали князі, які мали власні «столи» у землях, уділах і волостях. Як правило, це були сини або інші близькі родичі великого князя [4, с. 50]. Волость – князівство, область, земля, що знаходилась під єдиною владою (удільно-вотчинною) [5, с. 415-416]. У Північно-Східній Русі у XIII-XIV ст. волостью була територіальна громада на великокняжій або монастирській землях. Поступово волость-громада формується як адміністративно-територіальна одиниця з певними функціями княжої влади, на чолі з волостелем або старостою. З XIV ст. слово «волость» дедалі рідше вживається для позначення цілого княжіння, а стає назвою частини уділу чи княжіння [6, с. 511-512]. І.П. Крип'якевич, досліджуючи Галицько-Волинське князівство, прийшов до висновку, що «територія князівств поділялася на менші округи, які звалися волостями. Назва волості в такому значенні з'являється у джерелах в середині XIV ст., раніше волость була однозначна з князівством. В XIV ст. волостями звалися і давні князівства і округи. Так були волості Галицька, Перемишлянська, Теревовельська, Белзька, Ярославська, Сяноцька, Самбірська, Городоцька, Львівська, Жидачівська, Коломийська та інші [7, с. 129].

Приблизно з XI століття почав здійснюватися перехід до двірцево-вотчинної системи управління, яка поєднувала управління територіями через бояр-вотчинників і через службовців княжого двору, за якими на додаток до основних функцій закріплювалися обов'язки щодо управління окремими територіями. У державному апараті певні владні функції у центрі і на місцях мали воєводи, посадники, волостелі, тіуни, мечники, сотники, вірники, ключники, датські отроки, ябедники, які використовували на свої потреби частину коштів, що збиралися із місцевого населення. Органом місцевого самоврядування на селі була «верв» – спершу родова, а потім територіальна сільська громада. Члени верви мали спільну власність на землю та сільськогосподарські угіддя, були зв'язані круговою порукою і несли взаємну відповідальність за вчинені злочини та сплату данини [3, с. 92]. Що ж до міст, то вони відрізнялися формами міського самоврядування. З великих міст лише деякі мали відносно розвинене самоврядування у боярсько-феодальних формах. Більшість давньоруських міст мала статус державних. Існували також церковні міста. Населення великих міст було диференційоване: на чолі його стояли купці, що вели торгівлю з купцями країн Заходу і Сходу, та бояри; нижчими від цих людей вважалися чорні люди (чернь), до яких належали звичайні торгівці і ремісники, далі хлібороби та князівська, боярська та церковно-монастирська челядь. Населення ж маленьких міст майже не відрізнялося від сільського [8, с. 1588].

Загальна кількість міського населення Київської Русі в XII-XIII ст. становила 510-520 тисяч чоловік. У великих містах проживало від 10 до 50 тисяч чоловік, у середніх – 3-5 тисяч, у малих – 1-2 тисячі чоловік [10, с. 201]. Це наближається до тієї кількості населення, яке мешкало в містах Західної Європи. Лондон в XI ст. налічував 30 тисяч чоловік, Гамбург, Гданськ та інші торговельні міста XII-XIII ст. мали приблизно по 20 тисяч жителів [9, с. 49].

Органом народовладдя у більших містах було віче – загальні збори вільних людей для розгляду справ особливого значення. Самоуправою користувалися в той час по містах деякі чужонаціональні групи, зокрема в Галицько-Волинській державі її мали з XIII ст. вірмени, євреї і особливо німецькі колоністи [8, с. 1588]. Повноваження вічевих зборів були досить широкими, що свідчить про незалежність міської громади у Київській Русі [9, с. 64-65]. Серед усіх міст княжої доби найбільшим політичним, адміністративним, торговельним (міжнародного значення) та церковно-релігійним центром був Київ [11, с. 1004]. Розвиток староукраїнських міст припинився через татаро-монгольську навалу 1239-1241 рр. Лише міста в Галицько-Волинській державі не припиняли свого розвитку і навіть постали нові – Холм, Львів.

Виразно про адміністративно-територіальний поділ земель можна говорити за Польсько-Литовської держави, яка ділилася на воєводства. Воєводством була адміністративно-територіальна одиниця у Литовській та Польській державах XV-XVIII ст., яку очолював воєвода [6, с. 499]. Таких воєводств на українських землях було дев'ять.

Воєводства, в свою чергу, ділились на повіти, або на землі. Повіт – адміністративно-територіальна та судова одиниця у Польському королівстві, Великому князівстві Литовському, згодом у Речі Посполитій та на українських землях, що входили до складу цих держав. Термін «повіт» використовується з кінця XIII ст. На українських землях до другої половини XVI ст. не було вироблено чітких форм місцевого самоврядування. При організації нових адміністративних утворень брався до уваги давньоруський поділ. Основою нового адміністративного поділу на українських землях були округи – староства, які часто називалися повітами. На систему адміністративного поділу, судового устрою та шляхетського самоврядування за польським зразком найперше перейшли західноукраїнські землі – Галичина, Белзька земля, а також Поділля. Формально запровадження польського адміністративного права відбулося у результаті реформ 1425-1435 рр. З цих українських територій було утворено три воєводства: Руське, Подільське, Белзьке. Холмщина ж і далі існувала як окрема земля, хоча номінально була включена до Руського воєводства. Поділ на повіти у воєводствах мав значні відмінності залежно від історичної території [12, с. 585].

Під час перебування українських земель у складі Литовсько-Руської держави всі землі вважалися власністю династії Гедиміновичів. В адміністративно-політичному устрої українських земель стає помітною ініційована Литвою централізація влади. Вищим урядовим органом, що здійснював державне управління поряд із князем, була з другої половини

XV ст. «Пани-Рада», від якої, зокрема, залежало призначення провінційної та центральної адміністрації. До середини XV ст. значне місце в системі управління державою належало удільним (місцевим) українським князям. Після ліквідації удільних князівств територія країни була поділена на повіти (староства, округи). Їх очолювали намісники (старости, державці), призначені великим князем чи Пани-Радою. У великі міста призначали воєвод, малих урядовців. Вони відповідали за збір податків, виконували поліцейські та судові функції, організовували військовий захист, управляли господарством. У 1565 р. було видано привілей про повітові шляхетські сеймики, які отримали право обговорювати всі питання державного життя, стали важливим політичним чинником [4, с. 79-80]. Території повітів були неоднаковими, здебільшого вони вже сформувалися на середину XVI ст. Згідно з проведеними у 1564-1566 рр. у князівстві реформами всю територію Литовської держави було поділено на 30 судових та 13 воєводств на чолі зі старостами. Повіти набули функцій судово-адміністративних округів (такий поділ зберігався і після 1569 р.). Однак не вся територія воєводства поділялася на повіти. У кожному воєводстві існувала значна кількість волостей, що не входили до повітової організації. Це, як правило, були князівства, що після згасання князівських династій перетворювалися на повіти [12, с. 585].

Складовими частинами повітів були волості, які існували як територіальні структури великокнязівської влади або окремих феодалів, залишаючись одночасно осередками місцевого самоврядування з відповідними виборними представниками, більшою чи меншою мірою залежними від свого сюзерена. Найхарактернішою була така структура, коли громада складалася з одного центрального села, від якого й походить її назва, та кілька сусідніх приселків. Керівники громад обиралися щорічно громадою на загальних зборах. Однак, з кінця XV ст. ця традиція зазнала певних змін. Дедалі частіше демократичні засади виборів сільських старост підмінялися призначенням великокнязівського представника, або власника села [9, с. 116-117].

Місцева адміністрація була чисельною і розгалуженою. Це, частково, було пов'язано із наданням містам Магдебурзького права упродовж XIII-XIV ст. ст. Магдебурзьке право поширювалося на українських землях, найраніше його отримали українські міста і села, що входили до складу Галицько-Волинської держави. З кінця XIV ст. Магдебурзьке право почало поширюватись на Поділля, Волинь, Київщину, а в XVI ст. – на Лівобережну Україну. Останнім українським містом, що отримало Магдебурзьке право, стало Новгород-Сіверський у 1758 р. [13, с. 117]. Напередодні Люблінської унії українські землі наблизилися за своїм устроєм до європейської традиції [4, с. 79-80].

Основною формою діяльності територіальної громади були збори громадян, які ще й у XVI ст. називалися вічами, де вирішувалось широке коло питань внутрішнього життя, які не знайшли свого вирішення у сільських керівників. Такі віча у XVI ст. одночасно виконували функцію правосуддя. Однак в процесі закріпачення селянства та з втратою незалежності сільських громад, їхні віча дедалі більше підпорядковувались урядам громадським та окремим феодалам, які нав'язували селянським зборам вигідні лише їм

рішення, або забороняли проведення віча, або ж ігнорували прийняті на вічах рішення, про що свідчать документи [9, с. 116-117].

Після Люблінської унії 1569 р. до Польського королівства було долучено зі складу Великого князівства Литовського п'ять воєводств з українським населенням: Волинське, Київське, Брацлавське, Подільське і Підляське. Берестейське воєводство, де теж проживали українці, залишилося у складі Литви. У 1635 р., після повернення Московським князівством сіверських земель Польщі, було утворено Чернігівське воєводство. У цей час кожен повіт у складі воєводства мав свій земський суд, підкоморський суд, а також городський суд, на чолі якого був староста, глава повітової адміністрації. Шляхта кожного повіту становила окремий військовий підрозділ, що виступав під короговою свого повіту [12, с. 585].

Українськими землями, що перейшли в склад Королівства Польського, управляли воєводи з великим колом повноважень. На їх території продовжували діяти Литовський статут (звід законів феодальної Литовської держави XVI ст.), попередня система судочинства, «руська мова» як урядова. Згодом їх стали витісняти польські порядки, польська та латинські мови [14, с. 83].

У цей час в Україні почало інтенсивно зростати землеволодіння магнатів та шляхти. Латифундії феодалів набули виняткового значення у зв'язку із змінами в економіці Західної Європи, яка потребувала сільськогосподарської продукції. Це відбилось на становищі українського селянства. Було зламано колективістську общинну форму землекористування і впроваджувалось наділення землею кожної сім'ї. Селянин повинен був відбувати панщину, яка постійно збільшувалась. До того ж поляки обмежили можливості соціальної мобільності українців, намагаючись всіляко прикріпити їх до землі [4, с. 83-84].

Після Національно-визвольної війни українського народу середини XVII ст. в частині України, що відійшла до Московської держави, було запроваджено полково-сотенний устрій. На українських землях, що залишилися у складі Речі Посполитої, поділ на воєводства і повіти зберігався до кінця XVIII ст., аж доки ці землі не перейшли до Російської імперії та Австрії [12, с. 585].

Наприкінці XV ст. на теренах України з'являється нова суспільна сила – козацтво. Низове козацтво у 80-і рр. XVI ст. зробило своїм центром Січ на острові Томаківка, що біля міста Марганця Дніпропетровської області. Запорізька Січ практично протягом усієї своєї історії мала подвійний поділ – військовий та територіальний. Це був військовий табір, в якому проживали лише чоловіки. Одиницею громадської організації козаків був «курінь». Термін «курінь» мав декілька значень. Це слово вживалося, по-перше, як самостійна військова одиниця, а також як житло, козака казарма, господарська організація. Це був певний загін Війська Низового Запорозького, який вирушав у похід, розділеним на бойові одиниці на чолі зі своїм наказним отаманом і хорунжим [15, с. 60-65]. Традиційно їх було 38. Курінь об'єднував 600 козаків, які мали спільну скарбницю. Головними елементами адмініс

тративного устрою Війська Запорозького були загальна козацька рада, інститут кошового. Рада була органом прямої дії, їй належали певні законодавчо-розпорядчі функції. Вона обирала кошового отамана і старшину (суддю, осавула, писаря). Кошовий був військовим головнокомандувачем, зосереджував усю повноту вищої виконавчої, адміністративної та судової влади, політично репрезентував Військо перед іноземними державами. Демократична процедура проведення ради спиралась на засади рівноправності всіх козаків, право вільного обрання посадових осіб, підпорядкування меншості рішенням більшості, що політично згуртовувало товариство.

На інституційний розвиток козацтва вплинули універсали короля Речі Посполитої Стефана Баторія 1578 р. та 1582 р. У 20-ті рр. XVII ст. уряд Речі Посполитої санкціонував адміністративно-територіальну побудову реєстрового війська із шести територіальних полків на королівських землях. У 30-ті рр. XVII ст. старшина Війська Запорозького розділилась на реєстрову з дислокацією у прикордонних містах та нереєстрову з дислокацією на Січі. Та все ж українське козацтво було конкуруючим чинником щодо Речі Посполитої, розвивалось на противагу її офіційним владним структурам [4, с. 94]. Із розвитком військової організації на Січі розвивалася і військово-територіальна, яка постійно впливала на розвиток господарського, а з часом і політичного життя в межах території Запоріжжя. У XVIII ст. ця територія, що тоді називалася «Вольності Війська Запорозького низового», поділялася на паланки (частина на території Запорізької Січі, невелика фортеця), отаманства, десяткові хати та зимівники, які мали важливе військово-стратегічне значення [15, с. 72-79].

У державі Богдана Хмельницького адміністративно-територіальними одиницями були полки, що ділилися на сотні. Існували серйозні розбіжності між окремими козацькими полками, яких у різні часи налічувалося від 16 до 36, в основному через специфічні позиції старшинської шляхти. Одні полки були орієнтовані на Запорозьку Січ, інші були шляхетсько-козацькими. За реєстром 1649 р. на 40475 козаків припадало 1324 шляхтичі [4, с. 93-108].

Незважаючи на те, що в середині козацтва точилася боротьба угруповань, створювалися впливові клани, за словами М.С. Грушевського, з початку 1649 р. програма незалежності України від Польщі не покидала голову гетьмана: «Хмельницький зовсім виразно говорить про визволення «всього руського народу», про свою «державу», і сей властивий характер українсько-польської боротьби представляється зовсім ясним і її стороннім свідкам» [16, с. 6].

За існування Гетьманату (системи козацького управління, юридично визнаної Польщею в 1649 р.) територія трьох воєводств, на котру поширювалася влада гетьмана, тобто Київське, Брацлавське та Чернігівське воєводства, називалася Гетьманщиною. Столицею гетьманату вважався Чигирин, пізніше Глухів і Батурин.

До кінця 1648 р. контрольована канцелярією Б. Хмельницького територія становила 200 тисяч кв. км. і простягалася від Слобожанщини до Галичини. Адміністративно вона поділялася на полки, сотні й курені. До куреня входив

хутір або село, де було 10-40 козаків. Сотня налічувала 70-300 козаків, у полку було 7-10, а то й 20-22 сотні. У містах фактично існувало двовладдя: поряд із городовими отаманами функціонували магістрати й ратуші [4, с.111-112]. Таким чином, міста гетьманщини поділялися на дві основні групи – магістратські (користувалися Магдебурзьким правом) і ратушні [9, с. 171]. Була ліквідована польська система судочинства, яке почало орієнтуватись на статті Литовських статутів і давні звичаєві закони козацтва, що призвело до правової плутанини і зловживань [4, с.111-112].

Після укладення Переяславського договору (березень 1654 р.) статус українських земель українська та російська сторони розуміли по-різному, оскільки текст зазначеного договору можна було тлумачити неоднозначно. Об'єктивно договір засвідчив повну незалежність України, проте у Москві були впевнені, що Україна остаточно злилась із Росією, а її повернення під протекторат польських князів неможливе. Це підштовхнуло гетьмана І. Виговського до укладення на початку вересня 1658 р. з польським урядом Гадяцького договору, за яким Руське князівство у складі Брацлавського, Київського і Чернігівського воєводств поверталось на правах автономії до складу Речі Посполитої (восени 1660 р. автономію України було скасовано, скасувавши державний суверенітет козацької України). Упродовж кінця 50-х початку 60-х рр. XVII ст. на українських землях тривала громадянська війна, перший етап якої завершився територіальним розколом України, що породило наступний виток боротьби за владу, полегшувало процес інкорпорації Гетьманщини до складу Російської держави [4, с. 120-133].

В кінці XVIII ст. етнічні українські землі опинилися в складі найбільших (на той час) у Європі імперій: Російської та Австрійської. Приблизно 85 % усієї етнічної української території належало Російській імперії. За даними перепису (1897 р.) тут проживало 25,3 млн. українців, більшість із яких (17 млн.) жило у південно-західній частині імперії. Решта 15 % етнічної території, що належала Австрійській імперії, числила понад 2,5 млн. чоловік, більшість із яких – близько 2 млн. – становили українці [17, с. 3].

Після знищення гетьманату Росія скасувала поділ на полки, завівши поділ на генерал-губернаторства і губернії (на перехідний час – на намісництва). В 1764 р. був скасований поділ на полки на Слобожанщині й організовано Слобідсько-Українську губернію, на Південній Україні – Новоросійську і з 1774 р. – Соснівську (до 1782 р.). У 1782 р. українські землі під Росією ділилися на п'ять намісництв: Київське, Чернігівське, Новгород-Сіверське, Харківське й Катеринославське. Після зайняття Правобережжя (1793 і 1795 рр.) було заведено Київську, Подільську й Волинську губернії, та утворено з них Київське генерал-губернаторство. 1796 р. із земель Гетьманщини російська влада організувала Малоросійську губернію, поділену в 1802 р. на Чернігівську й Полтавську, які до 1835 р. становили Малоросійське генерал-губернаторство. Тоді ж велику Новоросійську губернію поділено на три губернії: Миколаївську (незабаром перейменовану на Херсонську), Катеринославську і Таврійську (із Кримом). Після прилучення Басарабії (1812 р.) постало на деякий час Новоросійсько-Басарабське генерал-губернаторство

– із губерній Херсонської, Катеринославської й Таврійської та Басарабської області. В 1835 р. Слобідсько-Українську губернію перейменовано на Харківську [2, с. 30]. Вся адміністративно-виконавча влада в губерніях і генерал-губернаторствах здійснювалася губернаторами, яких призначав цар за поданням міністра внутрішніх справ, а в повітах – справниками. Повіти були поділені на стани, очолювані поліцейськими приставами, котрі опирались на підлеглих їм нижчих поліцейських службовців – городових, сільських соцьких і десяцьких. Уся ієрархія тримала населення міст і сіл в беззаперечному підкоренні самодержавній владі царя [4, с.153].

На початок ХІХ ст. корінні українські землі ділились на дев'ять губерній. Губернії поділялися на повіти, які були найменшими адміністративно-територіальними одиницями аж до запровадження (1837 р.) їх поділу на стани. Центром кожного стану було містечко або заштатне місто. У другій половині ХVІІІ і на початку ХІХ ст. великий поштовх у розвитку міст відбувся на Півдні України. Перші з них постали як пограничні фортеці для забезпечення південних кордонів імперії (наприклад, Єлисаветград, Новомиргород, Олександрія, Олександрівське, Павлоград, Катеринодар) або морських берегів (Херсон, Миколаїв, Таганріг). Незабаром було засновано торговельний порт Одесу, а в Криму виник військовий порт Севастополь і адміністративний центр – Сімферопіль. В цілому, у цей час у степовій Україні постало 22 міста, і лише 4 залишилося з турецьких чи татарських часів [8, с. 1592]. Після 1861 р. повіти поділялися на міста (окремих статус, прирівняний до губерній, було надано Одесі й Миколаєву) й волості (на Холмщині й Підляшші – гміни) [17, с. 19]. В основу приналежності до міської громади були покладені такі станові принципи, як осілість, володіння нерухомістю, заняття торгівлею, ремеслом і міською службою. Фактично міське населення поділялося за майновим цензом. «Жалувана грамота на права і вигоди містам Російської імперії» 1785 р. по суті узаконювала виділення привілейованої частини торгово-ремісничого населення міст [9, с. 204].

Усі міські поселення поділялися на міста («города» - губернії, повіти, так звані «безуездніє») та заштатні, в яких не було осередку державної адміністрації, які мали повні міські права, зокрема самоврядування, й містечка. У 1860 р. на центральних і східних українських землях (без Криму і Західної Волині) було 113 міст і 547 містечок. У 1858 р. з 850 міст і містечок всіх українських земель лише 62 мало понад 10 тисяч мешканців (в тому числі 18 – понад 20 тисяч) [8, с. 1593-1595].

Органи самоврядування на рівні села-волості, губернії-повіту та міста було запроваджено в результаті здійснення селянської, що скасовувала кріпосне право (1861 р.), земської (1864 р.) та міської (1870 р.) реформ. Кожна сільська громада (одне або декілька поселень) як орган самоврядування мала сільський сход, на якому обирали сільських посадових осіб (старосту, збирача податків, соцьких, десяцьких) і вирішували дрібні земельні і поліцейські справи, розподіляли податки. Але більше значення в самоврядуванні селян відігравав волосний сход [17, с. 24]. На рівні губернії-повіту були створені органи земського самоврядування. У компетенції земств були місцеві

господарські, соціальні та культурні справи. Таким чином, у бюрократичній системі імперського державного устрою з'явилась виборна ланка. Селяни обирали тільки кандидатів у повітові земські збори. Далі все вирішував губернатор, який з обраних кандидатів призначав гласних. Це ставило земства під контроль і нагляд державної адміністрації. Розвиток капіталізму, зростання міст змусили царат піти на поступки міському самоврядуванню. Проте, реформи 60 – 70-х рр. були непослідовними і зберігали основні дореформені вищі й місцеві установи, існуючі порядки [4, с.168-169].

Австрійський абсолютизм закріпив на західноукраїнських землях їх політико-адміністративну роз'єднаність, що виникла в попередні століття. Українські землі під Австрією входили до складу «коронних країв» - Галичини й Буковини [4, с. 153]. Закарпаття залишилось у складі Угорського королівства і підкорялось Братиславському намісництву, утворюючи його комітети (жупи): Мармароський, Береговський, Угочський, Ужгородський, Земплинський, Сарижський і Спижський, що ділилися на повіти, а повіти на громади [2, с. 30]. Галичина опинилася під владою Австрійської імперії 1772 р. Тоді Руське (без холмської землі), Белзьке і західна частина Волинського і Подільського воєводств площею 56, 2 км² були штучно об'єднані з південною частиною польських (Краківського, Сандомирського та Люблінського) воєводств у так зване Королівство Галичини і Лодомерії (центр у Львові) з Великим герцогством Краківським. Було проведено інвентаризацію усіх маєтностей у містах і селах. Галичину було поділено на шість округів (у 1774 р. на 19 округів) з 59 дистриктами у межах Краківського, Сандомирського, Любинського, Червоноруського, Белзького і Подільського воєводств. На правах окремого округу до королівства входила Буковина з адміністративним центром у Чернівцях. Для формування адміністрації у Східній Галичині 1773 р. у Львові було організовано галицький крайовий уряд та галицьку надвірну канцелярію. Спеціальним урядовим циркуляром надано широкі можливості для розвитку торгівлі, промислів, запроваджено податкові пільги, ухвалено нову митну політику, налагоджено поштовий зв'язок, створено інші умови для економічного розвитку краю. Патентом 1785 р. було передбачено завершення територіального поділу Східної Галичини утворенням у містах-округах окружних управлінь, а також інституту міського самоврядування. Відбувся поділ міст і містечок на королівські (державні) і приватновласницькі. Становище останніх було складним, оскільки їх населення прирівнювалося до кріпаків, не мало впливу на місцеву владу та засобів забезпечення своїх прав. Великі та середні міста поділялися на обводи (мікрорайони). Найнижчою ланкою цього поділу були домінії, які здійснювали широкий спектр місцевого самоврядування. Регулювання міського самоврядування було головним засобом піднесення міст. Органами міського самоврядування були магістрати, які склалися з бургомістрів, асесорів, радників та інших. У 1805 р. управління у містах стало камеральним, тобто господарсько-обліковим. Усі фінансові та громадські справи контролювалися поліцейськими властями [18, с. 114-115].

В Українській Державі періоду Центральної Ради залишався давній адміністративно-територіальний поділ на губернії і повіти. Проте, Україна прагнула широкої автономії, і тому IV Універсалом (9 січня 1918 р.) УНР проголошено самостійною, ні від кого незалежною. Функції українського уряду виконував Генеральний Секретаріат, який як і Центральна Рада вирішував питання соціально-економічного, державотворчого та організаційного характеру. Після проголошення УНР гостро постає проблема щодо розподілу сфер впливу між цими органами [19, с. 49-55]. Поряд з органами місцевого самоврядування, більшість яких була успадкована ще від Російської держави, в Україні діяли губернські і повітові комісари Центральної Ради та згадані ще в III Універсалі «органи революційної демократії». Функціонували, наприклад, волосні, повітові і губернські земельні комітети та Ради селянських депутатів [19, с. 58].

Закон Української Центральної Ради від 6 березня 1918 р. «Про розподіл України на землі» передбачав новий адміністративно-територіальний поділ України на тридцять дві землі. Відповідно до цього Закону до України були включені нові території. На півночі – частина білоруського Полісся, а на сході – деякі повіти Курської та Воронізької губерній. Але й цей Закон включав до території УНР землі, які на момент його ухвалення не перебували під українською владою [1, с. 23-25]. Творцем нового адміністративно-територіального поділу був голова Української Центральної Ради М.С. Грушевський. Як зазначає О.Д. Бойко, у створенні нових адміністративно-територіальних одиниць він виходив з кількох критеріїв, а саме: прив'язки до географічних об'єктів (Подністров'я, Помор'я, Азовська земля), природно-кліматичних зон (Поділля, Волинь), етнографічного та історичного аспектів (Січ, Слобідщина, Русь, Половецька земля) [1, с. 26].

Відповідно до Конституції УНР від 29 квітня 1918 р. систему місцевого самоврядування складали землі, волості й общини, а їх відносини з державою базувалися на засадах єдності влади УНР та широкого самоврядування громад з додержанням принципу децентралізації. Крім того, Конституція УНР закріпила, що Радам і Управам громад, волостей і земель «належить єдина безпосередня місцева влада. Міністри УНР тільки контролюють їх діяльність, безпосередньо і через визначених урядовців, не втручаючись до справ, тим Радам і Управам призначених, а всякі спори в цих справах рішає Суд УНР» [20, с. 221-223]. Не дивлячись на відсутність ефективних і авторитетних органів управління на місцях, нерозвинутість системи самоуправління, повноважень центру та регіонів, саме за часів функціонування Центральної Ради зародилися такі принципи, як принцип єдності у здійсненні державної влади, що обумовлює і єдність території, на якій ця влада здійснюється, та принцип децентралізації влади і надання широких повноважень територіальним громадам, які сьогодні мають велике значення для побудови і функціонування адміністративно-територіального устрою України.

За часів Української держави гетьмана П. Скоропадського, що виникла внаслідок державного перевороту 29 квітня 1918 р., вся влада, зокрема й законодавча й виконавча, зосереджувалася в руках гетьмана, якого також

величали великим князем київським та королем галицьким. За формою це була диктаторська влада з атрибутами національної традиції, за політичною суттю – авторитарний режим консервативної частини населення без чітко оформленої моделі побудови нової держави [4, с. 223-224]. Така політика впливала і на формування місцевої влади. Центральну Раду, земельні комітети і всі місцеві органи УНР було розпущено, а на місце комісарів стали так звані «старости», які й очолили місцеві адміністрації. Крім того, створювалася і Державна варта – так за часів гетьманщини називалася міліція, що свідчить про прагнення нової влади створити «сильну» місцеву адміністрацію. За своїм статусом губернські старости майже повністю відповідали російським губернаторам, та й загалом система місцевої влади поступово наближалась до колишньої російської моделі. Уже під самий кінець існування Української держави – 30 листопада 1918 р. – було видано закон, яким поновлювався інститут колишніх «земських начальників» і утворювалися повітові та губернські ради в сільських справах. Губернські старости мали право розпускати волосні земські збори та управи на власний розсуд [19, с. 74-76]. Влада П.Скоропадського мала безліч противників як у внутрішній, так і у зовнішній політиці. Наслідком цього стала активізація боротьби за владу Директорії, яка 14 грудня 1918 р. ввела свої війська до Києва після сутичок з військами гетьмана.

За короткий термін існування Директорії УНР проблеми територіального устрою не вирішувалися. Серед Директорії розгорнулися дебати щодо моделі державності – європейського чи державного типу. Формально було досягнуто компромісу (в губерніях і повітах створювати трудові ради, а в центрі – Конгрес трудового народу). Цей період характеризується: розмежуванням українських політичних партій на табори з протилежною ідеологією (зокрема, захід підтримував демократію, а лідери Директорії – соціалізм); класовим розколом, в тому числі серед селянства; міжнаціональним розколом, внаслідок якого основні національні меншини не підтримали створення української державності (росіяни вимагали єднання України з Росією, етнічні поляки – з Польщею). Єдність політичних сил існувала лише стосовно Злуки – об'єднання УНР і Західноукраїнської народної республіки (ЗУНР), але цей союз мав більше ідеологічний, ніж державно-правовий характер. Ідея Директорії щодо створення федерації у складі Дону, Кубані, уряду Білоруської Народної Республіки не була підтримана країнами Антанти. Невдачі армії УНР на фронтах проти Червоної армії і білогвардійців, перевага Польщі над силами ЗУНР восени 1919 р. зумовили безнадійну ситуацію в Україні, внаслідок якої одноосібний голова Директорії С. Петлюра змушений був піти на союз із Польщею. В результаті чергових воєнних поразок до Польщі відійшли Східна Галичина, Західна Волинь, Поділля та Полісся. Решта території України залишилася у складі Росії [4, с. 229-233].

Після першої світової війни українські землі опинилися у складі різних держав. Основна їх частина входила до Української СРР (452 тисячі км², населення 25,5 млн осіб). Західна Україна (Східна Галичина, Західна Волинь, частина Полісся) відійшла до Польщі. Тут проживало 8,9 млн осіб, у тому числі 5,6 млн українців. Північна Буковина була захоплена Румунією,

Закарпаття – Чехо-Словаччиною [4, с. 247].

За Конституцією 1919 р. Україна вважалася незалежною державою, але її суверенітет був дуже обмеженим. У цей час Москва організувала утворення «воєнно-політичного союзу» радянських республік, об'єднавши основні сфери їх діяльності (оборону, економіку, транспорт, фінанси, зв'язок). Оскільки управління цими галузями здійснювалося з Москви, республіки (в тому числі й Україна) фактично були автономними територіями унітарної держави з обмеженими правами самоуправління [4, с. 259]. Формування радянської федерації відбувалося на основі підписаних наприкінці 1920 р – на початку 1921 р. союзних договорів між РСФРР та іншими республіками. 30 грудня 1922 р. у Москві відкрився I Всесоюзний з'їзд Рад, який ухвалив рішення про утворення Союзу РСР і в основному затвердив Декларацію про утворення СРСР і Союзний договір. Згідно з цими документами, чотири радянські республіки – РСФРР, УСРР, ЗСФРР, БСРР – утворюють одну союзню державу. На цьому з'їзді було обрано Центральний Виконавчий Комітет Союзу РСР у складі 371 члена і 138 кандидатів (88 членів представляли УСРР) [19, с. 217]. Зовнішній зріз радянського політичного життя на початку 1920-х рр. становив конституційний режим безпосередньої демократії, в якому В. Ленін вбачав можливість для встановлення незримої диктатури власної партії. Суверенним носієм влади проголошувалися пролетарські маси. Представники робітників, червоноармійців і селян утворювали Ради. За нормами Конституції вони користувалися на всіх рівнях, від місцевого до загальнодержавного, повнотою влади. Між з'їздами Рад законодавча, виконавча і судова влада формально перебувала в руках обраних ними органів – виконавчих комітетів [21, с. 168].

Більшовики залишили в перші роки окупації України старий адміністративно-територіальний поділ, однак на південному-сході створили нову Донецьку губернію (з центром у Бахмуті), північну частину Таврійської губернії прилучили до Катеринославської й Одеської (колишньої Херсонської губернії), а з південної створили Кримську АССР [2, с. 29-31]. У січні 1922 р. розпочалася робота з підготовки реформи адміністративно-територіального устрою УСРР, де все ще зберігалися волості, повіти і губернії (УСРР – Українська Соціалістична Радянська Республіка, а за Конституцією УРСР 1937 р. її проголошено Українською Радянською Соціалістичною Республікою (УРСР) (так само і інші республіки, що входили до складу Радянського Союзу). Постановою ВУЦВК «Про адміністративно-територіальний поділ України» від 1 лютого 1922 р. закладалися правові основи адміністративно-територіальної реформи УСРР. ВУЦВК поставив завдання підготувати зміну адміністративно-територіального поділу республіки за єдиним планом на основі даних і господарсько-економічних умов. Головною метою реформи був пошук найефективнішої системи контролю за місцевим управлінням. Найбільш складним завданням цієї реформи став перехід від чотириступеневої системи управління (губернія – повіт – волость – село) до триступеневої (округ – район – село) [19, с. 210-225].

В 1924-1925 рр. було проведено новий адміністративно-територіальний поділ на округи (53), райони й сільради, а також відокремлено в кордонах

УСРР Молдавську АСРР [2, с. 29-31]. Загалом територія Української СРР розподілялась на 41 округ, 680 районів, 10 314 сільрад. У тому числі було створено 12 національних районів і 549 національних сільрад: російських, німецьких, польських, єврейських та інших [22, с. 178]. Реформа призвела до значного зменшення кількості адміністративно-територіальних одиниць. До цього часу систему адміністративно-територіального устрою складали близько 102 повіти, 1989 волостей, 15 696 сільрад. Це був важливий крок на шляху централізації управління [23, с. 301]. Остаточний перехід до триступеневої системи управління в УСРР завершився лише на початку 1929 р. Подальший розвиток господарського будівництва потребував активнішої діяльності місцевих Рад. Хоча Ради і вважалися повновладними органами, працювали вони під постійним контролем і наглядом партійних органів [19, с. 226-228].

Такий самий поділ на округи існував на Північному Кавказі. До українських етнографічних земель належали повністю Армавірська, Кубанська, Майкопська, Сальська, Ставропільська, Сунженська, Таганрозька, Терська, Чорноморська, частково – Донецька, Донська, Шахтинсько-Донецька округи, Адигейсько-Черкеська автономна округа, Кабардино-Балкарська автономна округа. У Кримській АСРР було 10 малих округ. У Білоруській СРР українцями були заселені частини Мозирської і Річицької округ. Поділ на округи на Курщині й Вороніжчині почався лише в 1928 році [2, с. 31].

Ставлячи стратегічні політичні цілі, зазначає Музиченко П.П., більшовицьке керівництво СРСР приймає рішення про створення молдавської державності. Але оскільки більша частина молдавської території знаходилась під владою Румунії, було вирішено розмістити цю державність на українській території. За переписом 1926 р. 48, 5 % населення Молдавської АСРР становили українці і тільки 30, 1 % – молдавани. На думку вченого, проблема українського населення так званої Придніпровської республіки, що існує нині, була закладена політикою більшовицької партії в ті роки, оскільки до складу Молдавської АСРР включили райони, де, головним чином, проживали українці [23, с. 299-300].

Перетворення, що сталися в усіх сферах життя України, обумовлені утворенням єдиної союзної держави – СРСР, у складі якої тепер перебувала Україна, потребували внесення значних змін до Основного Закону УСРР. 15 травня 1929 р. XI Всеукраїнський з'їзд Рад одноголосно затвердив нову Конституцію УСРР, яка за змістом повністю відповідала Конституції СРСР та визнавала перевагу союзних органів влади. Місцевими органами влади було визначено Ради робітничих, селянських та червоноармійських депутатів, районні та окружні з'їзди Рад, а також їхні виконавчі Комітети [19, с. 240-243 Іст ДіП Тацій]. Виборці мали право відкликати кожного депутата у будь-який момент. Це означало, що депутатів тримали на короткому повідку, не делегуючи їм того обсягу самостійних повноважень, який властивий представницькій демократії парламентського типу [21, с. 168].

Зміцненню місцевих органів влади, з метою забезпечення чіткої реалізації вказівок правлячої верхівки на місцях, повинен був сприяти черговий етап адміністративно-територіальної реформи в Україні. 2 серпня 1930 р. ВУЦВК

та РНК УСРР приймають постанову «Про ліквідацію округів та перехід на двоступеневу систему управління». Постанова скасувала поділ УСРР на округи, натомість було створено 484 райони, 18 міст, виділених в окремі адміністративно-господарські зони, і одна автономна республіка – Молдавська. Та вже через рік виявилися суттєві недоліки нового поділу, і головний з них – віддаленість центральної влади від районів. Тому ВУЦВК у лютому 1932 р. прийняв постанову «Про перехід на триступеневу адміністративно-територіальну систему: район – область – центр». В Україні було утворено п'ять нових областей: Вінницьку, Дніпропетровську, Київську, Одеську і Харківську. У червні 1932 р. було утворено Донецьку область, а у жовтні – Чернігівську [24, с. 203].

Характерною рисою реформування місцевих органів влади і управління було посилення ролі виконавчих структур у місцевих Радах, що полегшувало керівництво ними з боку вищих органів влади і партійних органів. З утворенням областей районні і міські Ради були підпорядковані виконкомам. Діяльність міських Рад визначалася положенням «Про міські Ради Української СРР» від 1 липня 1931 р. Було встановлено дві категорії міських Рад: республіканського і районного підпорядкування. Міські Ради республіканського підпорядкування були підзвітні вищим органам влади і управління УСРР, а Ради районного підпорядкування – районному з'їзду Рад і райвиконкому. В свою чергу, районний з'їзд Рад підпорядковувався Всеукраїнському з'їзду Рад, ВУЦВК та його Президії. На відміну від положення про міські Ради 1927 р., нове положення значно розширювало компетенцію міських Рад у галузі планування, соціального і культурного будівництва, торгівлі, кооперації тощо. Конституція УРСР 1937 р. зафіксувала переутворення Рад робітничих, селянських і червоноармійських депутатів у Ради депутатів трудящих. У зв'язку з ліквідацією системи з'їздів Рад Конституція УРСР встановила повну підпорядкованість виконкомів відповідним Радам. Згідно з Конституцією систему місцевих органів державної влади в Україні складали обласні, районні, міські, сільські та селищні Ради депутатів трудящих [23, с. 327-328].

Західно-українські землі, що входили між двома світовими війнами до складу Польщі, ділилися на воєводства, повіти і збірні громади (волості). Землі, що були під Румунією, ділилися на повіти і громади. Закарпаття в кордонах Чехо-Словаччини обіймало так звану Підкарпатську Русь і східну частину Словаччини й ділилося на повіти й громади [2, с. 31]. У ході другої світової війни ці західноукраїнські землі (Західна Україна, частина Бессарабії та Північна Буковина) приєднуються до складу УРСР. Указом від 4 грудня 1939 р. Верховна Рада СРСР встановлює новий адміністративно-територіальний поділ Західної України й утворює шість областей – Волинську, Рівненську, Львівську, Дрогобицьку, Станіславську, Тернопільську, які було поділено на райони. 7 серпня 1940 р. у складі УРСР з Північної Буковини й основної частини Хотинського повіту Бессарабії було створено Чернівецьку область, а на основі Акерманського та Ізмаїльського повітів – Акерманську область, яка 3 грудня 1940 року стала називатися Ізмаїльською. Включення у 1939-1940 р.

споконвічних українських земель до складу УРСР було подією історичної ваги, оскільки вперше за багато століть українці з'єдналися в межах однієї державної структури [19, с. 297].

Останні зміни адміністративно-територіального поділу українських земель в СРСР сталися в 1953 р., коли Ізмаїльська область була приєднана до Одеської, створена нова – Черкаська, приєднана до УРСР Кримська область. Таким чином, до складу УРСР входило 26 областей (Вінницька, Волинська, Ворошиловградська, Дніпропетровська, Дрогобицька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Київська, Кіровоградська, Кримська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Ровенська, Сумська, Сталінська, Станіславська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Чернівецька, Чернігівська, Черкаська), 782 сільські райони, 275 міст (в тому числі 1 республіканського підпорядкування і 80 – обласного). Поза межами УРСР на українській етнографічній території лежать частини областей: в Білоруській РСР – Берестейської й Гомельської, в Російській РСР – Воронізької, Курської, Білгородської, Ростовської, Каменсько-Шахтинської, Грозненської і Краснодарського та Ставропольського країв [2, с. 31].

Таким чином, у розвитку адміністративно-територіальних відносин минулого можна виділити періоди, коли система територіального управління формувалася «стихійно» знизу, часто визначаючись відносинами самоврядування та власності різних суб'єктів (в Київській Русі) та періоди свідомого формування (згори) мережі адміністративних округів на основі певних державних чи національних інтересів. У сучасних умовах населені пункти (переважно міста) – єдині природні територіальні самоврядні колективи. Якщо розглядати історичні адміністративні схеми у контексті сучасних шляхів удосконалення, то, на думку М.С. Дністрянського, треба зазначити, що лише проект нового адміністративного поділу УНР може мати певне методологічне значення, проте не в аспекті перенесення, а в плані визначення загального підходу і концептуальних принципів [25, с. 148].

Ідея територіальної реформи в Україні має тривалу історію. Ще наприкінці 1980-х рр. В'ячеслав Чорновіл виступив з концепцією переходу до земельного федеративного устрою України. Тоді ця ідея мала на меті (на думку її автора) полегшити адаптацію російськомовних громадян Півдня і Сходу до незалежності України. Але коли ця незалежність невдовзі відбулася, про ризиковану концепцію воліли забути (адже ще кілька років Україна витратила на те, щоб повернути в своє правове поле одну-єдину Кримську автономію). А принцип соборності українських земель увійшов як один з основоположних до тексту Конституції України, ухваленої в червні 1996 р. [26].

Після проголошення 24 серпня 1991 р. Верховною Радою УРСР незалежності України розпочався процес модернізації усіх сфер суспільного життя. Одним із його напрямків стало обґрунтування оптимальної схеми адміністративно-територіального устрою, що б якнайкраще відповідав потребам розбудови української держави і узгоджувався з інтересами окремих територій і їх населення.

Основним чинником, який визначив об'єднання різних історичних регіонів в одному державному утворенні, абстрагуючись від того, яким шляхом це було здійснено, виступав український етнонаціональний чинник, право українського народу на самовизначення на своїй етнічній території, його соборницькі орієнтири. Близько 95 % державної території України – це українська етнічна територія, що в свою чергу остаточно знімає питання про історико-генетичний тип і етнокультурне обличчя держави Україна [25, с. 89].

В 1997 р. Верховною Радою України був прийнятий закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», що мав вирішити певні протиріччя і проблеми, однак Президент України наклав на нього вето. В 1998 р. була схвалена Концепція адміністративної реформи, важливою складовою якої повинна була стати адміністративно-територіальна реформа. Здійснення деяких заходів щодо адміністративно-територіального устрою розпочалось у 2000 р. Метою такого реформування було проголошено «поліпшення управління територіями», а також створення фінансової рівноправності між регіонами. Проте упродовж наступних років не було впроваджено ніяких заходів для досягнення цієї мети.

Отже, Україні упродовж історії свого існування не вдалося побудувати власну систему територіального устрою. Успадкований від більшовицької епохи адміністративно-територіальний поділ України (сьогодні це 24 області і 2 міста республіканського значення та Автономна Республіка Крим) не відповідає у повній мірі політичним, економічним, етнічним та соціальним засадам сучасної незалежної української держави. З огляду на вищевикладене зрозуміло, що існуючий адміністративно-територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології і був адаптований до загальної командно-адміністративної радянської системи управління. Области та райони в Україні, як і в інших колишніх республіках СРСР, створені з урахуванням управлінської доцільності, кількості партосередків, комуністів та військових частин у тій чи іншій територіальній одиниці. При цьому не бралися до уваги ані економічні, ані історичні, ані етнічні аспекти, ані географічна специфіка. А проблемі розвитку населених пунктів, критеріїв для їх визначення та класифікації уваги практично не приділяли.

Лише з часу отримання Україною статусу незалежної держави з'явилися політичні умови для її розвитку як цілісного державного утворення та проведення зміни адміністративно-територіального устрою на наукових засадах та виходячи з інтересів забезпечення безпеки української держави.

1. 2. Поняття та основні засади територіального устрою України

Територіальний устрій держави є її неодмінним атрибутом, чинником забезпечення її територіальної цілісності, динамічного й збалансованого соціально-економічного розвитку, передумовою для практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень та держави в цілому. Включення України до загальносвітових процесів глобалізації та регіоналізації, її кроки щодо запровадження

європейських стандартів у всі сфери суспільного життя актуалізують питання щодо відповідності територіального устрою держави основним європейським принципам побудови системи управління регіональним і місцевим розвитком, розбудови місцевого самоврядування.

У конституціях країн світу містяться норми, які стосуються територіальної організації держави. Зокрема, вони регулюють питання, пов'язані з адміністративно-територіальним поділом, закріплюють кордони держави, вирішують питання автономії у складі унітарних держав, статусу складових федерацій тощо.

У широкому розумінні територіальний устрій – це форма державного устрою, яка охоплює коло питань, що стосуються устрою конкретної держави (державний, економічний, суспільний устрій держави, основи правового статусу людини і громадянина, система органів державної влади), тобто її територіального устрою [27, с. 447-448].

У вузькому (власному) розумінні слова територіальний устрій – це територіальна (або національно-територіальна) організація державної влади. Вона включає: питання внутрішнього поділу території держави на ті чи інші складові частини, правове становище цих частин, взаємовідносини між державою у цілому та її складовими. Розрізняють також і національно-державний устрій – форму організації держави, яка виражає взаємозв'язок територіальної організації влади, тобто територіального устрою держави, і національної структури суспільства, а також співвідношення державного і національного суверенітету, націй і національних меншин, які об'єднуються у складі держави.

У вузькому значенні термін «територіальний устрій» застосовується у випадках, коли держави поділяють за формою устрою на унітарні та федеративні.

У «старих» унітарних державах конституційні норми, які стосуються територіального устрою держави, як правило, не закріплюються, оскільки вважається, що держава існує в кордонах, що історично склалися (Франція, Угорщина, Румунія, Болгарія, КНР та ін.). І, навпаки, у країнах, що розвиваються, та в постсоціалістичних державах територіальні питання детально регулюються у конституціях (Індія, Пакистан, Азербайджан, Естонія, Латвія, Португалія та ін.). При цьому ці норми, як правило, характеризують географічні та інші межі держави, форму державно-територіального устрою (унітаризм, федералізм, автономія) [27, с. 447-448]. Іноді ці норми мають підтекст, що непрямо позначає внутрішньо- та зовнішньополітичні проблеми, що виникли у процесі державного розвитку. Наприклад, територія, яка належить народів Ірландії, складається (за ст. 2 Конституції цієї держави) з усього однойменного острова, прилеглих до нього островів і територіального моря [28, с. 44].

Територіальний устрій – складний термін, який характеризують прикметник «територіальний», що очевидно походить від іменника «територія», та іменник «устрій». Територія (від лат. *territorium* – земля, область, територія) – термін, що використовується для різних категорій

земного та позаземного простору, відмежованих від інших відповідних просторів певними поверхнями (кордонами), які мають той чи інший юридичний статус і відповідний правовий режим. За видами правового режиму територія поділяється на три основні категорії: а) державна територія; б) міжнародна територія; в) територія зі змішаним режимом [28, с. 42-43]. Оскільки мова йде про територіальний устрій України, то визначне значення для нас має сутність території держави.

Територія держави – простір, на який поширюється суверенітет держави. Територія держави уможливує саме існування держави, як її основа і один з елементів, що поряд із населенням та державною владою характеризує її. Таким чином, у юридичній літературі територію розглядають як простір, у межах якого здійснюється державне владарювання. Співвідношення державної влади з територіально організованим населенням зумовлює призначення території як просторової сфери верховенства держави. Територія є не тільки просторовою сферою верховенства держави, а й об'єктом її публічних правомочностей. Держава встановлює правовий режим власної території, здійснює її оборону, вирішує питання адміністративно-територіального поділу з метою поєднання державного владарювання з відповідно організованим населенням [28, с. 43-44].

Розглядаючи територію України, М.С. Дністрянський зазначає, що її регіональні природні і соціально-економічні відмінності є досить помітними, але не є настільки значними, щоб бути потенційним детермінатором регіональних конфліктів, а, навпаки, – в деяких аспектах є взаємодоповнюваними. Параметри, природо ресурсний потенціал і освоєність території України в цілому об'єктивно підтверджують її геопросторову здатність забезпечити поступальний соціально-економічний розвиток суспільства. Але за умови відповідної політичної організації і консолідації [25, с. 99].

Межами державних територій є державні кордони. Правовий статус державного кордону визначається Законом України «Про державний кордон України» [29]. Співвідношення різних функцій кордону значною мірою визначається його режимом, який встановлюється сусідніми державами і визначає порядок його перетину, обов'язки сторін щодо підтримки кордону в належному порядку, а також особливості природокористування безпосередньо в прикордонній смузі [25, с. 73].

Термін «устрій» у науковій літературі розглядають як: 1) установлений суспільний порядок, систему організації чого-небудь, лад [30, с. 701]; 2) організацію і методи діяльності державної влади, зумовлені політичними ідеями панівного класу, сукупність виробничих відносин у державі у певний період її розвитку [31, с. 570]. Виходячи із семантичного навантаження термінів «територія» та «устрій», можна визначити територіальний устрій як організацію публічної влади на території конкретної держави, а також методи, способи і засоби її здійснення. Чинниками, які визначають територіальний устрій, є політичні, економічні, соціальні, географічні, демографічні, культурні, етнічні та інші показники цієї держави.

Деякі дослідники, особливо в радянську епоху, ототожнювали поняття територіального устрою держави та державного устрою [32, с. 19]. Проте більшість сучасних вчених вважають, що територіальний устрій є видове поняття родового поняття державний устрій, що окрім першого включає й організацію державного механізму. На думку С.О. Телешуна, в основі державного устрою лежить територіальний устрій держави і його складові – адміністративно-територіальний устрій та національний устрій (нації, народи і національні меншини, що проживають на території держави, та їх державне і політичне самовизначення) [33, с. 15-16]. Подібний погляд висловлює і П.П. Білик, який вважає, що адміністративно-територіальний устрій не можна ототожнювати з державним, оскільки останній є територіальною організацією держави в межах її кордонів, відповідно до якого визначаються просторові межі дії державної влади, відносини між територіальними одиницями, самоврядними територіями, центральною та регіональною владою, державною владою та органами місцевого самоврядування [34, с. 33].

Естонський дослідник О.Ю. Курс (1979 р.) увів поняття територіальної політико-адміністративної системи (ТПАС) як ієрархізованого поєднання територіально-політичного поділу (поділу федеративних держав на автономні державні утворення) з адміністративно-територіальним поділом федеральних одиниць [35, с. 65-72].

М.С. Дністрянський для позначення всієї сукупності територіальних форм організації державного апарату пропонує поняття державно-територіальний устрій. Вчений, зокрема, зазначає, що державно-територіальний устрій (ДТУ) – це система територіальної організації центральних і місцевих органів державної влади, місцевого самоврядування, а також силових структур держави. Складовими ДТУ є: територіально-політичний устрій (у федераціях), адміністративно-територіальний устрій (в унітарних державах або складових федерації), територіальна організація збройних сил та інших офіційних військових формувань, територіальна організація вищих органів державної влади, що поєднується з поняттям столиці [25, с. 123-124].

У юридичній теорії територіальний устрій визначають як передбачену законами територіальну організацію держави з метою забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань та здійснення функцій суспільства і держави. Територіальний устрій здійснюється, як правило, шляхом поділу території держави на частини – територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Розрізняють наступні види територіального устрою: 1) політико-територіальний устрій, який є розмежуванням територій між державними утвореннями всередині держави, що характерно здебільшого для федеративних держав; 2) адміністративно-територіальний устрій, який є внутрішнім поділом території держави на частини [28, с. 42].

Як зазначає В.П. Новик, адміністративно-територіальний устрій є однією з найважливіших форм територіального устрою. Поняття «територіальний устрій», на думку науковця, є значно ширшим від поняття «адміністративно-територіальний устрій» і окрім останнього включає питання організації

місцевого самоврядування, реалізації прав власності, виконання вимог земельного законодавства та деякі інші питання тощо [36, с. 32-33].

Відповідно до Конституції нашої держави, Україна є унітарною державою з автономним утворенням (статті 2 та 134) [37]. Форма її державного територіального устрою визначається як об'єктивними (розміри і конфігурація країни, національний склад населення, історія формування держави і державної території), так і різними суб'єктивними чинниками, зумовленими рівнем правосвідомості населення та його політичними орієнтаціями [25, с. 125].

Територія України, як унітарної держави, в межах існуючого кордону є єдиною, неподільною, цілісною і недоторканою. Основний Закон держави у розділі IX називає два терміни: «територіальний устрій», який є загальним поняттям та «адміністративно-територіальний устрій», що є різновидом або формою першого і характерний для України як унітарної держави.

Загальне розуміння адміністративно-територіального устрою – це поділ території держави на певні частини (області, провінції департаменти тощо), відповідно до якого будується і функціонує система державних і місцевих органів держави [27, с. 462]. Адміністративно-територіальний устрій України – територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці [6, с. 58].

Варто звернути увагу і на політико-географічні аспекти функціонування адміністративно-територіального устрою. Як вважає М.С. Дністрянський, адміністративно-територіальний устрій як політична система, що сформувалася на основі організації визначального процесу територіального управління, є лише зовнішнім виявом і важливим системоформуючим ядром складнішої географічної системи. Під територіально-адміністративним устроєм як географічною системою вчений розуміє стійке поєднання елементів територіально-політичного і територіально-соціо-економічного середовища, яке склалося в результаті функціонування органів територіального управління і забезпечує основні просторові пропорції життєдіяльності суспільства [25, с. 126].

Вже близько десяти років в Україні передбачається проведення територіальної реформи, розроблено безліч концепцій та нормативно-правових актів щодо удосконалення територіального устрою нашої держави. Відбулося внесення змін до Конституції України, проте розділу IX – «Територіальний устрій» Основного Закону – вони не торкнулися, хоча попередньо схваленим Верховною Радою України законопроектом про внесення змін до Конституції України такі зміни передбачалися. Вирішуючи проблеми, пов'язані з територіальним устроєм України, законотворці звернули увагу на визначення сутності понять «територіальний устрій» та «адміністративно-територіальний устрій».

У законопроектах «Про внесення змін до Конституції України» щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. 3207-1) від 8 грудня 2004 р. [38] та «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. термін «адміністративно-територіальний устрій» не вживається [39]. У

статті 1 проекту Закону України «Про територіальний устрій» від 14 квітня 2005 р. дається визначення територіального устрою України: «це обумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці з метою забезпечення населення необхідним рівнем послуг та збалансованого розвитку всієї території держави» [39]. Це визначення, на наш погляд, не точно і не у повній мірі відображає досліджуване явище. Тому, узагальнюючи вищевикладене, пропонуємо статтю 1 законопроекту «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2004 р. викласти в такій редакції: територіальний устрій – обумовлена історичними, соціально-економічними, географічними, демографічними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, що є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Цікавим, в даному контексті, видається зауваження М.П. Орзіха до самого терміна «територіальний устрій». На думку вченого, в юридичному (не географічному) сенсі територія (територіальний устрій) – це не тільки «внутрішня організація держави з поділом її території на складові частини». Територія – це матеріальна основа та просторові межі публічної влади (державної та самоврядної), форма виявлення народного суверенітету та самоорганізації громадянського суспільства. Тому, вважає вчений, йдеться не про територіальний, а про адміністративно-територіальний устрій – системне явище, що не витримує «розпорошування», а відповідатиме вимогам системних утворень. Це підтверджується виокремленням у проекті «територіальної основи публічної влади – адміністративно-територіальної одиниці (стаття 4 проекту закону). Зведення територіального устрою до розподілу території є спрощенням і не забезпечує вирішення ключових проблем реформування територіальної організації країни і територіальної дії державної влади, її структурної організації, співвідношення з недержавними структурами, з населенням. Таким чином, існує потреба в уточненні назви проекту, а разом з тим універсальної мети новацій – створення системи управління, яка б відповідала стандартам демократичної правової держави, проблемам та запитам кожного громадянина, пододала надмірну централізацію влади, невизначеність ролі регіонів, слабкість місцевого самоврядування [40, с. 12-13]. Варто погодитись із думкою вченого, оскільки термін «адміністративно-територіальний устрій» вказує на мету територіальної організації держави – здійснення управління в окремих адміністративно-територіальних одиницях для ефективного виконання функцій держави.

Існує теорія принципів, за допомогою яких здійснюється побудова системи адміністративно-територіального устрою в Україні. Серед них важливе значення належить таким, як природно-історичний, національний, соціально-економічний, природний. При поділі території держави на відповідні адміністративно-територіальні одиниці враховувався також стан шляхів, кількість і щільність населення певної території, наявність умов для

задоволення потреб населення, наближеність центру адміністративно-територіальної одиниці до населення тощо [27, с. 435].

Щодо правових принципів чи засад побудови і функціонування територіального устрою, то вони, на наш погляд, покликані забезпечити його стабільне і ефективне функціонування та є одночасно метою, яку прагне реалізувати держава через організацію територіального устрою. Конституція України у статті 132 називає наступні засади: єдність та цілісність державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [37].

Засада єдності та цілісності державної території означає, що складові частини держави – адміністративно-територіальні одиниці – знаходяться у нерозривному взаємозв'язку, визначаються внутрішньою єдністю. Даний принцип, у першу чергу, є підтвердженням унітарної форми державного устрою України. Крім того, цей принцип зумовлює єдність влади, що здійснюється на внутрішньо єдиній державній території. Адже єдність та цілісність державної території, зазначає В. І. Борденюк, виключає можливість існування над її частинами (адміністративно-територіальними одиницями) якоїсь автономної влади територіальних громад, яка не належить державі. За умов демократичної децентралізації (наступної засади територіального устрою, що є його основою в унітарній демократичній державі) змінюється не природа влади, а характер взаємовідносин між центральними органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Вирішуючи, в межах своїх повноважень, питання місцевого значення, вони здійснюють одну і ту ж саму владу, що й органи державної влади, але на засадах відносної автономії, яка визначена Конституцією та законами України [41, с. 25].

Наступна засада територіального устрою – поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади повинна проявлятися в тому, що за центральними органами держави зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, а місцеві органи державної влади разом з органами місцевого самоврядування вирішують питання регіонального та місцевого значення, сприяють реалізації загальнодержавних програм. Проблеми, пов'язані з децентралізацією державної влади в Україні, є одними з найбільш важливих та складних і породжують безліч дискусій. У зв'язку з цим постало питання про розширення повноважень органів місцевого самоврядування, оскільки суть демократії зводиться не тільки до періодичних виборів центральних органів державної влади, а й до участі населення територіальних утворень в управлінні державними справами – як безпосередньо, так і через обраних ними представників.

Розрізняють горизонтальну децентралізацію (розподіл владних повноважень здійснюється між вищими органами держави) та вертикальну (передача повноважень щодо здійснення державної влади відповідним органам публічної влади, які створені в територіальних утвореннях держави). Крім того, територіальна децентралізація може здійснюватися державою шляхом

наділення місцевих органів державної влади відповідними повноваженнями щодо здійснення державного управління на місцях, при одночасній підзвітності, підпорядкованості та підконтрольності останніх органам влади вищого рівня, які їх сформували. Цей тип децентралізації позначається в літературі термінами «деконцентрація» або «адміністративна (бюрократична) децентралізація» [41, с.23].

Найбільш прийнятною для розвитку України, зазначає О.В. Прієшкіна, є демократична децентралізація, коли повноваженнями щодо здійснення завдань і функцій державного управління наділяються місцеві органи, які обираються населенням (територіальними громадами) відповідних територіальних утворень. Якщо такі повноваження передаються на рівні областей та районів, то це буде регіональне самоврядування, а на рівні міст, сіл та селищ (територіальних громад) – місцеве самоврядування [42, с.87]. При цьому варто зауважити, що сформовані населенням органи є відповідальними, підконтрольними та підзвітними перед цими громадами, що, звичайно, не виключає відповідного контролю з боку держави.

Проблема децентралізації у здійсненні державної влади виразно проявляється і в, дискусійному на сьогодні, питанні про повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування щодо утворення нових, ліквідацію чи зміну меж існуючих, адміністративно-територіальних одиниць. В умовах проведення адміністративно-територіальної реформи воно потребує чіткого вирішення. Згідно з пунктом 13 частини першої статті 92 Конституції України територіальний устрій України визначається виключно законами України, що є однією з важливих гарантій єдності і цілісності державної території України [37]. Конституційний Суд України, даючи тлумачення цієї статті, зазначає, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом. Окремі повноваження з цих питань можуть бути надані законом органам місцевого самоврядування [43].

Відповідно до Конституції України утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст належить до компетенції Верховної Ради України (пункт 29 частини першої статті 85) [37].

Що стосується областей, то передбачений Конституцією перелік областей утворив в Україні жорстку модель територіального устрою. Тому ліквідація або утворення області вимагає відповідного внесення змін та доповнень до Основного Закону, а отже може здійснюватися також Верховною Радою України. Оскільки базового закону, що б регламентував питання територіального устрою держави ще не прийнято, у даній сфері, окрім Конституції України, в межах, що їй не суперечать, діє Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [44]. Згідно з цим

документом встановлення і зміна меж, встановлення і перенесення адміністративних центрів областей проводяться Президією Верховної Ради Української РСР за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних Рад народних депутатів [44]. Очевидно, що питання утворення областей потребує детального правового регламентування відповідно до сучасних політико-правових умов, адже такого органу, як Президія Верховної Ради, сьогодні не існує.

Що ж до утворення, ліквідації, зміни меж адміністративно-територіальних одиниць найнижчої ланки, то це питання не має чіткого вирішення в національному законодавстві. Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до компетенції сільської, селищної, міської ради належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених законами України (пункт 41 частини першої статті 26) [45]. Проте, межі таких повноважень так і не визначено. З метою вирішення цієї проблеми Конституційним Судом України було прийнято рішення, зі змісту якого випливає наступне: Конституція України визнає право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що цілком узгоджується з положеннями пункту 2 статті 4 Європейської Хартії місцевого самоврядування, відповідно до якого місцева влада в межах закону має повне право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено із сфери її компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу [46]. З огляду на це, Конституційний суд України вважає, що вирішення питань адміністративно-територіального устрою, що не віднесені виключно до повноважень державних органів, може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами України [43].

Таким чином, питання щодо утворення, ліквідації та зміни меж існуючих адміністративно-територіальних одиниць є актуальним, оскільки не має чіткого законодавчого регулювання.

Крім органів державної влади та місцевого самоврядування, повноваження вирішувати питання зміни адміністративно-територіального устрою мають і територіальні громади сіл, селищ та міст. Зокрема, в Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій Україною, закріплено положення, яким передбачено, що будь-які зміни місцевих територіальних розмежувань мають відбуватися за погодженням через попереднє консультування з відповідними органами місцевого самоврядування, шляхом проведення референдуму при такій можливості і там, де це дозволяє закон (стаття 5) [46].

Даний підхід частково відображено і у вітчизняному законодавстві. В частині другій статті 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено, що у містах з районним поділом районні в місті ради можуть утворюватися за рішенням територіальної громади міста або міської ради [45]. Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» зазначає, що

питання про об'єднання в одну з однойменних адміністративно-територіальних одиниць, які мають спільний адміністративний центр, вирішуються виключно місцевими референдумами у відповідних адміністративно-територіальних одиницях (частина друга статті 6) [47]. А у Законі України «Про місцеве самоврядування» закріплено, що добровільне об'єднання територіальних громад відбувається за рішенням місцевих референдумів відповідних територіальних громад сіл, а вихід із складу сільської громади здійснюється за рішенням референдуму відповідної територіальної громади (пункт 3, 4 статті 6) [45].

Отже, єдиного систематизованого розподілу компетенції щодо формування адміністративно-територіальних одиниць в українському законодавстві немає. На даний час окремі повноваження з цих питань мають право реалізовувати Верховна Рада України, органи місцевого самоврядування та постійні мешканці села, селища, міста, які становлять територіальну громаду відповідного населеного пункту.

Вирішення окресленої проблеми пропонує законопроект «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 року. Зокрема, у статті 16 (частини 1, 2, 5) документа фіксується положення, що рішення про утворення і ліквідацію громад (первинних елементів територіального устрою за цим законопроектом), встановлення і зміну їх меж, встановлення і перенесення їх адміністративних центрів приймається Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України з його власної ініціативи або за пропозицією рад громад. При цьому тут закріплено, що такі рішення приймаються з урахуванням думки місцевого населення: рішень загальних зборів жителів сіл, містечок або результатів консультативного опитування жителів міст-районів, міст-регіонів, на території яких пропонується утворити або ліквідувати адміністративно-територіальні одиниці, змінити їх межі або перенести їх адміністративний центр. Разом з тим, у законопроекті не описано наслідків надання негативного висновку щодо пропозицій про вирішення питання територіального устрою [39]. У законопроекті, також не зазначено, які наслідки тягне надання негативної відповіді територіальної громади з цього питання. На думку П.А. Рудика, прийняття рішення про зміну адміністративно-територіальних одиниць всупереч позиції постійних мешканців села, селища, міста чи органів місцевого самоврядування є порушенням принципу демократизму [48, с. 154]. Право державних органів формувати адміністративно-територіальні одиниці без врахування позицій жителів громади, що впливає із зазначеного законопроекту, підтверджує той факт, що в Україні продовжує діяти державницька теорія місцевого самоврядування, тобто в основі підходу до локальної демократії в Україні переважають центристські тенденції. На думку М.А. Баймуратова, при цьому фактично нівелюється конституційне право територіальної громади на самостійне здійснення місцевого самоврядування, а держава, постійно не довіряючи територіальній громаді, у будь-який час може повернутися до централізованого управління [49, с. 9-10]. На наш погляд, державоцентристські позиції у вирішенні питань місцевого самоврядування за сьгоднішніх суспільно-політичних умов є дещо виправданими, адже для ефективного

вирішення питань місцевого значення територіальна громада має володіти високим рівнем правової і політичної свідомості та культури. Разом з тим, надання самостійності мешканцям населених пунктів у вирішенні питань місцевого значення якраз і сприятиме підвищенню відчуття відповідальності громадян за свої рішення і дії, стимулюватиме їх для активного громадського життя.

Проте, визнавши територіальну громаду первинним суб'єктом місцевого самоврядування, Основний Закон робить вибір на користь громадівської моделі самоврядування [50, с. 45-48]. Стаття 140 Конституції України закріплює, що жителі кількох сіл можуть добровільно об'єднуватися в одну територіальну громаду [37]. Таким чином, закріплене у законопроекті «Про територіальний устрій України» від 8 грудня 2004 р. положення про формування адміністративно-територіальних одиниць державою без врахування думки місцевого населення суперечить Основному Закону. Як зазначалося вище, таке добровільне об'єднання, а також і роз'єднання могло б здійснюватися в майбутньому трьома способами: по-перше, шляхом об'єднання (роз'єднання) територіальних громад, яке ініційоване і підтверджене жителями цих населених пунктів на місцевому референдумі; по-друге, шляхом прийняття Верховною Радою України рішення про утворення нової адміністративно-територіальної одиниці; по-третє за рішенням органу (органів) місцевого самоврядування про об'єднання (роз'єднання) адміністративно-територіальних одиниць, що обумовлено соціально-економічними та іншими чинниками. Повністю виключати роль держави у формуванні адміністративно-територіальних одиниць базового рівня сьогодні видається неможливим. За даних умов держава може встановлювати вимоги (критерії), яким мають відповідати адміністративно-територіальні одиниці, утворювати їх за «усною» згодою населення, проте, відповідно до громадівської теорії місцевого самоврядування і Основного Закону, свою позицію з даного питання може висловлювати і територіальна громада.

Що ж до районних у місті рад, то оскільки район у місті є адміністративно-територіальною одиницею базового рівня, то голову органу місцевого самоврядування у ньому повинна обирати територіальна громада, а не рада, як це передбачає частина 2 статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» [45].

Отже, вищевикладене потребує внесення змін у сучасний Закон України «Про місцеве самоврядування» та законопроект «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р.

Що стосується повноважень щодо утворення, зміни меж чи ліквідації адміністративно-територіальних одиниць вищих рівнів (сьогодні районів та областей), то, на нашу думку, їх слід розподілити між органами місцевого самоврядування та органами державної влади за такою ж схемою, але тут вже без участі населення.

Порядок встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць розглянуто і в одному з найновіших законопроектів «Про територіальний

устрій України» № 4182 від 10 березня 2009 р. [51]. Автори цього законопроекту межі адміністративно-територіальної одиниці прирівнюють до меж окремого населеного пункту, тому аналіз цих положень буде здійснено у наступному розділі.

Повертаючись до засад територіального устрою, закріплених у Конституції України, варто розглянути збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів. Згадана засада, передусім, означає диференційований підхід до вирішення питань оптимального економічного розвитку, демографічної політики, історичного розвитку та зміцнення територіальної єдності складових частин держави. Загальновідомо, що Україна потребує нової регіональної політики, оскільки сьогодні яскраво постають фактори, що засвідчують розбалансованість загальнодержавного політичного, економічного, соціального, мовного, культурного, інформаційного простору – всього того, що формує Україну як єдину державу, спільноту. Це негативно позначається у зовнішніх відносинах, породжує конфлікти у суспільстві та міграційні процеси, загрожує територіальній цілісності. Найосновнішою причиною цього є відсутність комплексної регіональної політики, що б забезпечила просторову єдність держави, сталий збалансований розвиток усієї її території, і узгодження місцевих, регіональних та загальнодержавних інтересів. Завдання, поставлені у Концепції державної регіональної політики від 25 травня 2001 р. [52], до сьогодні ще не вирішено.

Сьогодні серед найгостріших проблем на шляху регіонального розвитку у Міністерстві регіонального розвитку та будівництва України виділяють:

1) проблеми бюджетного забезпечення, які, передусім, вказують на недосконалість територіального устрою (у більшості міст здійснюються бюджетні вилучення, а 90 % сільських громад дотаційні, незважаючи на те, що і перші і другі мають статус територіальної громади);

2) відставання нашої держави від розвинутих країн за показниками якості життя громадян, рівня інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності;

3) різкі відмінності між містом і селом, посилення міграції працездатного населення, нестача власних трудових ресурсів [53].

Під регіональним розвитком слід розуміти позитивну динаміку процесу соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших змін у відповідних регіонах як складову здійснення загально-державної стратегії розвитку країни [54, с. 51]

З огляду на це, 2 липня 2008 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено нову Концепцію державної регіональної політики. Цей документ має за мету розвиток чотирьох сфер: фінансово-економічного забезпечення, підвищення конкурентоспроможності територій, інформаційного забезпечення, інтеграції регіонів та партнерства. До основних напрямів та пріоритетів розвитку сучасної регіональної політики віднесено:

1) формування ефективної системи публічної влади в регіонах спроможної забезпечити сталий розвиток територій;

2) сприяння поліпшенню матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів;

3) стимулювання міжрегіональної інтеграції, подолання міжрегіонального відчуження та інтеграції регіональних інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір;

4) створення ефективних механізмів представництва на загальнонаціональному рівні інтересів регіонів, а на регіональному - територіальних громад, забезпечення врахування самотності регіонів та їх конкурентних переваг при формуванні та реалізації державної регіональної політики.

5) оптимізація територіальної основи публічної влади з впорядкуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, чітким розподілом сфери повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

6) створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей, зменшення територіальної диференціації за індексом людського розвитку, формування поліцентричної системи розвитку території держави;

7) запровадження критеріїв визначення "проблемних" територій у регіонах та впровадження заходів державного реагування на ситуації що склалися у них ;

8) запровадження дієвих механізмів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних проектів та програм ефективного використання місцевих ресурсів [53].

Забезпечення дієвості регіональної політики здійснюватиметься за допомогою системи моніторингу територій – відстеження стану та тенденцій соціально-економічного розвитку кожної області з метою їх відповідності цілям регіональної політики [55, с. 6].

На думку О.В. Прієшкіної, для досягнення регіонального розвитку, необхідно забезпечити фінансову самостійність регіонів шляхом реформування бюджетної системи, зокрема здійснити перерозподіл через місцеві бюджети не менше 50 % бюджетних коштів [42, с. 88]. Неможливо не погодитись з думкою автора, адже без фінансової самодостатності важко говорити про розвиток регіонів.

Для розв'язання зазначених проблем регіонального розвитку сьогодні пропонується забезпечити розбудову та модернізацію інфраструктури з боку держави, а реалізацію програм місцевого самоврядування здійснювати на умовах спільного фінансування. Крім того, підтримки потребують інституції регіонального розвитку, прикладом ефективної практики запровадження яких виступає Польща. Агенція регіонального розвитку, створена на засадах публічно-приватного партнерства, має стати тим місцем, де спільно працюватимуть представники бізнесу, громадськості і влади, тобто розвиток територій має здійснюватися не лише владою, а й всією громадою [55, с. 7].

Потреба у новій організаційній структурі, що краще задовольняє вимоги багатьох секторів та суб'єктів шляхом співпраці в галузі регіонального

розвитку, викликала починаючи із 70-х рр. у Європі появу агенцій регіонального розвитку (агентство – представницька установа, представництво, відділення крупнішої установи, підприємства, фірми, що відає їх справами в даному регіоні й виконує певні доручення або установа, що виконує певну державну, громадську, соціальну функцію [56, с. 16]). Основою функціонування агенцій регіонального розвитку є мобілізація ініціатив, розширення співпраці та мережі, поєднання державних та приватних ресурсів для цілей розвитку. Агенції регіонального розвитку потребують якісної державної регіональної політики, політики підтримки малого та середнього бізнесу [57, с. 33-40]. Сформовані практично у всіх областях України неприбуткові організації, що є аналогами (чи наближаються до таких) агенцій регіонального розвитку, ставлять за мету стратегічне планування та супроводження проектів розвитку територій, забезпечення ефективної міжсекторної співпраці влади-бізнесу-громадськості та створення якісно нового економічного середовища.

Існуюча концепція регіонального розвитку є вагомим кроком до його забезпечення, незважаючи на те, що окремі її положення є декларативними чи потребують доопрацювання. Пропонується також ухвалити спеціальний закон про засади державної регіональної політики. На наш погляд, саме у цьому законі можна було б закласти нові основи для розвитку регіонів з урахуванням зарубіжного досвіду, гармонізувати загальнодержавні та місцеві інтереси шляхом чіткого розподілу компетенції і матеріальних ресурсів.

Ми вважаємо, що засади територіального устрою як основні ідеї його функціонування, метою яких є сприяння всебічному розвитку територіальних одиниць, повинні реалізовуватися і забезпечуватися державою в нерозривному взаємозв'язку, оскільки вони взаємодоповнюють, взаємообумовлюють, взаєморозвивають одна одну.

У законопроекті «Про територіальний устрій» від 14 квітня 2005 р. оновлено засади державної політики у сфері територіального устрою з урахуванням існуючих конституційних засад [39]. Як зазначає П.А. Рудик, даний законопроект розвиває та поглиблює їх в напрямі децентралізації у здійсненні місцевого самоврядування й виконавчої влади та додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця його проживання [48, с. 135]. Зокрема, у статті 2 цього законопроекту пропонується здійснити перехід від принципу поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади до принципу децентралізації у здійсненні місцевого самоврядування та виконавчої влади у поєднанні з централізованою системою контролю за законністю реалізації владних повноважень, передбачається забезпечити збалансованість соціально-економічного розвитку всіх адміністративно-територіальних одиниць (регіонів, районів і громад), а не лише регіонів, та доповнити чинні конституційні засади новою засадою – додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця його проживання. П. А. Рудик вважає, що ці новації законопроекту потребують закріплення в Основному Законі нашої держави [48, с. 135-136]. Не можна не погодитися із

даним твердженням вченого, особливо в контексті розбудови правової та соціальної держави, яка прагне до забезпечення кожному громадянину основних прав людини, гідних умов існування, соціальної захищеності, співучасті в управлінні виробництвом, а в ідеалі – приблизно однакових життєвих шансів на всій території нашої держави.

Проте наведене формулювання засад територіального устрою викликало неоднозначну оцінку серед вітчизняних вчених. М.П. Орзіх зауважує, що принцип децентралізації влади не має відношення до місцевого самоврядування, а тому тут може виникнути проблема деконцентрації влади або трансформації владних взаємовідносин, не можна також і роль державної влади на території держави обмежувати лише контрольною функцією [40, с. 13]. В.С. Журавський вважає, що влада існує для громадян і має їм служити, а отже, ще одною особливістю територіального устрою є те, що його система повинна бути побудована так, щоб забезпечити максимальну доступність органів влади, їх адміністративно-територіальних одиниць для громадян, які проживають на відповідній території [58, с. 17].

Характеризуючи засади організації і функціонування територіального устрою, варто звернутися і до проекту нової Конституції України, внесеної Президентом України. Зокрема, тут зазначено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах збалансованого соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням їх історичних, географічних, економічних, екологічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (стаття 2 розділ 1 «Засади конституційного ладу») [59]. Таким чином, перелік засад територіального устрою у цьому проекті, на жаль, звужено, проте формулювання викладеної засади є кращим, оскільки у ній йдеться про соціально-економічний розвиток усіх адміністративно-територіальних одиниць, а не лише регіонів, як у сучасній Конституції України.

Що ж до нового законопроекту «Про територіальний устрій України» № 4182 від 10 березня 2009 р. [51], то у ньому повністю дублюються положення Конституції України і нічого нового не передбачено.

На наш погляд, засади, на яких ґрунтуватиметься побудова територіального устрою, повинні сприяти, в першу чергу, соціально-економічному розвитку адміністративно-територіальних одиниць, який відбуватиметься лише при розширенні прав місцевого самоврядування та наданню всім громадянам України належних адміністративних, соціальних, культурних та інших послуг.

З огляду на вищевикладене, пропонуємо доповнити статтю 2 законопроекту «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. наступними засадами, що визначатимуть побудову і функціонування територіального устрою:

-єдність та цілісність території України;

-демократична децентралізація державної влади та розширення прав місцевого самоврядування (чіткий розподіл повноважень органів виконавчої влади та місцевого самоврядування повинен визначатися на законодавчому

рівні);

-збалансованість соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій;

-доступність органів публічної влади для громадян;

-створення умов для ефективного соціально-економічного розвитку територій, їх постійними жителями;

-забезпечення органами публічної влади гарантованих, у відповідних законах, соціальних стандартів для кожного громадянина незалежно від місця його проживання.

Для правового забезпечення й реалізації цих засад необхідно прийняти закон «Про територіальний устрій України».

1.3. Адміністративно-територіальні одиниці: сутність поняття та система адміністративно-територіальних одиниць в Україні.

Системність адміністративно-територіального устрою означає цілісне поєднання упорядкованих, взаємопов'язаних і закономірно розташованих частин – адміністративно-територіальних одиниць. Проте, сьогодні система адміністративно-територіального устрою нашої держави є багаторівневою, складною і потребує функціонального удосконалення. Відповідно до Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, 24 області, райони, міста, райони в містах, селища і села (частина перша та друга статті 133) [37].

На основі закріпленої системи територіальної організації України створюються і функціонують органи державної виконавчої влади і органи місцевого самоврядування.

Вітчизняні вчені констатують, що адміністративно-територіальний устрій, який був сформований ще в радянські часи, певною мірою застарів і не відповідає сучасним вимогам щодо ефективного вирішення соціально-економічних завдань територій. На практиці поділ на адміністративно-територіальні одиниці занадто складний, багаторівневий: область; район області; місто-столиця; місто-обласний центр; місто обласного значення; місто районного значення; місто звичайне; місто з районним поділом; місто без районного поділу; місто, в межах якого знаходяться інші міста, села, селища; район в місті; село; селище. Значна кількість адміністративно-територіальних одиниць створена без належного наукового обґрунтування і урахування таких факторів, як економічні, географічні, історичні, демографічні та інші і

потребує скорочення за рахунок укрупнення та ліквідації певних одиниць. Все ще залишається велика кількість сіл і селищ з малочисельними за кількістю жителів територіальними громадами, які об'єктивно не можуть забезпечити своє існування, не спроможні самостійно здійснювати належне місцеве самоврядування. За роки незалежності України до цього часу не прийняте законодавство про її адміністративно-територіальний устрій. Зазначене потребує проведення адміністративно-територіальної реформи на новій правовій основі [60, с. 294]. До проблемних питань адміністративно-територіального устрою можна віднести: законодавчу неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць; розташування на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць; існування серед категорій адміністративно-територіальних одиниць таких, як селище міського типу, сільрада, а також селищна та міська рада; відсутність чітких критеріїв для утворення районів, районів у містах, віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ, міст; відсутність відповідних картографічних матеріалів та невнесення їх у натуру тощо.

Безліч нормативно-правових актів, що стосуються даної сфери, призводить до ускладнень в її регулюванні, що в свою чергу позначається на інших аспектах державних та суспільних відносин. Так, питання адміністративно-територіального устрою тісно пов'язані з питаннями бюджетного, податкового, земельного законодавства, законодавства про місцеве самоврядування тощо. Ефективне використання низки норм цих галузей законодавства можливе лише за умов взаємоузгодженого концептуального підходу щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою, застосування єдиної термінології [61, с. 55].

Упродовж останніх десяти років реформа територіального устрою привертала увагу вчених, політиків, державотворців, зокрема, створювалися спеціальні міжвідомчі комісії, розроблялися концептуальні положення: Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р. [62], Концепція реформи місцевого самоврядування [63], Концепція реформування публічної адміністрації в Україні 2005 р. [64], Концепція сталого розвитку населених пунктів 1999 р. [65], Проект концепції реформи адміністративно-територіального устрою 2008 р. [66] а також низка законопроектів щодо системи нового територіального устрою.

Найноваційніше вираження ідей цих реформ знаходимо у попередньо схваленому Верховною Радою 8 грудня 2004 р. і надісланому на висновок Конституційного Суду України законопроекті «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 3207-1) від 8 грудня 2004 р. [38] та проекті закону «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. [39].

Проектом Закону України про внесення змін до Конституції України від 8 грудня 2004 р. [38] передбачалося докорінно змінити основні положення, що стосуються територіального устрою нашої держави. Зокрема, конституційне положення про систему адміністративно-територіального устрою України (сучасну частину першу статті 132 Конституції України) виключено зовсім, а

частину другу статті 133 Конституції України у зазначеному документі було викладено в такій редакції – «Адміністративно-територіальними одиницями України є: Автономна Республіка Крим; області (їх перелічено); міста Київ та Севастополь; райони, громади (сільські, селищні, міські)» [38]. У Висновку Конституційного Суду України від 30 жовтня 2003 р. № 1-в/2003 запропоновані зміни було визнано такими, що не передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина [67]. Водночас Конституційний Суд України у своєму висновку від 7 вересня 2005 р. № 1-в/2005 звертає увагу на те, що в частині першій статті 95 Конституції України, де йдеться про бюджетну систему України, зберігається поняття територіальної громади, що не узгоджується з терміном «громада», визначеним у пропонованій редакції статті 133 Конституції України [68].

Таким чином, першу частину статті 133 законопроекту «Про внесення змін до Конституції України» (реєстр. № 3207-1) від 8 грудня 2004 р. викладено в новій редакції як за формою, так і за змістом. У ній фіксуються такі нові терміни, як «адміністративно-територіальна одиниця» та «громада», що відсутні у чинній Конституції України. Поява цих термінів свідчить про нові концептуальні підходи, на яких ґрунтуватиметься реформування територіального устрою. Подібну концепцію формування системи територіального устрою закріплено і в законопроекті про внесення змін до Конституції України, розробленому Президентом України у серпні 2009 р. Зокрема, у статті 3 цього законопроекту зазначено, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: громади - міста, містечка, села або об'єднання кількох населених пунктів, райони, області, Автономна Республіка Крим, які є невід'ємними складовими частинами України. Міста з визначеною законом кількістю жителів можуть прирівнюватися за статусом до області або району [59].

На наш погляд, термін «громада» не відповідає тому змісту, який у нього вкладають за названими законопроектами, адже здавна під громадою розуміють не територіальне утворення, а групу людей, які об'єднані спільністю становища, інтересів, завдань тощо. Територіальна громада – це, очевидно, група людей, що проживає на відповідній території. Закон «Про місцеве самоврядування в Україні» називає територіальною громадою жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр (стаття 1) [45]. З аналізу закону випливає, що сьогодні територіальна громада наділена конкретною правосуб'єктністю: правом формування відповідних органів, проведення місцевих референдумів, управління комунальною власністю та місцевим бюджетом тощо. Територіальна громада є спільнотою, що свідомо сформована, соціально та політично активна, самодостатня у своєму існуванні та розвиткові з точки зору забезпечення фінансовими, економічними, природними ресурсами [69, с. 100]. У Конституції України територіальна громада закріплена як основа місцевого самоврядування (стаття 140). Доцільно продовжувати пошук найоптимальнішої моделі місцевого

самоврядування в Україні, місця й ролі територіальної громади як основного суб'єкта місцевої демократії, удосконалення її правового регулювання. Вважаємо, що називати низову ланку територіального устрою «громадою» є нелогічно, адже це може зумовити законодавчу плутанину. Термін для позначення таких адміністративно-територіальних одиниць можна було б запозичити з історичного минулого чи досвіду зарубіжних країн (наприклад, «волость» чи «муніципалітет»).

Досліджуючи поняття адміністративно-територіальної одиниці, слід сказати, що сьогодні її називають частиною єдиної території держави, яка є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування [69, с. 236]. На наш погляд, адміністративно-територіальна одиниця – це визначена, з урахуванням історичних, соціально-економічних, географічних, демографічних та інших особливостей, частина території держави, що об'єднує постійних мешканців населеного пункту та є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку відповідної території та надання послуг населенню. До інших чинників, що в окремих випадках можуть впливати на утворення адміністративно-територіальної одиниці, слід віднести національно-етнічні, релігійні, природно-екологічні, рекреаційні чи культурні особливості.

Проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, розроблений Міністерством регіонального розвитку та будівництва України, ставить такі вимоги до «адміністративно-територіальної одиниці»:

- повна та виключна компетенція органів публічної влади одного рівня;
- нерозривність території адміністративно-територіальної одиниці;
- рівень дотаційності місцевих бюджетів не повинен зменшувати стимул до нарощування податкової бази, закріпленої за бюджетом адміністративно-територіальної одиниці;
- універсальність адміністративно-територіальної одиниці - диспропорції територій в межах одного рівня адміністративно-територіальних одиниць повинні вкладатись у межі статистичних відхилень, допустимих для здійснення єдиної державної регіональної політики;
- стійкість до демографічних, економічних, екологічних викликів, відсутність внутрішніх чинників власної дезорганізації;
- узгодженість кількості отримувачів публічних послуг із галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та бюджетними можливостями фінансування цих установ;
- здатність органів місцевого самоврядування адміністративно-територіальної одиниці до прийняття обов'язкових, але непопулярних рішень, зокрема у частині місцевих податків та зборів, тарифів;
- взаємодоповнювання - в адміністративно-територіальній одиниці, особливо вищих рівнів, повинні дотримуватися пропорції між територіями з високим та низьким бюджетним потенціалом, територіями з вузькоспеціалізованою та диверсифікованою економіками, що сприятиме,

забезпеченню більш рівного доступу до публічних послуг [66].

За генетичними і географічними особливостями виділяють такі два типи адміністративно-територіальних одиниць: 1) адміністративні одиниці, що склались на основі населених пунктів (найстабільніші, генетично первинні одиниці, які розглядаються як природні територіальні колективи); 2) адміністративні одиниці окружного характеру (області, райони, округи, що мають різні національні назви) [25, с. 127]. У наявності таких двох типів адміністративно-територіальних одиниць об'єктивно закладено суперечність, яка характерна для багатьох держав, спричинюючи і певні правові колізії. Адже, з одного боку, кожне поселення органічно прагне забезпечити внутрішнє самоврядування, з другого – кожне поселення не можна відривати від оточуючої обслуговуючої території, оскільки виникнення і розвиток поселень є результатом усієї сукупності суспільно-територіальних відносин, що сфокусувалися в одному місці [25, с. 151].

Повертаючись до поняття адміністративно-територіальної одиниці, слід зазначити, що проект Закону України «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. дає наступне її визначення: це цілісна частина території держави в установлених відповідно до закону межах, що за наявності відповідних географічних, демографічних та соціально-економічних умов є територіальною основою для організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування (частина перша статті 7 законопроекту) [39]. Цей же законопроект започатковує новий підхід до побудови територіального устрою, де пропонується встановити такі три рівні адміністративно-територіальних одиниць, як регіони, райони та громади. Такий же підхід було підтримано і в Концепції реформування публічної адміністрації, де територіальну реформу розглянуто, як передумову для проведення муніципальної реформи та зазначено, що в рамках модернізації адміністративно-територіального устрою слід виходити із 3-рівневої системи адміністративно-територіальних одиниць, яку запропоновано закріпити у Законі про місцеве самоврядування.

Охарактеризуємо запропоновані у названих документах рівні адміністративно-територіального устрою та порівняємо їх із відповідними сучасними адміністративно-територіальними одиницями.

Базовий (третій) рівень – громада (можливий варіант запровадження поняття «*волость*» на означення адміністративно-територіальної одиниці базового рівня) [64].

З аналізу Конституції України (стаття 133) випливає, що сьогодні базовими адміністративно-територіальними одиницями є села, селища, міста районного значення, райони у містах (варто зазначити, що не кожен населений пункт становить самостійну адміністративно-територіальну одиницю). Проте у сільській місцевості дуже поширеною є практика створення так званих «сільрад» та «селищних рад», які складаються з кількох населених пунктів, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та органів місцевого самоврядування, які вона обирає. Однак, відповідно до Конституції України такої адміністративно-територіальної одиниці, як

«сільрада», «селищна рада» немає. Сільради почали створюватися із 1919 р. Критеріями їх формування були у різний час чисельність населення (до 4 тисяч осіб), наявність об'єктів народного господарства, побуту, сільськогосподарських земель, тяжіння населених пунктів, відстань між ними, щільність населення, наближеність його до органів влади. Станом на 1 січня 2009 р. в Україні 10 278 сільських рад, проте в господарському відношенні вони не стали цілісними утвореннями. Будучи безпосередньо місцем проживання сільського населення, вони так і не сформувалися в їх повноцінне життєве середовище [36, с. 38-40].

За проектом закону «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. адміністративно-територіальними одиницями найнижчого рівня є громади, що створюватимуться на територіях, в межах яких проживає не менше ніж 5 тисяч жителів, з урахуванням доступності адміністративного центру громади для жителів поселень та поселенських утворень, розташованих в їх межах (частина друга статті 9) [39]. Варто зазначити, що реально серед існуючих 490 адміністративних районів України нема жодного, де б середня кількість населення однієї сільради перевищувала 5 тисяч осіб. Натомість 77 районів мають середній показник по сільській раді до 1 тисячі осіб, 389 районів – від 1 до 3 тисяч осіб, 22 райони – від 3 до 5 тисяч осіб [61, с. 68-70].

Отже, даний законопроект пропонує укрупнення адміністративно-територіальних одиниць найнижчого рівня, що є виправданим, оскільки надмірне їх подрібнення становить одну із найсуттєвіших проблем сучасної системи територіального устрою України. Сьогодні помітна тенденція до збільшення кількості сільських рад при скороченні чисельності сільського населення та кількості сіл. Із 1990 р. чисельність сільського населення скоротилася на 14, 2 %. Майже всі територіальні громади цих адміністративно-територіальних одиниць знаходяться на дотації держави, обсяги якої, на жаль, не дають змоги надавати населенню послуги на рівні гарантованих державою соціальних стандартів. Укрупнення міст, селищ, сіл та відповідних територіальних громад може здійснюватися насамперед у процесі злиття зазначених адміністративно-територіальних одиниць з метою формування економічно і фінансово спроможних сільських територіальних громад, розвитку співробітництва між органами місцевого самоврядування, їх добровільного об'єднання в асоціації, союзи та інші об'єднання для вирішення проблем, що становлять для них спільний інтерес (розвиток транспорту, зв'язку, водопостачання, водовідведення, утилізації відходів, розвитку рекреаційних зон, вирішення завдань охорони навколишнього природного середовища та раціонального використання природних ресурсів, охорони здоров'я тощо) [61, с. 59].

Проте ефективність запропонованого законопроектом «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. принципу створення адміністративно-територіальних одиниць видається малоімовірною. Адже, якщо взяти до уваги, що середня щільність населення в Україні становить 76 мешканців на 1 км², то середня площа адміністративно-територіальної одиниці для 5-ти тисяч жителів становитиме близько 65 км². В Україні найбільша

щільність населення у Донецькій області – 182.100 осіб/км², найменша – у Чернігівській області – 38.750 осіб/ км². Таким чином, для щільно заселених територій середня площа адміністративно-територіальної одиниці становитиме – 27 км², а для найменш заселених – 129 км². Крім того, варто взяти до уваги і майбутню демографічну ситуацію, оскільки враховуючи інерційність тенденцій демографічного розвитку, передбачається, що чисельність населення найближчі 20 років буде ще зменшуватись. Найбільші зміни у напрямку зменшення чисельності населення стануться в Донецькій, Дніпропетровській, Запорізькій, Луганській та Харківській областях, Автономній Республіці Крим [61, с. 278]. Із 1990 р. населення України зменшилось на 11 %. Реформою передбачається об'єднання шкіл, лікарень, культурних закладів, що призведе до зменшення кількості вчителів, медичних і культосвітніх працівників на селі. З огляду на це, важко прогнозувати, чи наблизить такий адміністративно-територіальний поділ доступність та ефективність адміністративних послуг до населення (особливо враховуючи транспортні проблеми). Що стосується міст та селищ міського типу, то сумнівів немає, а от сільське населення, яке і сьогодні віддалене від інфраструктури, знову постраждає.

Крім того, існує думка, що така практика суперечитиме положенням Конституції України, які гарантують право на місцеве самоврядування жителям будь-якого населеного пункту (так би мовити, за фактом наявності даного населеного пункту на географічній карті України), у разі ж успішного реформування це право матимуть лише громади, територія яких визначатиметься хоча і на підставі вище визначених критеріїв, але не природним, а адміністративним шляхом [61, с. 16].

Для визначення оптимальних розмірів адміністративно-територіальних одиниць, а отже і органів місцевого самоврядування, що формуватимуться у них, слід брати до уваги наступні критерії:

- економічна ефективність – хто може запропонувати більше послуг за меншу ціну;
- демократичність – які структури можуть краще забезпечити громадський контроль;
- розподіл – яка структура може досягти найбільш справедливого розподілу послуг та податків;
- розвиток – яка структура має кращі можливості для сприяння економічному розвитку [70, с. 57].

Відповідно до частини другої статті 9 законопроекту «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. громада може бути утворена з населенням від 3500 жителів за умов, якщо щільність сільського населення в цілому по району (без міст-районів) в два або більше разів нижча від середньої щільності сільського населення в цілому по Україні і якщо площа такої громади в розрахунку на одного жителя перевищує вдвічі середню площу по Україні для сільських громад [39].

Оцінюючи зазначене, слушну думку висловлює П.А. Рудик, який пропонує враховувати щільність населення при формуванні кожної громади

зокрема, адже можуть бути випадки, коли в частині району щільність сільського населення досягає середньої по Україні, а в іншій частині цього району вона нижча вдвічі [48, с. 142].

Законопроект, що обговорюється, фіксує положення, яке передбачає, що громада може бути утворена при чисельності населення не менше ніж 1500 жителів у виняткових випадках за рішенням Верховної Ради України (частина друга статті 9) [39].

Серед основних недоліків законопроекту «Про територіальний устрій» від 14 квітня 2005 р., який, на наш погляд, міг би стати базою адміністративно-територіальної реформи, можна виділити наступні:

1) скорочення наявної кількості базових адміністративно-територіальних одиниць (а отже і органів місцевого самоврядування) без належного обґрунтування, без визначення механізмів поліпшення економічного стану територіальних громад, без визначення наслідків таких дій для населення;

2) необґрунтовано високий критерій чисельності населення для утворення територіальних громад базового рівня – 5 тисяч мешканців;

3) недотримання інтеграційних критеріїв (природно-екологічних, територіальних, релігійних, економічних, фінансових, рекреаційних, культурно-звичаєвих, національно-етнічних, соціальних тощо) при проведенні адміністративно-територіальної реформи на первинному рівні;

4) відсутність переліку соціальних та публічних послуг, що будуть надаватися на рівнях адміністративно-територіальних одиниць та їх фінансового забезпечення;

5) необґрунтовано принципи фінансової самостійності адміністративно-територіальних одиниць;

б) дискусійність окремих положень законопроекту (зокрема, щодо можливості не враховувати позиції населення чи органу місцевого самоврядування стосовно змін (утворення чи ліквідації) територіальних громад, що суперечить національному законодавству та задекларованим принципам демократичної держави).

Таким чином, сьогодні представники влади і науковці визнають, що під час формування громад слід обов'язково враховувати особливості географічного розміщення майбутніх громад, їх соціально-економічний розвиток і те, чи сприятиме їх утворення наближенню різних послуг до громадян [48, с. 142]. Індивідуальний підхід при формуванні адміністративно-територіальних одиниць можна забезпечити шляхом залучення до цієї роботи місцевих органів публічної влади, які б розробили власні пропозиції щодо територіального поділу на основі визначених державою критеріїв та з урахуванням місцевих особливостей і подали б їх до Верховної Ради України. Крім того, необхідно враховувати, що відповідно до статті 140 Конституції України жителі кількох сіл можуть добровільно об'єднуватись у сільську громаду, обирати спільний орган місцевого самоврядування та сільського голову [37].

Формуючи адміністративно-територіальні одиниці первинного рівня, слід взяти до уваги те, що кожна з них повинна характеризуватись певними

адміністративно-правовими ознаками. О.І. Сушинський називає такими ознаками: адміністративні границі цього утворення; відповідні органи управління чи місцевого самоврядування, які функціонують у межах цієї одиниці; управлінська та господарська (комунальна) інфраструктура відповідної одиниці. Проте, зазначає автор, сьогодні дискусійним є питання чи «територіальність» обмежується лише границями населеного пункту чи «всією» землею, якою володіє територіальна громада та її члени [71, с. 48]. Це питання є проблемним і потребує окремого розгляду та належного вирішення, у першу чергу, в інтересах територіальної громади села, селища чи міста. Сьогодні відсутність, у багатьох випадках, визначених відповідними уповноваженими на те органами на планово-картографічних матеріалах меж адміністративно-територіальних одиниць, невнесення їх у натуру, визначення значної кількості меж таких одиниць без урахування місцевих природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів та населених пунктів – важлива проблема адміністративно-територіального устрою, що потребує вирішення шляхом поетапного закріплення меж адміністративно-територіальних одиниць паралельно із впровадженням положень Генеральної схеми планування території України, затвердженої 7 лютого 2002 р. [61, С. 58]. З аналізу статті 15 законопроекту «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. можна зробити висновок про те, що до території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня відносяться, за деякими винятками, і землі, що розташовані за межами населених пунктів, а отже, останні підпорядковуються місцевим органам самоврядування (стаття 17) [39].

Ще одною проблемою існуючого адміністративно-територіального устрою є такі його особливості, як наявність численних анклавів (територія певного підпорядкування в межах іншої), а також черезсмужність та багатосмужність. Насамперед необхідно звернути увагу на напівштучні анклави, зумовлені фізико-географічними особливостями території, що інколи ускладнює доступність по лінії периферія – центр. Наприклад, близько 1/5 частини території Черкаської області знаходиться на протилежному березі ріки Дніпро відносно основної території. Від Полтавської області фактично відокремлений один її район – Кременчуцький, притому значною водною перешкодою є ріка Дніпро. При цьому його територія, до речі, компактно вписується у територію сусідньої Кіровоградської області. Яскравим прикладом таких територій, як анклави, є селище Коцюбинське, яке повністю входить в межі міста Києва, чи місто Славутич Київської області, розташоване на території Чернігівської області. Анклави, які створюють черезсмужність та багатосмужність, можна спостерігати в багатьох районах України. Це явище пов'язане із причинами суб'єктивного характеру при формуванні земельних поділів окремих господарств та частими перевпорядкуваннями адміністративно-господарського характеру. Наприклад, лише на території одного району – Драбівського Черкаської області – існують черезсмужні анклави Рецюківщинської, Безбородьківської та Левченківської сільських рад, які не мають спільних меж з своїми титульними територіями. Внаслідок

панування протягом десятиліть колективістських поглядів та концепції загальнонародної власності на землю склалася ситуація, коли в державі відсутні дані про точні межі сільських рад, районів, областей і відповідно площі адміністративно-територіальних одиниць [72].

З огляду на вищевикладене, у процесі реформування територіального устрою України вчені пропонують сформувати Державний кадастр адміністративно-територіальних одиниць України – державну геоінформаційну систему, що містить офіційні відомості про адміністративно-територіальні одиниці України. До державного кадастру адміністративно-територіальних одиниць України включаються відомості про історію їх утворення, місцезнаходження, площу, кількість населення, природні, соціально-економічні, демографічні, екологічні, історико-культурні, містобудівні та інші особливості, а також відповідні геопросторові дані [61, с . 62-63]. Крім того, законопроект «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. закріплює положення про те, що територія громади є цільною, на ній не допускається існування територій, що належать до інших громад (частина третя статті 17) [39].

Слушні, на наш погляд, критерії формування базових адміністративно-територіальних одиниць пропонує проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, де зазначено, що громади (так у концепції називається нижній рівень адміністративно-територіального устрою) утворюються шляхом об'єднання поселень разом з прилеглими до них землями 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. Максимальна віддаленість поселень від центру громади визначається, як правило, базовими вимогами надання соціальних послуг на цьому рівні насамперед: терміном надання невідкладної медичної допомоги (15-20 хвилин), терміном доставки учнів до загальноосвітньої школи шкільним автобусом (15-20 хвилин), терміном прибуття рятувальників для ліквідації надзвичайної ситуації (до 15 хвилин) [66].

Повертаючись до Концепції реформування публічної адміністрації [64], варто звернути увагу на те, що цим документом пропонується законодавчо закріпити диференціацію різних моделей органів місцевого самоврядування, виходячи з чисельності населення, яке складає одну громаду. Із змісту цієї диференціації випливає, що громади базового рівня можуть мати різне правове становище, а це, на нашу думку, є порушенням прав жителів, які входять до цих громад (йдеться, передусім, про громади, з населенням менше 5000 жителів), адже саме розвиток громад базового рівня сприятиме наближенню населення до адміністративних, медичних, освітніх, соціальних, культурних та інших публічних послуг. Крім того, в даному випадку відбувається порушення принципу рівності статусу громад одного рівня, і, як наслідок, запропонована 3-рівнева система адміністративно-територіального устрою перетворюється на 4-рівневу систему.

Як вже зазначалося, одним із завдань територіальної реформи в Україні є побудова такої системи адміністративно-територіального устрою, при якій адміністративно-територіальні одиниці стануть самодостатніми, тобто зможуть самостійно, за рахунок власних доходів, вирішувати проблеми місцевого значення і утримувати власний апарат, не вимагаючи для цього коштів державного бюджету. Проте запропоноване механічне укрупнення територіальних одиниць низового рівня (у вигляді створення нових громад чисельністю 5 тисяч жителів) навряд допоможе вирішити поставлене завдання. Якщо на даний час майже усі сільські ради (і переважна більшість селищних) не мають доходів, достатніх навіть для утримання апарату органів місцевого самоврядування, то головна причина тут, очевидно, не у тому, що теперішні адміністративно-територіальні одиниці є надто дрібними. Причина, вважає В.С. Журавський, полягає або у недостатньому економічному розвитку багатьох територій країни, або у неправильному розподілі сум доходів, які одержують органи державної влади. Таким чином, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, що відбуватиметься, ймовірно, шляхом злиття в одне ціле чи приєднання кількох дрібних територіальних громад, не забезпечить їм самодостатності, а лише обернеться збільшенням відстаней для громадян, яким доведеться нести власні витрати, щоб донести свої проблеми до органів влади [58, с. 17]. На наш погляд, забезпечення економічної самостійності адміністративно-територіальних одиниць повинно бути однією із засад функціонування усього територіального устрою і забезпечуватись державою. На території будь-якої адміністративно-територіальної одиниці, навіть економічно відсталої, функціонують різного економічного спрямування приватні підприємці, що сплачують податки. Якщо частка із податкових надходжень підприємців буде адресована не державі, а на утримання органу місцевого самоврядування, то укрупнення територіальних громад лише призведе до збільшення їх матеріального забезпечення. Розвиток малого та середнього підприємництва в центрах первинних адміністративно-територіальних одиниць, правильний перерозподіл фінансових коштів між державою та цими утвореннями є однією з гарантій забезпечення самодостатності останніх. Таким чином, разом із реформуванням територіального устрою держави необхідно вдосконалювати податкове, бюджетне, земельне законодавство тощо.

Сьогодні для ефективного проведення адміністративно-територіальної реформи слід створити належні умови формування громад низовинного рівня. При цьому, вважає П.П. Білик, необхідно забезпечити якісне співвідношення загальнодержавних і місцевих інтересів (воно є внутрішньо суперечливим, однак у багатьох випадках конструктивним). Головне, щоб протиставлення інтересів різних носіїв не трансформувалося в антагонізм, при подоланні якого приносяться, нівелюються інтереси однієї з сторін, обмежується діяльність суб'єктів самоврядної активності. Тому необхідно шукати такий спосіб реалізації інтересів, за якого один інтерес сприяв би реалізації іншого або опосередковував би цей процес [34, с. 34-35].

Автори законопроекту «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р., шукаючи оптимальні шляхи побудови територіального устрою, зверталися до практики розвинутих країн Європи з унітарною формою держави, яка свідчить про тенденції до укрупнення територіальних громад. Таким шляхом пішли свого часу в Швеції, країні з високо розвинутим місцевим самоврядуванням. Щоправда, з часу прийняття першого закону про місцевий рівень влади у цій державі минуло майже 140 років, а лише в 1974 р. країна вдалася до нового розмежування комун – місцевих територіальних громад. З раніше існуючих 2500 таких громад нині залишилося всього 279. Передумови об'єднання або укрупнення громад у Швеції дуже подібні до українських реалій: зменшення доходної бази, вплив урбанізації, зростання витрат на виконання функцій, різні рівні доходів [73, с. 49-50].

Заслуговує на увагу трирівнева система територіального устрою, що сформована у Польщі. У 1998 р. було прийнято остаточне рішення про децентралізацію і проведення територіальної реформи. Найбільшу дискусію в польському парламенті, а також у польському суспільстві викликали питання не про розподіл повноважень, а про кількість регіональних утворень на рівні областей (у Польщі – воєводств) за європейською класифікацією [61, с. 25-26]. Для прикладу, порівнюємо структурні складові територіального устрою Польщі і України. Польща має територію 323 тисячі км², Україна 603, 7 тисяч км², чисельність населення Польщі – 30, 7 мільйонів чоловік, в Україні – 47, 6 мільйонів чоловік, кількість областей (воєводств) у Польщі – 16, в Україні – 25 (планується 32), кількість районів (повітів) у Польщі – 308, в Україні – 490 (планується 280), кількість сільських рад (гмін) у Польщі – 2 489, в Україні – 10 270 (планується 4000 громад) [48, с. 140-141]. Наведені дані свідчать про те, що кількість сільських рад в Україні в 4,1 рази більше, ніж у Польщі. Позитивним результатом адміністративно-територіальної реформи в Польщі є формування 16 економічно більш сильних регіонів (на противагу колишнім 49), основу яких переважно складають динамічні в розвитку міські агломерації [61, с. 27]. Варто зазначити, що Польща здійснювала адміністративно-територіальну реформу близько десяти років.

Цікавою є практика формування адміністративно-територіального устрою Республіки Франція, адже законодавча база цієї держави не зобов'язує надавати рівнозначний статус усім адміністративно-територіальним одиницям. Чисельність населення Франції 59,3 млн. осіб у 2000 р., площа – 543 965 км² [74, с. 456-457]. Адміністративно-територіальними одиницями цієї країни є: комуни, департаменти, заморські території. У Франції нараховується: 36 673 комуни; 100 департаментів (96 у метрополії та 4 у заморських територіях); 25 регіонів (21 у метрополіях та 4 у заморських територіях); одна територіальна одиниця у метрополії з особливим статусом (острів Корсика); 4 заморські території; 2 заморські одиниці з особливим статусом; 3 провінції у складі заморської території (Нова Каледонія) [61, с. 42]. Отже, система адміністративно-територіальних одиниць Франції говорить про їх значне подрібнення (при подібних даних площі і чисельності населення України і Франції, кількість адміністративно-територіальних одиниць низового рівня

останньої втричі більша). Головний принцип створення адміністративно-територіальних одиниць Франції – територіальна одиниця повинна управлятися виборними радами. Статус усіх територіальних одиниць може відрізнятись. Так, заморські регіони можуть включати лише один департамент, територія метрополії може не мати регіонів (це характерно, наприклад, для острова Корсики). Крім того, окремі одиниці можуть мати свій особливий статус. Саме такий підхід дозволив законодавцям Франції зняти проблеми управління, які могли б виникнути про застосуванні єдиного підходу до формування усіх адміністративно-територіальних утворень країни [61, с. 42-43].

Свою концепцію територіального устрою, яка стала зразком для багатьох країн Європи, запропонував Європейський союз. З підвищенням ролі регіонів тут дедалі більше заохочують розвиток не національних, а місцевих програм, що відповідає курсу поглиблення децентралізації управління. Для удосконалення порівняльності та вироблення гармонізованих підходів до розвитку територій розроблено класифікацію адміністративно-територіальних одиниць (NUTS). Було офіційно зареєстровано субнаціональні адміністративно-територіальні одиниці на рівнях NUTS 1, 2, 3, кожна з яких отримала свій код. До рівня NUTS 1 було віднесено регіони в Бельгії та землі в Німеччині. До NUTS 2 – провінції в Бельгії, регіони в Німеччині, Франції, Ірландії, Італії, автономні округи в Іспанії, провінції в Голландії, землі в Австрії. До NUTS 3 – райони в Німеччині, Данії, Греції, (ародісманти) в Бельгії, департаменти у Франції, провінції в Іспанії, Італії, лани у Швеції. Щодо кожного рівня встановлено рекомендовані повноваження, які доцільно здійснювати на цих рівнях, та орієнтувальну кількість населення, яка належить до кожного рівня. Так, NUTS 1 повинен мати від 3 до 7 мільйонів жителів, NUTS 2 – від 800 тисяч до 3 мільйонів, NUTS 3 – від 150 до 800 тисяч осіб. Всі територіальні одиниці регіонального плану, які відповідають зазначеним критеріям, розглядають в одній категорії. Не рекомендовано надавати однакові повноваження регіонам, які не перебувають в одній «ваговій категорії». Розроблено також класифікацію для дрібніших адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема, території, менші за NUTS 3 (сільські райони) піднесено до NUTS 4, а первинні, базові одиниці віднесено до рівня NUTS 5. Це комуни у Франції, гміни в Польщі, муніципалітети в Німеччині. Якщо для NUTS 4 ще застосовується критерій кількості населення, який, зрештою, ще не є єдиним для всієї об'єднаної Європи, то для NUTS 5 головним критерієм є наближення влади та суспільних послуг до населення, так звана субсидіарність [75, с. 361].

Підсумовуючи, варто зазначити, що формуючи адміністративно-територіальні одиниці базового рівня, необхідно використовувати позитивний зарубіжний досвід, а тому брати до уваги не тільки чисельність населення, а враховувати, насамперед, особливості сучасного географічного та соціально-економічного розвитку території та його перспективи, культурні та етнічні традиції, щільність населення та доступність влади та соціальних послуг до населення. При цьому можна виробити диференціацію базових

адміністративно-територіальних одиниць на такі, що самостійно себе забезпечують, забезпечують себе частково та потребують повного державного забезпечення (такі депресивні території надалі слід було б розвивати шляхом державного втручання). Реформування адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня повинно приблизно урівняти їх у статусі. Тобто, і мале село, і мегаполіс мають належати до одного рівня, а населення цих територій повинно забезпечуватися приблизно однаковим рівнем послуг.

Другий рівень – район (місто-район), відповідно до Концепції реформування публічної адміністрації в Україні, – об'єднання громад для забезпечення реалізації спільних інтересів, що має відповідну транспортну, інформаційну та іншу інфраструктуру, утворюватиметься за умови, якщо в його межах проживає не менше 70 000 жителів. Цей статус запропоновано надати також громаді, до якої входитиме хоча б одне місто з чисельністю населення не менше ніж 70 тисяч жителів (місто-район). У концепції реформування публічної адміністрації передбачено, що район створюватиметься без урахування чисельності населення міст-районів та міст регіонів, які розташовані в межах цього району [64]. Законопроект «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. закріплює аналогічні положення і дає наступне визначення району. Район – це адміністративно-територіальна одиниця, яка об'єднує громади та має відповідну транспортну, інформаційну та іншу інфраструктуру для забезпечення реалізації спільних інтересів цих громад і населення якої забезпечується визначеними законом адміністративними, соціальними та культурними послугами, які об'єктивно не можуть бути надані у цих громадах (частина перша статті 12) [39].

Сучасний район – це невеликий регіон з агропромисловим характером економіки, транспортною, інформаційною та іншою соціальною інфраструктурою, спрямованою на забезпечення зв'язку між сільськими і міськими населеними пунктами, що входять до нього як самостійні територіальні одиниці.

Райони України — адміністративно-територіальні одиниці в Україні, до складу яких входять населені пункти міських, селищних та сільських рад. Звичайно до складу українських областей входять по 15—25 районів та 3—10 міст обласного (або республіканського — у Автономній Республіці Крим) значення, які формально прирівнюються до районів. Найменше районів у Чернівецькій області (11), найбільше — у Вінницькій та Харківській областях (по 27). До складу українських районів входить, як правило, одне місто або 1—3 селища міського типу (найбільше з яких — райцентр). Деякі райцентри (що є містами обласного значення) не входять до складу районів. До складу районів входить переважно 40—70 сіл, що об'єднуються в 15—30 сілрад.

Станом на 1 січня 2009 р. в Україні 490 районів (без районів у містах). Середня площа українського району — 1200 км², середня чисельність населення — 52 тисячі осіб (міського — 130 тисяч осіб) (станом на 2001 р.), середня густина населення — 43 осіб/км². Із 603,7 тис. км² площі України на частку районів (крім міст державного, республіканського та обласного значення) припадає 588,0 тис. км², тобто 97,4 %. Найбільший за площею район

України — Іванківський Київської області (3616 км²), утворений на півночі області у зв'язку з об'єднанням Іванківського та Чорнобильського районів після Чорнобильської катастрофи. Найменший за площею — Герцаївський Чернівецької області (309 км²). Найбільший за населенням — Харківський район Харківської області (187,1 тис. осіб) — населення дано згідно з переписом населення від 2001 року, без міста Харкова. Найменший за населенням — Поліський Київської області (7,6 тис. осіб). Найбільш густо заселений — Києво-Святошинський Київської області (215 осіб/км²), найменше — Поліський Київської області (6 осіб/км²) [76].

Проведений нами аналіз районного поділу Львівської області свідчить про істотні відмінності районів за такими показниками, як площа, чисельність населення (в т.ч. міського та сільського), щільність населення, кількість населених пунктів та органів місцевого самоврядування. Наприклад, найбільший за чисельністю сільського населення Пустомитівський район (96.751 тис. осіб) майже у три рази переважає найменший за чисельністю сільського населення Буський район (34.016 тис. осіб).

На даний час чисельність жителів сільського району є меншою ніж 70 тисяч. Основна кількість – близько 66 % (325 одиниць) має населення до 50 тисяч осіб. Це означає, що в разі ухвалення реформи територіального устрою країна має пережити період перекроювання меж районів, зникнення великої кількості адміністративно-територіальних одиниць внаслідок їх ліквідації або приєднання до інших районів [74, с. 162].

Структурно-інформаційний аналіз районного поділу показав, що найбільші значення відносної незрівноваженості площ адміністративних районів спостерігаються у Житомирській, Закарпатській, Київській, Полтавській, Рівненській і Херсонській областях, найбільші значення незрівноваженості кількості населення районів виявлено в Автономній Республіці Крим, Донецькій, Закарпатській, Запорізькій, Київській, Луганській, Харківській та Херсонській областях.

Функціонування і розвиток адміністративних районів залежить від статусу адміністративного центру і його розташування. Більше половини районних центрів – селища міського типу у таких областях, як Вінницька, Волинська, Житомирська, Херсонська, Миколаївська і лише в одній Львівській області всі районні центри – міста. Очевидним є те, що міста в інфраструктурному аспекті краще пристосовані до виконання адміністративних функцій, що не може не позначитися на інфраструктурному розвитку районів. Значна кількість центрів адміністративних районів має вкрай не вигідне окраїнне розташування. Це характерно майже для всіх регіонів, проте найбільша кількість таких райцентрів знаходиться у південних (Херсонській і Одеській) областях. Несприятливими умовами для функціонування адміністративних районів є їхня велика віддаленість від обласних центрів. Дослідження М.С. Дністрянського показують, що в Україні понад 25 % від усієї кількості районів віддалені від обласного центру більш ніж на 100 км. Найбільше таких районів в Одеській (17), Херсонській (9), Полтавській (8), Чернігівській (8) областях, зовсім немає – у Чернівецькій, Тернопільській областях і лише один у

Хмельницькій. Не можна вважати вдалим створення окремих адміністративних районів навколо обласного центру (Пустомитівський, Тисменицький), центрами яких стали невеликі міста, що опинилися на периферії району. Для одержання елементарних адміністративних послуг у такому районному центрі мешканцям віддалених сіл необхідно проїжджати обласний центр [25, с. 162-165].

Сьогодні вчені і державознавці обґрунтовують необхідність реформування районного поділу України. Зокрема, В.П. Новик зазначає, що доцільність ущільнення другої ланки адміністративно-територіального устрою обумовлюється:

- недостатнім соціально-економічним потенціалом переважної більшості районних центрів;
- нерозвиненістю закладів соціальної сфери, що унеможлиблює повноцінне надання комплексу епізодичних послуг населенню прилеглих територій;
- периферійним розташуванням багатьох обласних центрів, що суттєво знижує якість виконання ними центральних функцій.

На думку науковця, реформа адміністративно-територіального устрою повинна полягати не в механічному скороченні кількості адміністративно-територіальних одиниць та перекроюванні територій, а в концентрації в одному місці центрів прийняття рішень та встановлення відповідальності за них шляхом децентралізації влади, а також кадрового, фінансового, інформаційного та організаційного забезпечення функціонування адміністративно-територіальних одиниць [36, с. 26-29].

Що ж до міст-районів, то вони, відповідно до згаданої концепції, не входитимуть до складу відповідних районів, на території яких перебувають, однак входитимуть до складу відповідної області. Із аналізу 44 міст Львівської області випливає, що даний статус отримують лише 2 міста – Дрогобич (97.683 тис. осіб) і Червоноград (85.034 тис. осіб) [77].

Місто-район за своїм статусом буде схожим на теперішнє місто обласного значення, однак з тією різницею, що до його складу можуть входити і сільські населені пункти. Така конструкція міської громади виправдовується необхідністю якось розв'язати реалії сучасного адміністративно-територіального устрою, що склалися у Києві, Ялті, Севастополі та інших містах України, до території яких включено інші населені пункти (із 167 міст загальнодержавного і обласного значення 83 мають у своєму складі інші населені пункти, із 280 міст районного значення до 109 входять 218 селищ міського типу і 91 селище [78, с. 10]). Однак розв'язана таким чином проблема, у разі реалізації реформи, на думку В.С. Журавського, спричинить негативні наслідки для тих сільських населених пунктів, які увійдуть до складу «міських» громад. Ці населені пункти будуть позбавлені можливості формувати власні органи самоврядування. Відтак, усі питання місцевого значення вирішуватиме місто (точніше, орган самоврядування, сформований, в основному, за рахунок голосів жителів міста), і ці рішення (особливо із земельних питань) нерідко будуть не на користь сільських жителів [58, с. 18]. Оскільки однакостайності у вирішенні цієї проблеми серед вчених немає,

доцільно було б окремі села, селища, а також міста, розташовані у межах інших міст, їх території з урахуванням місцевих умов та критеріїв, встановлених законодавством, або включити до території відповідних міст і у зв'язку з цим виключити з реєстру адміністративно-територіальних одиниць, або виключити зі складу цих міст і надати їм статус самостійної адміністративно-територіальної одиниці [61, с. 57]. Хоча штучне відокремлення таких населених пунктів від територій, на яких вони розміщені, негативно вплине на їх соціально-економічне становище.

Що стосується органів місцевої влади району (міста-району), то згадана концепція пропонує на першому етапі реформи, після обрання місцевих рад 5-го скликання та початку їх роботи, ліквідувати районні державні адміністрації, а повноваження останніх передати виконавчим органам районної ради, які формуватимуться самою радою. Голова ради обиратиметься з числа депутатів ради. До делегованих державою повноважень виконавчого комітету районної ради належатиме надання адміністративних послуг населенню: реєстрація прав власності, видача державних актів, погодження планів відведення земельних ділянок, будівництва тощо [64].

Вищий (перший) рівень – регіон – Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом. Цей рівень Концепцією пропонується оформити окремим законом у зв'язку з тим, що відповідно до взятих Україною зобов'язань при ратифікації Європейської Хартії місцевого самоврядування потрібне чітке законодавче розмежування регіонального і місцевого рівнів територіального самоврядування [64].

Сьогодні найвищий рівень адміністративно-територіальних одиниць складають Автономна Республіка Крим, 24 області, а також міста Київ і Севастополь.

Автономна Республіка Крим є складовою частиною України, її регіоном, якому відповідно до Конституції України надано право на автономію. Варто зазначити, що автономізація та федералізація різні за державно-правовою природою принципи. При федералізмі незалежні частини домовляються й об'єднуються, беруть участь у створенні колективної влади федерального союзу як його органічні члени. При децентралізації у формі автономії спочатку існує самостійна, попередньо створена суверенна влада, яка поступається частиною своїх прав та атрибутів окремим територіям [36, с. 46].

Правовий статус Автономної Республіки Крим регулюють Конституція України (розділ X) [37], Закон України «Про Автономну Республіку Крим» [79] та Закон України «Про Конституцію Автономної Республіки Крим» [80].

В юридичній науці область визначають як частину території України, що становить цілісну в господарському, природно-історичному, етнічному відношеннях територію, яка організована для здійснення ефективного управління і соціально-економічного розвитку, поєднання і репрезентування на державному рівні інтересів адміністративно-територіальних одиниць, що входять до її складу [36, с. 48-49].

Для сучасного обласного поділу України характерна велика контрастність за такими показниками, як кількість населення та розміри території, що

зумовлює неоднакову вагу різних регіонів у загальнонаціональному масштабі та не може бути позитивним чинником як у соціально-економічному, так і в політико-географічному аспектах (така нерівномірність створює суттєві проблеми у державах з двопалатним парламентом, верхня палата яких формується шляхом рівномірного представництва від регіонів). Територія України є витягнутою з заходу на схід, а витягнутість областей має, за деяким винятком, субрегіональний характер. Більша частина областей (18) мають зовнішні кордони. Прикордонний характер більшості адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня має для них і для держави в цілому важливе геоекономічне і геостратегічне значення, створюючи водночас і переваги, і деякі проблеми функціонування, що мусить враховуватись в державній геополітиці. Аналіз віддаленості населених пунктів від обласних центрів показує, що в Україні існують великі регіони, які перебувають в зоні впливу не тільки відповідного центру, а й сусіднього, а також регіони, що перебувають в зоні впливу лише сусіднього центру. Окремо слід виділити великі регіони, що не входять до зони стокілометрової доступності жодного обласного центру. Таким чином, населення окраїнних районів цих областей для одержання адміністративних чи інших послуг в обласному центрі вимушене затрачати лише на доїзд майже половину доби, а це збільшує суспільні витрати на управління і зменшує його ефективність [25, с. 154-159].

Законопроект «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. називає найвищий рівень територіального поділу регіоном і відносить сюди Автономну Республіку Крим, області і міста-регіони. За законопроектом регіон – це частина території України, яка є адміністративно-територіальною одиницею та утворена з метою здійснення державної політики щодо збалансованого розвитку територій, об'єднує райони та міста-райони, забезпечує реалізацію спільних інтересів цих районів та міст-районів, надання їх населенню визначених законом спеціалізованих адміністративних, соціальних та культурних послуг, які об'єктивно не можуть бути надані у районах та містах-районах (частина друга статті 13) [39].

Статус міста-регіону у згаданому законопроекті пропонується надавати громаді, до якої входитиме хоча б одне місто з чисельністю населення не менше ніж 750 000 жителів, та населення якої забезпечуватиметься послугами в обсязі, визначеному законом для громади, району та регіону (стаття 11) [39]. Даний законопроект передбачає, що місто-регіон не входитиме до складу регіону, на території якого воно перебуває. Таким чином, реформа повинна підвищити статус декількох великих міст України (зокрема, Дніпропетровська, Львова, Одеси, Харкова) до того рівня, який сьогодні мають Київ і Севастополь, адже місто-регіон не буде підпорядковуватись обласним органам влади і матиме справу безпосередньо з центром. Разом з тим законопроект не передбачає, яким чином будуть дотримані інтереси державного управління у містах-регіонах (окрім Києва та Севастополя, спеціальний статус яких передбачає існування у них окремих державних адміністрацій). Очевидно, у разі здійснення реформи окремі місцеві державні адміністрації мають з'явитися у Донецьку, Харкові, Львові, інших великих містах. Міркуваннями

економії та скорочення державного апарату зазначений крок вже не виправдати, оскільки така практика, навпаки, зумовить розростання цього апарату [58, с. 17].

Поняття «регіон» та «область» серед більшості сучасних вчених, політиків та державотворців ототожнюються. Відповідно до статті 132 Конституції України, регіон виступає суб'єктом територіального устрою держави. Проте визначення цього суб'єкта Основний Закон держави не дає. Це пояснюється, зазначає М.П. Орзіх, декларативністю у сучасній Україні регіональної політики, але не виправдовує ігнорування регіону, використання його як словосполучення, що не має інструментально-прикладного значення. Ототожнення регіону з Автономною Республікою Крим, областю, містом-регіоном, що впливає із законопроекту про територіальний устрій, суперечить системному тлумаченню норм у статтях 132, 133 Конституції України [40, с. 12-13].

Запропоноване у законопроекті «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. визначення регіону, на нашу думку, варто доопрацювати, адже важливе значення для категорії «регіон» мають соціальна та культурна спадщина, розвинуті у ньому галузі виробництва, природно-ресурсний потенціал, демографічні особливості, історичний досвід, традиції жителів певної території. Таким чином, даючи визначення регіону, а також розробляючи критерії формування регіонів в Україні, необхідно брати до уваги вищезазначені ознаки, оскільки чисельність населення та перелік повноважень, що реалізовуватимуться у регіоні як критерії його утворення, не розкривають його внутрішнього потенціалу. Природно-кліматична, економічна, соціальна неоднорідність регіонів, зазначає П.П. Білик, зумовлює існування в них об'єктивних розбіжностей між умовами життєдіяльності населення. А це породжує необхідність здійснення диференційованої політики, спрямованої на соціально-економічний розвиток кожного регіону [34, с. 34].

В даний час обговорюються різні варіанти формування регіонів в Україні. Експерти міжнародного інституту порівняльного аналізу ще у 1998 р., як один з можливих варіантів, запропонували запровадити на основі виділення українських територіально-виробничих комплексів (ТВК) адміністративно-територіальний поділ на 9 регіонів: Київщина, Волинь, Слобожанщина, Донеччина, Запоріжжя, Таврія, Черкащина, Поділля, Карпатська область з можливими варіантами. На думку С.О. Телешуна, такий варіант є прийнятним, оскільки саме наявність значної кількості стагнаційних областей є однією з причин загострення соціально-економічної кризи в Україні [33, с. 14-19].

Розробляючи критерії формування регіонів у процесі адміністративно-територіальної реформи, не можливо не погодитися із думкою М.П. Круглова про те, що сукупний потенціал регіону оцінюється багатьма показниками окремих місцевих громад, населених пунктів, окремих потенціальних можливостей, зокрема трудового, споживчого, інфраструктурного, виробничого, інноваційного, фінансового, інституціонального, природно-ресурсного характеру [81, с. 8].

Ідеї самоуправління великих регіонів на основі кількох сучасних областей сьогодні популярні і серед політиків і серед науковців. Зокрема, фахівцями з регіональної економіки та економічної географії пропонується створити великі адміністративні одиниці (близько десяти), що територіально збігаються з великими економічними районами (Донецьким, Придніпровським, Причорноморським та іншими), суб'єктивно визначеними ще за методикою радянської географії, виходячи з раднаргоспівської традиції. Проте, в умовах ринкової економіки і зміни функцій держави, на перший план виходять соціально-політичні аспекти функціонування адміністративних систем. Як зазначає М.С. Дністрянський, сучасні схеми районування переважно розроблялись на основі принципу виробничої спеціалізації областей, що не засвідчує їхньої цілісності, зв'язаності, комплексності, які і повинні лежати в основі нормального функціонування адміністративних одиниць. Таку цілісність району, на думку вченого, може забезпечувати інфраструктурна зв'язаність та наявність відповідного центру як фокусу тяжіння усієї території. Гіперконцентрація політико-адміністративних функцій неминуче призвела б і до гіперконцентрації основних фондів і людності у пропонованих орієнтовних центрах, інфраструктура яких вже зараз не витримує соціально-економічного навантаження і навіть не пристосована до таких функцій [25, с. 173-174].

Зазначені регіони, на наш погляд, можна було б сформувати на найвищому рівні територіального устрою, при збереженні на вищому рівні обласного поділу держави. За такого варіанту реформування територіального устрою держави система адміністративно-територіальних одиниць в Україні відповідала б розробленій у Європейському союзі системі «Номенклатури територіальних одиниць для статистичного обліку» (скорочено NUTS, сучасна офіційна назва – Common classification of territorial units for statistics, остаточно узаконена в 2003 році) та мала б наступний вигляд:

-найвищий (перший) рівень – регіон (округ, земля), місто Київ (місту Севастополю пропонуємо надати статус міста республіканського значення). З метою удосконалення управління територіями пропонуємо сформувати субнаціональні адміністративно-територіальні одиниці регіонального типу – Західний, Північний, Центральний, Східний та Південний регіони, що б об'єднували по 4-6 областей. Критерії утворення таких адміністративно-територіальних одиниць є наближеними до рівня NUTS 1 у Європейському союзі, що об'єднує від 3 до 7 мільйонів жителів. При утворенні регіонів пропонуємо ліквідувати органи виконавчої влади загальної компетенції на обласному рівні і утворити їх на рівні регіону.

-вищий (другий) рівень – область – що прирівнювався б до NUTS 2, що об'єднує від 800 тисяч до 3 мільйонів жителів. До цього рівня слід також віднести міста-обласні центри. На цьому рівні пропонуємо створювати органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади галузевої, функціональної, змішаної компетенції з метою якісного надання соціальних, адміністративних та інших послуг населенню.

-середній (третій) рівень – район, місто-район – що б об'єднував близько 70 тисяч жителів. На цьому рівні формуються органи місцевого

самоврядування та локальні органи виконавчої влади галузевої, функціональної, змішаної компетенції.

-базовий (перший) рівень – муніципалітет – формуватиметься за індивідуальним підходом з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування районів. До цього рівня належать також райони у містах.

Недосконалість та суперечливість існуючого в Україні адміністративно-територіального устрою визнається представниками влади, юридичної теорії та практики. У наукових і громадських колах дискутується кілька проектів щодо можливого адміністративно-територіального поділу України.

Асоціація місцевих та регіональних влад пропонує сформувати адміністративно-територіальні одиниці (громади) на базі наявних сільських, селищних та міських рад із забезпеченням реалізації принципу повсюдності місцевого самоврядування. Водночас передбачається збільшення кількості міст обласного значення із 170 до 300, створення самоврядних районів з ліквідацією райдержадміністрацій. Вони утворюватимуться на базі 20-30 тисяч чоловік. Пропонується всім містам, які налічують понад 15 тисяч жителів, надати статус міст обласного значення й вивести їх зі складу районів. Пропонується утворити 225 департаментів (округів) по 180-200 тисяч жителів, котрі мали б стати територіальною основою для діяльності виключно органів виконавчої влади і судових органів, що мали б бути перенесені з районного і частково з обласного рівня [82, с. 2].

Варто згадати і про нещодавно внесений на розгляд Верховної Ради України новий законопроект «Про територіальний устрій України» № 4182 від 10 березня 2009 р. Даний законопроект у статті 4 називає такі види адміністративно-територіальних одиниць, як райони у містах, населені пункти, райони (міста-райони), регіони [51].

До недоліків законопроекту варто віднести те, що його автори кожен населений пункт називають адміністративно-територіальною одиницею, а це створює плутанину у правильному розумінні цих понять. При цьому не висловлено жодних пропозицій щодо територіальної організації влади у цих адміністративно-територіальних одиницях, щодо їх матеріально-фінансового забезпечення, а також критеріїв, яким мають відповідати адміністративно-територіальні одиниці.

М.П. Орзіх пропонує свою структуровану модель адміністративно-територіального устрою України, до якої входять:

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

1.1. Регіон (край) – основна складова частина територіального устрою, визначена єдиною політикою державного регіоналізму.

1.2. Територіальні округи – функціональні територіальні одиниці, створені з метою вирішення державних, економічних, побутових, освітньо-культурологічних завдань (національні, виборчі, освітні, судові, митні, поштові, податкові, транспортні, військові, електрозв'язку).

2. Факультативні адміністративно-територіальні одиниці:

2.1. Екологічні зони (природно-заповідні, курортні, зони санітарної охорони джерел водопостачання та курортів, екологічно небезпечні зони, зони екологічного лиха, зони спеціального екологічного захисту).

2.2. Прикордонна зона.

2.3. Зона територіальної оборони.

2.4. Режимні територіальні одиниці.

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

3.1. Місто з районним розподілом самоврядних територій (з населенням понад 1 мільйон чоловік).

3.2. Місто з районним розподілом самоврядних територій (економічні, культурні, промислові центри з населенням понад 500 тисяч жителів або менше, якщо вони у перспективі розвиватимуться).

3.3. Місто без районного поділу (з населенням понад 50 тисяч жителів).

3.4. Селище (з населенням понад 10 тисяч жителів або від 1 до 10 тисяч, якщо існує перспектива його розвитку).

3.5. Район (сільський).

3.6. Село.

4. Факультативні самоврядні адміністративно-територіальні одиниці:

4.1. Область – частина регіону, що склалася історично.

4.2. Місто-курорт.

4.3. Гірські населені пункти.

4.4. Селища дачні (населений пункт сезонного проживання людей).

4.5. Зони зі спеціальним економічним режимом [40, с. 13-14].

На наш погляд, такий підхід до формування системи територіального устрою не є виправданим для України, хоч і успішний у деяких зарубіжних державах (Франція, ФРН, Італія, США), де межі різних адміністративних округів не збігаються (тобто можуть не збігатися шкільні, судові, екологічні та інші округи), оскільки ускладнить систему управління названими адміністративно-територіальними одиницями, що для вітчизняних політико-правових умов ефективним не видається.

Велике значення для проведення будь-яких реформ у державі має політична складова. Українські реалії останніх років свідчать про те, що досі у нас не з'явилися політичні сили та індивідуальні політики, які на виборах пропонували у своїх виборчих програмах артикульовані реформи у сфері адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування чи регіональної політики. За окремими винятками виборчі програми містять набір загальних гасел, за якими не видно жодних шляхів чи ідей щодо реформ, яких уже зачекалась Україна [83, с. 74].

У політичних колах нашої країни висловлюються також ідеї федералізації України. У 2004 р. про це заявив В.Ф. Янукович. Проте згодом, політик зазначив, що реформування системи місцевого самоврядування є більш актуальним питанням, ніж федеральний устрій держави. В. Ф. Янукович також вважає, що в рамках реформи місцевого самоврядування повинні відбуватися

зміни бюджетних відносин і податкова реформа [84].

Поява ідей федералізації України зумовлена потужним впливом окремих політичних сил, що представляють інтереси тих чи інших регіонів. Федералізм як ефективно діюча система вдало зарекомендував себе, передусім, в таких країнах, як США та Німеччина. До цієї системи зазначені країни прийшли поступово. Протягом певного періоду часу в складних економічних і політичних умовах було створено надійний механізм функціонування федеральної влади. Основою як американського, так і німецького федералізму, зазначає Ю. Вовк, є насамперед ринкова економіка, що функціонує на приватновласницькій основі, демократія, громадянство. Разом з тим механічне запровадження ідеї федералізму в Україні на сучасному етапі може призвести до дестабілізації політичної обстановки, міжнаціональних конфліктів. Єдиний прийнятний для України шлях – збереження унітарних засад при певній економічній децентралізації економіки, чіткому розподілі повноважень центру і областей [85, с. 19-21].

В Україні немає необхідних об'єктивних причин для запровадження федерального устрою. Останній, у разі його запровадження, не зміг би вирішити кардинального питання децентралізації влади, а лише призвів би до посиленого варіанту федералізації з ілюзорною децентралізацією влади [61, с. 16].

Проблемою функціонування системи державного територіального устрою залишається відображення в ньому регіональних етнонаціональних особливостей, тобто права етнонаціональних меншин на самоврядування як спосіб збереження своєї самобутності, яке гарантується Конституцією України (стаття 11) [37]. Суть проблеми в основному полягає у виборі форми самоврядування – територіальної чи екстериторіальної. Більшість дослідників в Україні схиляються до доцільності функціонування в Україні екстериторіальної форми самоврядування. На користь такого варіанту свідчать об'єктивні тенденції динаміки сучасної етнонаціональної структури України, зокрема, зменшення в центральній частині держави площі ареалів, де етнонаціональні меншини складають більшість. Тобто Українська Держава повинна створити умови для національно-культурної автономії по вертикалі, а не шляхом створення окремих адміністративно-територіальних одиниць. Вже сьогодні можливо щодо кримських татар реалізувати принцип національно-персональної автономії. До того ж, необхідні національно-політичні структури кримського народу вже створені (курултай, меджліс), залишається надати їм певні юридичні повноваження. Принцип національно-персональної автономії не може поширюватись на національні групи, які вже реалізували право на національно-державне самовизначення, і національні держави яких суміжні з Україною [25, с. 172-173].

Актуальність проведення територіальної реформи не заперечує і Ю. В. Тимошенко, яка зазначає, що проведення адміністративно-територіальної реформи посилить роль місцевого самоврядування. Наслідком цієї реформи стане можливість органів місцевого самоврядування проводити ефективну політику в інтересах людей щодо надання останнім високоякісних доступних

послуг. З цією метою слід проводити політику щодо децентралізації місцевих бюджетів [86]. Варто зазначити, що перебуваючи на посаді Прем'єр-міністра України, Ю.В. Тимошенко було здійснено окремі організаційні кроки щодо реалізації територіальної реформи, проте практичного відтворення вони не знайшли.

Застерігає від поспішного здійснення адміністративно-територіальної реформи В.М. Литвин. Політик вважає, що нова модель адміністративно-територіального устрою має бути створена з урахуванням специфіки кожного регіону [87]. Що ж до питання федералізації України, то В.М. Литвин виступає за збереження єдності і територіальної цілісності, оскільки це важливо для українського народу і міжнародної безпеки [88].

Свій варіант територіального устрою запропонував лідер Всеукраїнського об'єднання «Свобода» О.Я. Тягнибок. У розробленому об'єднанням проекті «Національна Конституція», розділі V зазначено, що територія України є цілісною і неподільною, а державна влада здійснюється шляхом поєднання централізації і широкого місцевого самоврядування територіальних громад. Систему адміністративно-територіального устрою України складають повіти, міста, селища і села. До складу України входять триста повітів, статус і межі яких визначаються конституційним законом [89].

Умовою ефективності проведення адміністративно-територіальної реформи є створення приблизно однакових умов для стабільного розвитку адміністративно-територіальних одиниць та побудова їх системи так, щоб їх можна було б порівняти між собою, відсутність у складі одних адміністративно-територіальних одиниць, інших, такого самого рівня та типу, з таким же переліком повноважень [75, с. 362-363]. На думку А.П. Павлюк формуючи нову систему територіального устрою, слід брати до уваги і принцип перспективності, що передбачає врахування прогнозів розвитку і розміщення продуктивних сил з тим, щоб адміністративно-територіальні утворення мали достатній потенціал для подальшого соціально-економічного розвитку [90, с. 163].

Велике значення при цьому матиме законодавче забезпечення реформи, адже зміни, що передбачаються, безумовно вимагають зустрічних змін у системі органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, бюджетній та податковій системах. Поряд з цим на даний час відсутня й оновлена конституційна основа пропонованої реформи (законопроект «Про внесення змін до Конституції України» № 3207-1 не було прийнято). Враховуючи це, слід: 1) внести зміни до Конституції України, доопрацювавши їх відповідно до пропозицій, які сьогодні висловлюють політики і державотворці; 2) поетапно впроваджувати реформу територіального устрою, забезпечуючи її прийняттям відповідних нормативних документів; 3) підготувати населення України до реформи; 4) диференційовано підходити до побудови адміністративно-територіальних одиниць; 5) забезпечити реформу фінансово [48, с. 148-158].

Утворення системності адміністративно-територіального устрою в Україні буде свідчити про єдність і цілісність Української держави та розміщення у її складі упорядкованих, взаємопов'язаних і закономірно розташованих частин –

адміністративно-територіальних одиниць.

Основним призначенням територіального устрою повинна стати ефективна система надання населенню комплексу послуг – адміністративних, соціально-побутових, соціально-культурних тощо. Забезпечення цих функцій вимагає проведення реформи адміністративно-територіального устрою у тісному взаємозв'язку насамперед із реформуванням бюджетним, податковим, муніципальним, а також реформуванням всього комплексу галузей сфери послуг. Лише за таких умов можна очікувати підвищення ефективності управління в державі та значного зростання якості життя населення і забезпечення належного рівня послуг кожному громадянину незалежно від місця його проживання.

Висновки до першого розділу

1. Успадкований від більшовицької епохи багатоступеневий адміністративно-територіальний поділ України не відповідає політичним, економічним, етнічним та соціальним засадам сучасної незалежної української держави. Адміністративно-територіальний устрій України сформувався за відсутності самостійної методології і був адаптований до командно-адміністративної системи управління. Області та райони в Україні, як і в інших колишніх республіках СРСР, створені з урахуванням управлінської доцільності, кількості партосередків, комуністів та військових частин у тій чи іншій територіальній одиниці. А проблемі розвитку населених пунктів, критеріїв для їх визначення та класифікації уваги практично не приділяли.

2. В юридичній теорії зміст термінів «територіальний устрій» та «адміністративно-територіальний устрій» є рівнозначним. Конституція України називає термін «територіальний устрій», а його складові «адміністративно-територіальними одиницями». На законодавчому рівні ці терміни свого визначення поки що не знайшли, проте існує декілька проектів законів, покликаних врегулювати проблеми територіального устрою нашої держави.

3. Територіальний устрій – обумовлена історичними, соціально-економічними, географічними, демографічними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, що є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Виходячи із семантичного навантаження термінів «територія» та «устрій», можна визначити територіальний устрій як організацію публічної влади на території конкретної держави, а також методи, способи і засоби її здійснення, що обумовлені політичними, економічними,

соціальними, географічними, демографічними, культурними, етнічними та іншими чинниками розвитку цієї держави.

4. Конституція України у статті 133 називає засади територіального устрою. Єдність та цілісність державної території означає, що складові частини держави знаходяться у нерозривному взаємозв'язку, визначаються внутрішньою єдністю, що є підтвердженням унітарної форми державного устрою України.

Поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади повинно проявлятися в тому, що за центральними органами держави зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, а місцеві органи державної влади разом з органами місцевого самоврядування вирішують питання регіонального та місцевого значення, сприяють реалізації загальнодержавних програм. Зокрема, у питанні утворення, зміни меж та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць виключати роль держави сьогодні видається неможливим. За даних умов держава може встановлювати вимоги (критерії) яким мають відповідати адміністративно-територіальні одиниці, утворювати їх за «усною» згодою населення, проте, відповідно до громадівської теорії місцевого самоврядування і Основного Закону, жителі кількох сіл можуть добровільно об'єднуватись у сільську громаду, обирати спільний орган місцевого самоврядування та сільського голову, а отже – самостійно формувати адміністративно-територіальну одиницю.

Збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів, передусім, означає диференційований підхід до вирішення питань оптимального економічного розвитку, демографічної політики, історичного розвитку та зміцнення територіальної єдності складових частин держави. Варто зазначити, що для ефективного функціонування територіального устрою слід забезпечувати розвиток адміністративно-територіальних одиниць всіх рівнів, а не лише регіонів.

Названі у Конституції України засади територіального устрою не забезпечують ефективної побудови та функціонування територіального устрою. З огляду на це, вважаємо за доцільне розширити перелік цих засад і закріпити їх законодавчо.

5. Системність адміністративно-територіального устрою свідчить про те, що він є цілісним поєднанням упорядкованих, взаємопов'язаних і закономірно розташованих частин – адміністративно-територіальних одиниць. Проте, сформована у радянські часи система адміністративно-територіального устрою є багаторівневою, складною і потребує структурного та функціонального удосконалення.

Майбутня модель системи територіального устрою держави повинна передбачати скорочення кількості адміністративно-територіальних одиниць базового рівня за рахунок їх укрупнення з метою формування економічно і фінансово спроможних територіальних громад. Доцільним вбачається створення три- або чотирирівневої системи адміністративно-територіального устрою.

6. Адміністративно-територіальна одиниця – це визначена, з урахуванням історичних, соціально-економічних, географічних, демографічних особливостей, частина території держави, що об'єднує постійних мешканців населеного пункту та є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку відповідної території та надання послуг населенню. Додатковими чинниками, що в окремих випадках можуть впливати на утворення адміністративно-територіальної одиниці, є національно-етнічні, релігійні, природно-екологічні, рекреаційні чи культурні особливості.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАТУСУ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ В УКРАЇНІ

2.1. Населений пункт і його соціальна, політична та адміністративно-правова сутність. Категорії населених пунктів

Перші спроби реформування адміністративно-територіального устрою, які спостерігаємо сьогодні в Україні, передбачають удосконалення внутрішньої територіальної організації держави та створення умов для забезпечення населення необхідним рівнем послуг з метою збалансованого розвитку всієї території держави.

З огляду на це, існує потреба у визначенні поняття «населений пункт» як частини територіального устрою держави, що служить основою для утворення адміністративно-територіальних одиниць і функціонування у межах останніх органів державної влади та місцевого самоврядування.

Сьогодні поняття «населений пункт» та механізм його адміністративно-правового забезпечення в науковій літературі та на законодавчому рівні майже не визначено. Сучасні українські правознавці, такі як: М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, П.А. Рудик, В.Ф. Погорілко, М.Ю. Шаповал, В.П. Новик та інші – розкривають його зміст в рамках питання системи адміністративно-територіального устрою України. Окремі категорії населених пунктів розглядають Є.Є. Ключниченко, О.І. Сушинський, С.Є. Саханенко, І.Федів. Проте комплексного дослідження статусу населених пунктів в Україні сьогодні немає. Крім того, термін «населений пункт» у сучасних публікаціях

заміняють терміном «поселення», тому доцільним видається розкрити сутність зазначених понять.

Складний термін «населений пункт» складають два слова. Прикметник «населений» вживається для означення місця, у якому проживають люди, оскільки утворений від іменника «населення», що означає сукупність людей, які проживають на земній кулі, в якій-небудь країні, області, місці та інше [91, с. 579].

Термін «пункт» тлумачать так: 1) як певне місце у просторі, на земній поверхні; 2) як місце, що має певне призначення, використовується для яких-небудь цілей, є метою чогось; 3) як місце, заселене людьми (місто, село та ін.) [91, с. 1004].

Таким чином, із тлумачень слів «населений» та «пункт» випливає, що населений пункт – це певне місце на земній поверхні, яке призначене для проживання людей.

В юридичній літературі населений пункт – це частина комплексно заселеної території, що склалася у результаті господарської та іншої суспільної діяльності, має стале населення, власну назву та зареєстрована у встановленому законом порядку [12, с. 67].

Термін «поселення» нерідко вживають у значенні слова «населений пункт». Зокрема, автори проекту Закону «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. обрали для означення населених пунктів термін «поселення» (стаття 4). Згідно з цим проектом – «Поселення – це компактно заселене місце постійного проживання людей, що склалося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву, відокремлену від інших межею забудови територію та зареєстроване в порядку, передбаченому цим Законом» [39].

Великий тлумачний словник сучасної української мови надає терміну «поселення» дещо інше значення. Якщо слово «поселення» вживається для відображення подій давніх часів, то воно означає місце осілого життя людей, що виникло із розвитком землеробства [91, с. 975]. У цьому значенні поселення близьке за змістом до слова «село», яким позначають населений пункт, жителі якого займаються переважно обробіткою землі. Якщо ж слово «поселення» вживається у сучасному значенні, то воно означає місце, де оселяється хто-небудь або місце, де оселяються тварини [91, с. 989]. Таке тлумачення «поселення» є близьким до визначення населеного пункту, проте, на наш погляд, відображає лише те, що у цьому місці проживають недавно або проживають тимчасово, на відміну від населеного пункту, який призначено для постійного проживання. В окремих публікаціях можна знайти пропозицію доповнити визначення поселення ще й такою ознакою: «...поселення вважається самостійним, якщо воно розташоване на відстані понад 3 км. від межі крайньої забудови сусіднього поселення» [48, с. 11]. Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови слово «поселення» близьке до одного з тлумачень слова «селище», як місця розташування кочівників, будівельних загонів, розвідувальних партій і ін. [91, с. 1113]. Отже, логічнішим видається вживати термін «населений пункт» як вже заселеної

території, на якій люди проживають постійно.

Правовий статус населених пунктів в Україні не має чіткого визначення не лише в Конституції України, але й в інших нормативно-правових актах. В Основному законі держави лише зазначено, що Верховна Рада України має право утворювати і ліквідувати райони, встановлювати і змінювати межі районів і міст, зараховувати населені пункти до категорії міст, а також вирішувати питання про найменування і перейменування населених пунктів і районів (пункт 29 частина 1 стаття 85 Конституції України) [37].

У минулому, відповідно до Конституції Української РСР (пункт 6 частина 1 статті 108), порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, в тому числі і населених пунктів, визначала Президія Верховної Ради Української РСР [92, с. 268].

Окремі повноваження щодо вирішення питань, пов'язаних із визначенням правового статусу населених пунктів, крім парламенту, сьогодні мають й інші органи державної влади та місцевого самоврядування.

Наприклад, Кабінет Міністрів України вносить до Верховної Ради України подання про утворення, ліквідацію та найменування районів; надання населеним пунктам статусу гірських [93, с. 378].

Щодо Верховної Ради Автономної Республіки Крим та обласних рад, то вони наділені такими повноваженнями у даному напрямку:

- 1) приймають рішення щодо зарахування населених пунктів до категорії селищ міського типу, сіл, селищ, встановлення та зміни їхніх меж, реєстрації сільських (сільських рад) і міських (міських рад) округів, взяття на облік і зняття з обліку населеного пункту;
- 2) ведуть Державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць, видають Державний акт установа і зміни меж селища міського типу, селища, села, сільської ради [93, с. 378].

Заслуговує на увагу і проблема визначення меж населених пунктів. Межа району, села, селища, міста, району у місті – це умовна замкнена лінія на поверхні землі, що відокремлює територію району, села, селища, міста, району у місті від інших територій. Межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою, які розробляються відповідно до техніко-економічного обґрунтування їх розвитку, генеральних планів населених пунктів (пункт 1,2 статті 173 Земельного кодексу України) [94]. Відповідно до статті 174 Земельного кодексу України рішення про встановлення і зміну меж районів і міст приймається Верховною Радою України за поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської чи Севастопольської міської рад. Рішення про встановлення і зміну меж сіл, селищ приймаються Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською чи Севастопольською міською радами за поданням районних та відповідних сільських, селищних рад. Рішення про встановлення і зміну меж районів у містах приймається міською радою за поданням відповідних районних у містах рад [94].

Оскільки населені пункти і адміністративно-територіальні одиниці явища різні, то слід розмежовувати території та межі адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів. На думку В.П. Новик, вимоги до території і меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів мають бути різні. За кожною адміністративною одиницею повинна закріплюватися певна територія, яка має складатися з території відповідного населеного пункту, а також земель сільськогосподарського, водогосподарського та іншого призначення. Кордонами адміністративно-територіальної одиниці повинна бути межа їх земель, що відокремлює територію населених пунктів від земель іншого призначення [36, с. 51]

Отже, загальних правил щодо визначення меж населених пунктів сьогодні немає та, на нашу думку, їх і не може бути. Ми вважаємо, що у процесі реформування територіального устрою можна об'єднувати територіальні громади сіл, селищ та міст з метою створення адміністративно-територіальної одиниці, але ліквідувати для цього самі населені пункти не доцільно. Що ж до проблеми розташування на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць, то їх, безумовно, слід об'єднувати, оскільки вони мають між собою тісні соціально-економічні зв'язки і не можуть існувати і розвиватися відокремлено. Села, селища та міста, які увійдуть до складу інших міст внаслідок розташування на їх території, можуть утворювати окремий район у місті зі збереженням своєї історичної назви та низки самоврядних функцій. Необхідно також визначити роль територіальної громади села, селища та міста при встановленні меж населених пунктів. Підсумовуючи, зазначимо, що населений пункт – це сформоване, з огляду на історичні, демографічні та соціально-економічні чинники, місце постійного проживання людей, що має певний рівень розвитку інфраструктури, а також визначені законом назву, територію, межі та може в установленому законом порядку виступати основою для створення адміністративно-територіальної одиниці.

Вирішення питання меж населених пунктів пропонує новий законопроект «Про територіальний устрій України» від 10 березня 2009 р. [51]. Зокрема, тут зазначено, що територія населеного пункту є цілісною, до її складу не може включатися територія іншого населеного пункту або її частина. Територія населеного пункту відокремлюється його межею від території суміжних населених пунктів. Межа населеного пункту — це умовна замкнена лінія, що відокремлює його територію від території інших населених пунктів або частково збігається з лінією державного кордону України чи з межею зони відчуження навколо Чорнобильської атомної електростанції (частини 2, 3, 4 статті 6). У цьому ж законопроекті розроблено процедуру прийняття рішення про встановлення меж населеного пункту. Варто зазначити, що при цьому обов'язковим є консультативне опитування мешканців відповідного міста та рішення загальних зборів відповідного села чи селища (пункт 5 частина 3 статті 20). Але в законопроекті не встановлено, як впливатиме на прийняття рішення про зміну меж населеного пункту негативна думка його мешканців. Очевидно, вона матиме рекомендаційний характер.

Поселенська мережа, що складається з поселень – міст, селищ, сіл як місць постійного компактного проживання людей є основою організації адміністративно-територіального устрою України. Віднесення поселень до зазначених категорій визначається в залежності від кількості населення, рівня урбанізації, організації комунального господарства та характеру економічної діяльності мешканців. На їх базі утворюються адміністративно-територіальні одиниці [66]. Категорія у філософії – це основне логічне поняття, що відбиває найзагальніші закономірні зв'язки й відношення, які існують у реальній дійсності. У науці – родове поняття, що означає розряд предметів, явищ і т. ін. або їхню важливу спільну ознаку або група, розряд однорідних предметів, осіб чи явищ, що відрізняється від інших певними ознаками [91, с. 420].

Основний Закон держави називає такі категорії населених пунктів, як міста, селища та села (частина 1 статті 133) [37]. З огляду на це, проблемою сучасного адміністративно-територіального устрою є існування, всупереч Конституції України, такої категорії населених пунктів, як селище міського типу.

На практиці населені пункти поділяються на сільські та міські. До сільських відносять села і селища. До міських – селища міського типу і міста [91, с. 611]. Станом на 1 січня 2009 р. в Україні налічувалось 29 835 населених пунктів. Зокрема, міст – 459, селищ міського типу – 886, сільських населених пунктів – 28 490 [96]. Критерії, за якими відбувається віднесення населеного пункту до тої чи іншої категорії, потребують уточнення, оскільки сьогодні в Україні безліч населених пунктів не відповідають своєму статусу. Зокрема, існують села з чисельністю населення понад 5 тисяч осіб і міста з населенням близько 1 тисячі осіб.

В радянський період під терміном «село» розуміли населений пункт, жителі якого займаються переважно сільським господарством. З економічного боку село є господарським центром сільськогосподарського підприємства, з історичного – первинною й універсальною формою поселень [97, с. 239]. Отже, село – найдавніший населений пункт, на базі якого утворилося місто.

Характер сільськогосподарського розселення й улаштування сіл тісно пов'язаний з розвитком продуктивних сил та виробничих відносин певної історичної епохи. Історично розміщення села складалося відповідно до вимог сільськогосподарського виробництва та під впливом природно-географічних вимог (водні ресурси, рельєф місцевості, ґрунт, рослинність тощо). Розрізняють такі основні типи географічного розміщення сіл: прирічковий, приозерний, яружно-балковий, горбистий (на пагорбах серед боліт), вододільно-степовий [98]

В Україні, країнах колишнього Радянського Союзу та в ряді інших країн при віднесенні якогось населеного пункту до розряду сіл чи міст враховується частка людей, зайнятих в сільському господарстві. В більшості країн, однак, враховується лише загальна чисельність населення. Нормативи у різних країнах різні, однак існує тенденція, що в розвинутих та малонаселених країнах межа, що відділяє села від міст, нижча, а в нерозвинутих та густозаселених – вища. Наприклад, у Фінляндії будь-яке поселення, де живе

більше 200 осіб — це місто, тоді як в деяких країнах Африки та Росії поселення з 20 чи навіть 65-тисячним населенням (Інгушетія, ст. Орджонікідзевська) вважаються селами [99].

Сьогодні можна зустріти такі визначення села. Село – населений пункт (звичайно великий) неміського типу, жителі якого займаються переважно обробітком землі [91, с. 1113].

Село – адміністративно-територіальна одиниця, населений пункт в Україні. До категорії сіл віднесено населені пункти зі сталим складом жителів, зайнятих переважно сільськогосподарським виробництвом [100, с. 457]. Проте варто зазначити, що останнє визначення села є неточним, оскільки питання про населений пункт як адміністративно-територіальну одиницю сьогодні є дискусійним. Адміністративно-територіальна одиниця – це частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Сьогодні в Україні не кожний населений пункт є самостійною адміністративно-територіальною одиницею. В сільській місцевості дуже поширеною є практика створення сільських рад, які об'єднують кілька населених пунктів, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та органів місцевого самоврядування, які вона обирає [95, с. 612]. В Україні із територіальних громад 28 490 сільських населених пунктів утворено 10 278 самостійних адміністративно-територіальних одиниць, які в офіційних документах до прийняття Закону про територіальний устрій України називаються сільськими радами [96]. Отже, адміністративно-територіальною одиницею є не кожний населений пункт і не власне населений пункт, оскільки останній служить територіальною базою для її формування. З огляду на це, доцільно було б при визначенні села (чи інших категорій населених пунктів) зазначити, що це, в першу чергу, населений пункт, який може у визначеному законом порядку становити основу для створення самостійної адміністративно-територіальної одиниці.

Проект Закону України «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. одним із критеріїв розмежування населених пунктів обирає чисельність населення та соціально-економічні показники. Відповідно до цих характеристик населений пункт, що має статус села, – це поселення з переважно сільською садибною забудовою і сталим складом населення, чисельністю до 5 тисяч жителів, які у більшості зайняті в сільському, лісовому та рибному господарстві, народних промислах, первинній переробці сільськогосподарської та рибної продукції [39].

На думку опонентів законопроекту, не варто обмежувати чисельність села 5 тисячами жителів, адже згідно з даними всеукраїнського перепису населення 2001 року в Україні було лише 94 села з чисельністю населення понад 5 тисяч осіб. Доцільно встановити мінімальну чисельність мешканців для села – не менше 500 осіб. Для менших сільських поселень пропонується відновити такі історичні форми сільського розселення, як сільце та хутір. Сільцем доцільно було б назвати мале село з населенням від 100 до 500 жителів, а хутором – поселення постійного проживання селян з кількістю жителів 50 – 100 осіб [48,

с. 150].

Сучасними проблемами села є: недостатнє забезпечення сільського населення медичним обслуговуванням, дошкільними закладами освіти, закладами побутового обслуговування, банно-пральними послугами, комунальним обслуговуванням, безробіття, транспортні проблеми, нераціональне використання природних ресурсів, забруднення довкілля тощо.

Так, в Україні досить гостро стоїть проблема благоустрою сільських населених пунктів. Спеціалізовані комунальні підприємства з благоустрою, ремонту автомобільних доріг, видалення та переробки твердих побутових відходів на території сучасних сільрад практично відсутні. Особливо критична ситуація благоустрою населених пунктів, які прилягають до великих міст. Нерідко на їх території облаштовуються великі сміттєзвалища. Так сталося із селами Збиранка, Грибовичі, Дубляни, Малехів Львівської області [101, с. 67].

Сьогодні в Україні 14 505 888 сільського населення (станом на 1 серпня 2009 року), це на 14, 2 % менше, ніж у 1990 р. [96]. Серед усіх регіонів України на першому місці за чисельністю сільського населення Львівська область (1 003 959 осіб), а далі Вінницька (842 746 осіб), Одеська (798 744 осіб), Івано-Франківська (785 988 осіб) [96].

Наступною категорією населених пунктів є селища. Це населений пункт міського типу, одна з ланок адміністративно-територіального устрою як сьогодні, так і за часів СРСР. В селищі має бути не менше 2 тисяч жителів; серед них не менше 60 % робітників, службовців та їх сімей [97, с. 239].

Під селищем також розуміють населений пункт у сільській місцевості, село, а також – населений пункт міського типу, розташований поблизу міста або фабрики, заводу, тощо [91, с. 1113].

До категорії селищ віднесено населені пункти, розташовані при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах з виробництва і переробки сільськогосподарської продукції тощо, а також інші населені пункти, що мають комунальну і соціальну інфраструктуру, переважна частина населення яких зайнята у промисловому виробництві чи соціально-культурній сфері [100, с. 455].

Наведені нами визначення селища дозволяють зробити висновок про те, що це населений пункт перехідного типу, оскільки йому притаманні ознаки як сільських, так і міських населених пунктів (за чисельністю населення селище можна відносити до сільських населених пунктів, а за видом діяльності цього населення – до міських). Селище – це населений пункт, що розвивається на базі села в напрямку міста.

Тривалий час такі населені пункти мали назву «містечко». Містечками називали особливий вид населених пунктів в окремих регіонах Російської імперії. В Україні містечка існували ще в першій чверті ХХ ст., в тому числі за радянського періоду. З огляду на переважання у них мешканців, зайнятих торгівельними, промисловими справами, містечка наближалися за своїм статусом та економічним значенням до населених пунктів міського типу. У містечках за наявності не менше десяти дворів або домовласників формувалися власні органи самоврядування (самостійні міщанські громади).

На відміну від сіл, у містечках (як і в містах і посадах) стягувалися податки з нерухомого майна замість подушного податку з міщан. У 1924 р. в УРСР здійснено уточнення класифікації населених пунктів. Відповідно до «Інструкції про порядок переведення населених пунктів до категорії міських або сільських поселень» від 14 квітня 1924 р., затвердженої ВУЦВК, населені пункти в Україні було поділено виключно на міські та сільські. Міські, в свою чергу, поділялися на селища міського типу (не менше 3 тисяч мешканців) і міста (понад 10 тисяч мешканців). Термін «містечко» використовувався у нормативних актах ще до 1925 р. [3, с. 725].

З 1925 р. назву «містечко» було офіційно замінено на «селище міського типу», однак Конституція України не оперує цим терміном. Статус існуючих селищ міського типу (сmt) залишається невизначеним. За загальним правилом, селищем є населений пункт, чисельність населення якого становить понад 2 тисячі чоловік, з них не менше 2/3 – робітники і службовці та члени їхніх сімей [100, с. 455]. Таким чином, необхідно відповідно до Конституції України розв'язати проблему існування такої категорії населених пунктів, як селища міського типу.

Проект Закону «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. називає цю категорію населених пунктів містечками, як це було у минулому, і визначає їх наступним чином – поселення, утворення та розвиток якого пов'язаний з розташуванням на його території промислових підприємств, залізничних вузлів, гідротехнічних та інших споруд і об'єктів з чисельністю населення до 10 тисяч жителів, які у більшості зайняті у несільськогосподарському виробництві чи соціально-культурній сфері, і в якому створено умови для надання населенню адміністративних, соціальних та культурних послуг [39].

Здійснюючи розмежування населених пунктів, науковці, як правило, враховують чисельність населення та сфери його зайнятості. Таким чином, класифікуючи населені пункти за цим критерієм доцільно було б відносити до сільських – села (до 5 тисяч населення, яке займається сільським господарством) і селища (до 10 тисяч населення, яке займається сільським господарством), а до міських – містечка (до 10 тисяч населення, яке зайняте у несільськогосподарських галузях) і міста (понад 10 тисяч населення, яке зайняте у несільськогосподарських галузях).

У науковій літературі висловлено пропозицію вважати містечком поселення з чисельністю населення від 5 до 20 тисяч жителів, оскільки це відповідатиме рекомендаціям ООН вважати містом поселення з кількістю населення не менше 20 тисяч жителів. Якщо прийняти за основу критерій законопроекту (містечком вважатиметься поселення з населенням до 10 тисяч осіб), то в Україні буде 80 містечок та 375 міст, а якщо за основу критерію містечка вважати поселення з населенням до 20 тисяч осіб, то в Україні буде 238 містечок і 217 міст. Отже, правовий статус таких поселень буде значно змінено [48, с. 150]. Варто зазначити, що станом на 1 січня 2009 р. в Україні 886 селищ міського типу і 459 міст [90].

Однозначності щодо визначення поняття «місто», як і інших категорій населених пунктів, у науці та практиці сьогодні немає. У теоретичному значенні категорія «місто» є неоднозначним і багатоплановим явищем. Як зазначав О. Шпенглер, народи, держави, політика і релігія, всі мистецтва, всі науки засновані на єдиному феномені людського існування, на місті [102, с. 92]. Тлумачення міста можна знайти практично у кожній галузевій науці.

Історія розвитку людства, поява, розвиток та зникнення держав змінювало уявлення людей про місто, його устрій, масштаб, чисельність населення, сфери розвитку змінювалися із розвитком історії. Погляди представників різних епох на поняття та призначення міста досліджував І. Груза.

Сутність і соціальне призначення міста розглядали представники філософсько-правових поглядів ще в епоху античності. На європейському континенті теорії міст розвивались, перш за все, в античній Греції. У зв'язку з розвитком перших грецьких поселень, а пізніше багатьох колоній вздовж середземноморського узбережжя, філософи того часу розробляли питання ідеального устрою міст-держав. Найбільш відомими є праці Платона (427 – 347 рр. до н. е.) «Політика» і «Закони», в яких він намагається вирішити, насамперед, суспільні проблеми. Зокрема, філософа цікавили питання найбільш прийнятних розмірів поселень, узагальнення певних функцій, вибору найкращих правителів, тощо. Погляди Платона згодом доповнює Арістотель (384 – 322 рр. до н. е.), який в своїй «Політиці» також розглядає найкращий устрій міста-держави, структуру населення відповідно до виду діяльності, оптимальну чисельність населення, вибір міської території та благоустрій поселення. У цій праці він розмірковує про взаємозв'язок форми правління і організації життя міста [103, с. 15-17].

Навіть в Біблії міститься правило, відповідно до якого межі міста мають бути оточені сільськогосподарськими землями. Очевидно, для того, щоб забезпечувати харчування жителів міста [103, с.13].

Епоха Відродження принесла своє бачення міста. У цей час більшість теоретиків розвивають концепцію створення «ідеального міста» шляхом досконалого влаштування усіх сторін його життєдіяльності. Зокрема, Леон Баттиста Альберті запропонував актуальні і на сьогоднішній день ідеї благоустрою міста. Ф. Сфорца розробив теорію зіркоподібного міста, а Л. да Вінчі вперше в історії створив генеральний план цілої області. Проте більшість теорій «ідеального міста» не було реалізовано через їх абстрактність [103, с. 21-30].

Велике значення для розвитку теорій міста мають погляди утопістів (утопія – науково не обґрунтований проект вірцевого суспільного устрою, що походить від назви фантастичного острова з однойменного твору англійського мислителя Т.Мора, де нібито було створено ідеальний суспільний лад). Саме вони першими свідомо стали розглядати устрій міст і систему всього розселення у взаємозв'язку з розвитком суспільства, досліджуючи міста не тільки як ансамблі будинків і вулиць, а перш за все як середовище для життя окремої людини і соціальних груп людей. Т. Мор, зокрема, у своєму романі про фантастичний острів, де панує вірцевий суспільний устрій, підняв

питання про значення суспільного обслуговування та усупільнення низки функцій. Д. Верас, автор книги з історії видуманого народу – севарамбів, змалював устрій міст в умовах комунізму [103, с. 32-35].

XIX ст. стало найбільшим розквітом утопічних уявлень про майбутні міста та розселення і, водночас, періодом їх критики через непрактичність. В цей час зароджуються теорії великого міста. Паралельно з ними існують погляди, що відкидають функціонування великих міст і міст взагалі. Наприклад, Бісмарк відстоював ліквідацію великих міст, оскільки існування останніх загрожувало його політичній владі (великі міста не давали хороших солдатів). У другій половині XIX ст. містотейоретики констатували, що велике промислове місто в загальній системі розселення стало новим явищем, що розвивається. Ще в кінці XVIII ст. влада і магістрати мріяли про ріст міста, а через сто років це стало серйозною проблемою. З огляду на це, з'являються праці про місто майбутнього (Т. Френч), футуристичне місто, місто хмарочосів (Сант Еліа) [103, с. 53-64].

Існувало багато поглядів, автори яких надають перевагу малим містам і поселенням, а не містам-гігантам з ускладненим управлінням. Проте, загальновідомо, що маленьке місто не може бути єдиною можливим компонентом розселення, оскільки це суперечить умовам розміщення і розвитку виробничих сил і не відповідає об'єктивним потребам і можливостям людини [103, с. 87].

Щодо пояснення сутності міста сьогодні існує низка наукових теорій: кількісна (К.Бюрхер), політико-адміністративна (М.Ю. Шаповал), соціальна (М.П. Анциферов), економічна (В. Зомбарт, К. Маркс, Ф. Енгельс), предметно-матеріальна, емоційно-психологічна (Е. Гоуард) та універсальна (М. Вебер, Г. Дж. Берман) [3, с. 725-726].

Місто є об'єктом дослідження багатьох наук та навчальних дисциплін, зокрема, історії, географії, економіки, архітектури, екології, демографії, етнології, культурології, соціальної психології, філософії, соціології та юридичної науки [104, с. 41-49].

Енциклопедичний словник визначає місто як великий населений пункт, жителі якого зайняті головним чином у промисловості, торгівлі, в адміністративних установах тощо [97, с. 513]. Міста є центрами зосередження населення, не зв'язаного безпосередньо з сільським господарством. Для них характерна територіальна концентрація виробництва, підвищена густота заселення і компактність забудови. Місто тісно пов'язане з навколишнім районом, активно впливає на нього, є господарським і культурним, а здебільшого й адміністративним центром. При віднесенні населених пунктів до категорії міст законодавчі органи різних країн застосовують різні критерії й показники: чисельність населення, адміністративні функції, міські ознаки (рівень благоустрою) тощо [105, с. 34].

Заслуговує на увагу характеристика міста у філософському контексті – це соціально-економічне, культурне і адміністративно-територіальне утворення, що виникло історично при переході від первіснообщинного до рабовласницького ладу на основі суспільного поділу праці внаслідок

промислового розвитку і концентрації продуктивних сил; одна з форм суспільного розселення, що є важливим наслідком людського прогресу [106, с. 388].

Відповідно до напрямів функціонування, місто – територіально-концентрована форма зосередження різних сфер (матеріальної та нематеріальної), галузей і видів діяльності, а отже – головної продуктивної сили та стилю життя. В сучасному місті зосереджено основний інтелектуальний, промисловий, транспортний, культурний, управлінський та інший потенціал країни, сферу послуг (суб'єктно-об'єктний потенціал), матеріалізовано всі підсистеми суспільних відносин (економічних, соціальних, правових, політичних, ідеологічних та ін.) [107, с. 435].

С.Є. Саханенко вважає, що місто – це об'єкт, для дослідження якого слід застосовувати системний підхід. На думку науковця, місто – це не тільки територія громадського розселення людей, що дає умови для використання праці, задоволення матеріальних і духовних потреб, але і складний об'єкт управління, соціальний та економічний розвиток якого регулюється організаційно-розпорядницькими й економічними методами управління [104, с. 53].

Автори проекту Закону «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 р. запропонували визначення міста з урахуванням наступних аспектів його функціонування. Місто – це поселення з компактною забудовою та чисельністю населення не менше ніж 10 тисяч жителів, яке має розвинуту соціальну, комунальну, транспортну інфраструктуру, жителі якого у більшості своїй зайняті у промисловості, торгівлі, управлінні, сфері послуг, сфері культури [39].

Подібне визначення міста можна знайти і в новому законопроекті «Про територіальний устрій України» № 4182 від 10 березня 2009 р. У даному документі розкрито суть такої категорії, як місто-район: це місто, яке є економічним і культурним центром, має розвинену промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд, з кількістю населення понад 50 тисяч, або місто з кількістю населення менше 50 тисяч, якщо воно має важливе промислове, культурне, історичне значення, або включено до курортних зон і на його території розташовані санаторії, лікувальні та оздоровчі заклади, туристичні бази, інші заклади відпочинку (частина 2, статті 12) [51].

У довідково-енциклопедичній літературі можна зустріти такі поняття, як місто-супутник та місто-побратим. Місто-супутник – місто або селище міського типу, що розвивається поблизу більшого міста і тяжіє до нього, як до центру у виробничому, господарському й культурно-побутовому відношеннях. Основою для створення міст-супутників є промислові підприємства, наприклад установи, вищі навчальні заклади, які будуються поблизу великого центру або виносяться з нього в результаті реконструкції. Створення міста-супутника сприяє усуненню надмірної концентрації промисловості й населення у великому місті та впорядкуванню розвитку всієї очолюваної ним агломерації [105, с. 36]. Агломерація населених пунктів – скупчення населених пунктів, в основному міських, між якими існують тісні економічні, трудові та

культурно-побутові зв'язки. Одна з найбільш розвинутих форм групового розселення, яка виникла і зростає на основі концентрації населення, у містах, насамперед у великих, що звичайно стають ядром агломерації. Наприклад, Київська, Харківська агломерації. Для агломерації населених пунктів характерне територіальне зближення населених пунктів, значний розвиток трудових поїздок (т. зв. маятникова міграція) населення приміської зони у центральне місто [108, с. 55].

Місто-побратим – місто, що уклало з закордонним містом угоду про взаємну дружбу [91, с. 532].

Як зазначає В.С. Куйбіда, особливості кожного міста обумовлюються його розмірами, розміщенням виробничих сил, поділом праці, побутом місцевих жителів, структурою взаємозв'язків виробничої та невиробничої сфери. Розвиваючись як адміністративно-політичний, соціально-економічний, історико-культурний центр відповідної території, місто набуває характерних рис, що виділяють його з-поміж інших населених пунктів [109].

Сьогодні в Україні, крім декількох положень Конституції України, базовим нормативним актом, що регулює правовий статус міст залишається положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР», затверджене указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. [44]. Це положення безумовно застаріло. Згідно з пунктом 13 статті 92 Конституції України територіальний устрій держави визначається виключно законами України, а інші пов'язані з цим питання віднесено до повноважень Верховної Ради України (пункт 29 частини 1 статті 85 Конституції України) [37].

До міських населених пунктів належать міста загальнодержавного (Київ, Севастополь), республіканського (в Автономній Республіці Крим), обласного та районного значення. В цілому в Україні станом на 1 серпня 2009 р. міст загальнодержавного значення (спеціального статусу) – 2, міст республіканського значення – 11, міст обласного значення – 166, міст районного значення – 280. Для прикладу, у Львівській області нараховується 9 міст обласного значення і 35 – районного значення [96].

Міста республіканського і обласного значення розміщені нерівномірно, третина з них – у Донецькій (28), Луганській (14), Дніпропетровській областях (13). Лише одне місто обласного підпорядкування (це власне обласний центр) у Тернопільській області. Міста республіканського і обласного підпорядкування суттєво відрізняються за чисельністю населення [25, с. 166 Дністряни]. За даними Держкомстату України, сьогодні лише 95 міст обласного значення мають чисельність населення більше 50 тисяч осіб. Найменшими містами цієї групи населених пунктів є Моршин (4 тис.) Львівської області, Яремче (7 тис.) та Болехів (10 тис.) Івано-Франківської області, Чоп (8 тис.) Закарпатської області, Ржищів (8 тис.) Київської області, Теплодар (9 тис.) Одеської області, Новодністровськ (10 тис.) Чернівецької області, Жданівка (13 тис.) Дніпропетровської області, Острог (14 тис.) Рівненської області [96]. Варто зазначити, що із 179 міст обласного та республіканського в АРК значення 86 міст мають у своєму складі інші населені пункти (міста районного

значення, селища міського типу, сільські населені пункти), зокрема до складу 22 із них входять міста районного значення (у Донецькій області таких міст – 10, у Луганській – 7, у Львівській – 4, у Херсонській області та АРК по одному) [96].

Адміністративно-правовий статус «місто обласного значення» надавався у минулому населеним пунктам, які мали важливе для області господарське, промислове, культурне, рекреаційне, транспортне чи інше значення або значну чисельність населення (понад 50 тис. осіб). Проте сьогоденнє становище більшості таких міст не відповідає наданому статусу. Тому очевидно, що є потреба у вдосконаленні адміністративно-правового регулювання цієї категорії населених пунктів.

Беручи до уваги те, що адміністративно-територіальний устрій країн світу не передбачає розподілу міст за їх статусом на міста обласного або районного значення, як це має місце в Україні, окремі вчені обґрунтовують ліквідацію цих ланок і в системі територіального устрою нашої держави [61, с. 47]. Спираючись на прогнозування і планування перспективного розвитку соціально-економічних територіальних систем різних ієрархічних рівнів, виділення міст ізольовано від територій адміністративних районів, на яких вони розташовані (навіть у тих випадках, коли ці міста виконують одночасно роль центрів цих районів), є недоцільним. Місто є фокусом території, на якій воно розташоване, має з прилеглою територією тісні господарсько-матеріальні, трудові, соціальні та інші зв'язки. Але, маючи особливий статус в адміністративно-територіальному поділі, місто живе за власною стратегією та програмами розвитку. Штучне відокремлення міст від навколишніх територій, навіть за рахунок надання їм вищого статусу, є не зовсім виправданим з огляду на необхідність розробки спільних стратегій розвитку [61, с. 52]. Разом з тим, існують пропозиції щодо надання деяким містам, які є найбільшими за кількістю жителів (як правило, не менше 1 млн. осіб) адміністративними, промисловими, науковими, фінансовими центрами України і які забезпечують надання високоякісних соціальних послуг населенню кількох областей, статусу міст загальнодержавного значення [61, с. 62].

Відносити населені пункти до категорії «місто» можна після аналізу наступних критеріїв:

- 1) рівень підпорядкування;
- 2) функціональне призначення;
- 3) чисельність постійних мешканців;
- 4) система розселення мешканців;
- 5) питома вага населення міста, що зайняте в економічній сфері.

За функціональним призначенням міста класифікують на такі категорії:

- міста-столиці; багатофункціональні міста;
- багатогалузеві промислові центри (не менше 40 % населення зайнято в промисловому виробництві);
- одnogалузеві промислові центри (на одному з підприємств зайнято не менш ніж 80 % населення);

-транспортні міста (більше половини працеспроможного населення зайнято на транспорті);

-міста-супутники;

-курортно-оздоровчі міста (більше 40 % населення зайнято у сфері обслуговування курортно-оздоровчих закладів);

-спеціалізовані науково-експериментальні міста;

-сільськогосподарські міста;

-міста-воєнні центри [110, с. 43].

За чисельністю населення міста поділяються на міста-мільйонери (більше 1 мільйона осіб), дуже великі міста (від 500 тисяч до 1 мільйона осіб), великі міста (від 100 тисяч до 500 тисяч осіб), середні міста (від 50 тисяч до 100 тисяч осіб) та малі міста (до 50 тисяч осіб). В Україні станом на 1 січня 2002 р. нараховувалось 454 міста, з них: 350 малих, 57 середніх, 38 великих, 4 дуже великих, 5 міст-мільйонерів. Переважна частина міського населення проживає у великих містах (11 мільйонів 500 тисяч осіб із 33 мільйонів 537 тисяч осіб), хоча вони загалом формують незначну частку загальної кількості міст [111, с. 111-112].

Сьогодні спостерігаємо диспропорції в економічному і соціально-культурному розвитку великих, середніх і малих міст, що значною мірою зумовлено політикою зосередження виробництва та основних фондів переважно в обласних центрах і містах обласного підпорядкування. Такі тенденції сприяють виникненню таких явищ, як маятникова міграція і приховане безробіття, з одного боку, і погіршення соціоекологічної і демографічної ситуації у великих містах – з іншого [25, с. 166-167].

Сучасні обласні центри для виконання своїх функцій мають достатній демографічний потенціал, адже всі вони входять до групи великих міст (людністю понад 100 тисяч осіб). Разом з тим, п'ять із них (Київ, Харків, Дніпропетровськ, Донецьк, Одеса) – міста мільйонери, чотири – (Запоріжжя, Львів, Миколаїв, Луганськ) належать до групи дуже великих міст, людністю від 500 тисяч до 1 мільйона мешканців, і найбільша кількість (16) регіональних центрів мають чисельність населення від 100 до 500 тисяч осіб. Найменший обласний центр – м. Ужгород – налічує 125 тисяч мешканців [25, с. 159].

Міста-мільйонери і дуже великі міста відіграють провідну роль в розвитку урбанізації, концентруючи в собі значну частину соціально-економічного потенціалу країни. Вони, як правило, мають високий технічний рівень промисловості (це було започатковано для міських населених пунктів ще за часів СРСР), потужну науково-дослідну базу, є провідними науковими і адміністративними центрами. У зв'язку з цим виникає необхідність їх комплексного розвитку [112, с. 38]. Сьогодні зростання питомої ваги міського населення зумовлює у міських населених пунктах такі проблеми, як: дефіцит міських територій, ускладнення їх структури і транспортних зв'язків, загострення соціально-економічних зв'язків та безробіття, порушення екологічного балансу. А найбільш гострими проблемами населених пунктів є: безробіття, екологічні проблеми, незадовільне комунальне забезпечення,

житлові проблеми, злочинність, транспортні проблеми.

У межах міст-мільйонерів, дуже великих та великих міст з метою оптимального вирішення загальноміської територіальною громадою питань місцевого значення та більш ефективного управління містом утворюються райони. За своїм статусом район у місті відрізняється від статусу сільського району. Сьогодні місцеве самоврядування на рівні району в місті належить до базового рівня, на відміну від сільських районів, населення яких не є суб'єктом місцевого самоврядування (територіальною громадою). Район у місті – це просторова межа функціонування територіальної (внутрішньоміської) громади [100, с. 232]. В Україні налічується близько 118 районів у місті [96].

Організація управління районом у місті належить до компетенції міських рад. Зокрема, це право приймати рішення щодо матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи неутворення в місті районних рад та в разі їх утворення – визначення обсягу і меж повноважень районних рад [111, с. 43].

За місцем у системі розселення міста поділяють на:

- центри районних низових систем розселення (міста обласного, районного підпорядкування, переважно центри адміністративних районів із чисельністю населення 20-50 тисяч);

- центри районних систем розселення (міста обласного, районного підпорядкування, переважно центри адміністративних районів із чисельністю населення 50-100 тисяч);

- центри обласних, а в окремих випадках – міжрайонних, районних систем розселення (міста обласного підпорядкування – багатогалузеві промислові або великі курортні центри, переважно центри областей із чисельністю населення 100-250 тисяч);

- центри обласних, а в окремих випадках міжрайонних систем розселення (міста обласного підпорядкування – багатогалузеві промислові, а також адміністративні й культурні центри областей із чисельністю населення 250-500 тисяч);

- центри обласних систем розселення (багатофункціональні міста обласного підпорядкування, великі адміністративні, наукові, економічні й культурні центри, центри областей із чисельністю населення 500 тисяч-1 мільйон);

- центри міжобласних систем розселення (багатофункціональні міста обласного підпорядкування, найбільші адміністративні, наукові, економічні та культурні центри із чисельністю населення більше 1 мільйона) [113].

Найбільш поширеними в Україні є малі міста, які належать до категорії центрів низових локальних систем розселення та господарських центрів місцевого значення (майже 50 % загальної кількості).

Відповідно до затвердженої Законом України Генеральної схеми планування території України виділяють такі типи малих міст:

- міста, що прилягають до центрів систем розселення;

- міста, що мають значні рекреаційний та оздоровчий потенціали;
- міста, що мають значні природний та історико-культурний потенціали;
- міста – центри сільськогосподарських районів;
- монофункціональні міста [114].

За питомою вагою населення, зайнятого в різних сферах економічної діяльності, виділяють такі категорії малих міст:

- міста з переважно промисловими функціями;
- транспортні вузли;
- санаторно-курортні та рекреаційні центри;
- історичні, історико-архітектурні, культурні та туристичні центри;
- адміністративні центри районів;
- господарські центри місцевого значення;

-центри низових локальних систем розселення, що виконують функції з надання соціально-культурних, комунально-побутових та інших послуг населенню [114].

Загалом в Україні нараховується близько 350 малих міст (3/4 загальної кількості міст України), в яких проживає майже 13 % населення країни (близько 19 % міського населення). У тому числі налічується 15 міст з чисельністю населення до 5 тисяч жителів, 66 міст – від 5 тисяч до 10 тисяч жителів, 160 міст – від 10 тисяч до 20 тисяч жителів, 109 міст – від 20 тисяч до 50 тисяч жителів [115].

Близько 25 % малих міст належить до міст з відносно розвинутою економічною базою – міста з переважно промисловими функціями. Головною ознакою віднесення малого міста до цієї групи є перевищення середнього по Україні рівня зайнятості населення в галузях матеріального виробництва. Значна частина цих міст – це монофункціональні міста, галузями спеціалізації яких є гірничодобувна промисловість, енергетика, перероблення сільськогосподарської сировини тощо [98, с. 14].

Мале монофункціональне місто – мале місто, спеціалізацію праці економічно активного населення в якому визначають підприємства здебільшого однієї-двох профілюючих галузей економіки, що формують дохідну частину бюджету міста, забезпечують функціонування соціальної інфраструктури та інших об'єктів життєзабезпечення населення. Водночас з малим монофункціональним містом розрізняють і депресивний регіон (мале монофункціональне депресивне місто) – територія з високим рівнем концентрації промислово-виробничого потенціалу, сучасний стан якої є проявом кризи економіки і спаду виробництва у галузях та регіонах [116].

До недоліків функціонування міст і систем населених пунктів належать: неузгодженість соціального, економічного, містобудівного та екологічного аспектів розвитку населених пунктів та прилеглих територій; надмірна концентрація населення і виробництва у великих містах; уповільнений розвиток більшості середніх і малих міст; недостатній рівень розвитку соціальної та інженерно-транспортної інфраструктури населених пунктів.

Основною причиною цього є відсутність науково-обґрунтованої загальнодержавної стратегії розвитку та забудови міст [117, с. 22]. Основними принципами сталого розвитку міст вважаються: обмеження територіального розвитку міст; мінімальне споживання усіх видів ресурсів при забезпеченні соціального ефекту на основі комплексної оцінки умов розвитку міст; ефективне використання міських територій; максимальний рівень задоволення екологічного стану житлової забудови; створення ефективних методів управління та економічного стимулювання; створення єдиної системи планування і управління містобудівними процесами на рівні країни, регіону, міста [117, с. 66-67].

Незважаючи на недосконалість правового регулювання населених пунктів, які мають статус міст в Україні, в ідеалі місто – це важливий політичний, економічний, культурний, освітній, науковий та інформаційний центр, часто метрополія, мегаполіс.

Місто – це великий споживач природних та матеріальних ресурсів, проте міська влада, за окремими винятками, не є власником чи розпорядником цих ресурсів, хоча дуже часто зобов'язана вкладати великі кошти у розбудову інфраструктури їх експлуатації, розвиток соціальної інфраструктури населених пунктів, де вони добуваються чи продукуються. Разом з тим, місто є центром тяжіння для інтелектуалів, у якому вони концентруються, постійно впливаючи на весь навколишній регіон. Одночасно місто є провідним продуцентом ідей, нових технологій, споживчих товарів, культурних цінностей. Таким чином, місто і його мешканці виступають організатором різних сторін суспільного та господарського життя певного регіону, реально навіть не маючи управлінських важелів для цього [118, с. 201-202].

З огляду на це, виникає необхідність забезпечення містам такого статусу, при якому місто – це перш за все його громада, постійні та тимчасові мешканці, продуценти і консументи, виробники матеріальних і творці духовних цінностей, електорат, повноправний господар у своєму домі.

Підсумовуючи, слід зазначити, що усі населені пункти України мають різні історичні, природно-екологічні, територіальні, релігійні, економічні, фінансові, рекреаційні, культурно-звичаєві, національно-етнічні, соціальні та інші показники, а отже «де-факто» різний статус, який потребує ефективного правового регулювання.

Таким чином, визначення сутності населених пунктів через з'ясування існуючих понять, термінології та правового статусу останніх буде сприяти формуванню сучасного адміністративно-правового статусу населених пунктів в Україні відповідно до вимог адміністративної реформи. А законодавче визначення поняття, класифікації, критеріїв віднесення населених пунктів до відповідної категорії матиме важливе значення для удосконалення системи територіального устрою України.

2.2. Адміністративно-правовий статус населених пунктів та його особливості

Питання адміністративно-правового статусу населених пунктів в умовах територіальної та муніципальної реформ є надзвичайно актуальним. Поняття адміністративно-правового статусу населених пунктів у юридичній літературі майже не визначено і, як правило, отожднюється з правовим статусом останніх. Міста Київ та Севастополь, відповідно до статті 92 Конституції України, мають спеціальний статус [37]. Проте наукового його обґрунтування, умов та підстав набуття такого статусу для населених пунктів нашої держави ще немає, крім того, на законодавчому рівні зазначене поняття також не має достатнього висвітлення. Окремі питання цієї проблеми розкрито у роботах В. О. Макухи, Н.Р. Нижник, О.І. Соскіна, О.І. Сушинського і інших. Обґрунтування спеціального статусу міста Севастополя та шляхи його законодавчого регулювання розглядали В.Д. Борисов, С. Іванов, В.В. Колесніченко, С. М. Кулик, І. М. Салій, А.М. Філінков та інші.

З огляду на це, доцільно було б визначити поняття адміністративно-правового статусу населених пунктів, здійснити аналіз його сутності та змісту, критеріїв визначення, різновидів та особливостей адміністративно-правового статусу населених пунктів в Україні.

Етимологія поняття адміністративно-правового статусу населеного пункту у буквальному розумінні визначається як певний стан чи становище [119, с. 675]. Так, саме слово «статус» розуміють як сукупність прав та обов'язків громадянина або юридичної особи, чи як стан або становище. При цьому стан – це обставини, умови в яких хто-небудь чи що-небудь перебуває, існує. Становище – це сукупність суспільно-політичних відносин, аспекти суспільного життя; місце, роль у суспільстві, в соціальному чи професійному середовищі; режим, розпорядок державного, суспільного життя, що встановлює влада [91, с. 1187-1188].

Що стосується позначення «адміністративно-правовий», то, з огляду на зміст категорій «адміністрація» (особи, що керують) та «адмініструвати» (керувати, управляти), йдеться про врегульований нормами права, юридизований управлінський статус населеного пункту. Адже адміністративне право відрізняється від інших галузей права сферою дії, яку, головним чином, становить державне управління, що має виконавчо-розпорядчий характер. У зв'язку з цим можна підкреслити, що воно перебуває у безпосередньому, повсякденному, практичному вирішенні завдань правового регулювання у сфері економіки, підприємництва, управління адміністративно-політичною, соціально-культурною діяльністю і забезпечення законності в державному управлінні [120, с. 34]. Крім того, розглядаючи адміністративно-правовий

статус людини і громадянина, науковці визнають, що характерною ознакою останнього є специфічна сфера його виникнення, а саме: сфера державного управління, виконавчої діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування та інших суб'єктів, яким делеговані адміністративно-правові владні повноваження із забезпечення реалізації захисту прав громадян [120, с. 36]. Якщо взяти до уваги те, що населений пункт – це територія, заселена цими людьми, що здійснюють на ній різні види діяльності, то логічним видається застосувати окремі елементи її характеристики і до адміністративно-правового статусу населеного пункту.

Адміністративно-правовий статус населеного пункту можна розглядати у двох аспектах. По-перше, як комплекс прав і обов'язків населеного пункту. В даному випадку йдеться про певні можливості місцевих органів державної влади та самоврядування, які необхідні їм для забезпечення нормального функціонування і розвитку населеного пункту як території, заселеної людьми, що реалізують на ній свої інтереси, та обов'язки перед державою і суспільством щодо забезпечення населення певними матеріальними і нематеріальними благами, рівнем послуг та інше. По-друге, як адміністративно-правове положення населеного пункту в конкретних суспільно-політичних умовах. У цьому аспекті адміністративно-правовий статус населеного пункту охоплює характеристику організації та функціонування різних сфер суспільного життя населеного пункту (політики, економіки, підприємництва, культури, освіти, медицини, комунального господарства, транспорту тощо).

Як стверджує Н.Р. Нижник, правовий статус – це багатоаспектна й багатоелементна категорія, що включає такі складові, як завдання та цілі, права та обов'язки, функції, відповідальність, організацію чи порядок утворення та процедури діяльності [121, с. 91]. Очевидно, що адміністративно-правовий статус, як частина цього поняття (співвідношення категорій загального та особливого) містить дані складові.

В юридичній лексиці під адміністративно-правовим статусом населеного пункту, як правило, розуміють категорію населеного пункту. Наприклад, у наказі Державного комітету земельних ресурсів України від 10 липня 2002 р. «Про затвердження Інструкції про загальні вимоги до оформлення технічного паспорта земельної ділянки, яка виставляється на земельні торги», зазначено: «... при зазначенні місця розташування земельної ділянки в межах населеного пункту необхідно вказувати адміністративний статус населеного пункту (записується місто обласного або районного значення, село тощо) [122]. Аналогічні вказівки можна зустріти і в інших документах органів виконавчої влади України [123]. Таке розуміння адміністративно-правового статусу населених пунктів хоч і не є абсолютно точним, але видається виправданим, оскільки і категорія, і адміністративно-правовий статус населеного пункту тісно пов'язані. Разом вони відображають такі найсуттєвіші ознаки населеного пункту, як чисельність населення, галузі виробництва, інфраструктура, місцеві органи публічної влади, їх повноваження та відповідальність, ступінь підпорядкованості центру тощо.

Отже, адміністративно-правовий статус населеного пункту – це регламентоване правом становище населеного пункту, яким визначаються його сутність та зміст, а також повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування на території цього населеного пункту.

З огляду на це визначення випливає, що адміністративно-правовий статус населеного пункту і категорія населеного пункту явища не тотожні, оскільки населені пункти, що відносяться до одної категорії, можуть мати різний адміністративно-правовий статус. Зокрема, у Конституції України зазначено, що статус столиці України та *спеціальний статус* інших міст визначаються виключно законами України (пункт 16 частина 1 статті 92) [37].

Згідно зі статтею 133 Конституції України міста Київ і Севастополь мають *спеціальний статус*, який визначається законами України [37]. Що стосується спеціального статусу міста Севастополя, то цікавим видається те, що в Бюджетному кодексі України (пункт 1 статті 67) його позначено терміном «*особливий*» [124]. Звідси виникає питання про співвідношення понять «спеціальний» та «особливий» статус населених пунктів.

Терміни «спеціальний» та «особливий» в українській мові є синонімами. Особливий (який має певне, відмінне від інших призначення, завдання) – це спеціальний, винятковий, незвичайний, характерний [125, с. 92].

Словники української мови поняття «спеціальний» трактують, в основному, як призначення виключно для кого-небудь, чого-небудь; який має особливе призначення; який чимось відрізняється від інших; не такий як інші; особливий; який відзначається більшою, ніж звичайно, мірою свого вияву [30, с. 508]. «Особливий» – який чимось відрізняється з-поміж інших, не такий як інші, не схожий на інших, незвичайний, винятковий; характерний лише для певного предмета, явища, певної особи та інше; своєрідний, специфічний; який відзначається більшою ніж звичайно мірою свого вияву; який має спеціальне завдання, призначення [30, с. 446].

Як вважає О.І. Сушинський, це дає підстави припускати, що законодавець, застосовуючи різні слова, зокрема «спеціальний» та «особливий» щодо статусу Севастополя, фактично ототожнює їх. Проте, зауважує вчений, в аспекті юридичної чистоти видається доречним застосовувати у поточних законах якраз конституційне поняття [71, с. 18].

Поняття «спеціальний» та «особливий» статус міст мають практично однакове смислове навантаження. Спеціальний статус свідчить про особливе призначення, його може бути надано місту, яке буде в змозі виконати певні спеціальні загальнодержавні чи інші функції (наприклад, функції столиці, воєнного економічного, промислового центру), а особливий статус означає, що місто в силу власних, об'єктивно існуючих, характерних рис посідає особливе місце у системі населених пунктів держави. На наш погляд, у правовій термінології їх розмежовувати недоцільно, оскільки спеціальний статус, як правило, надається не звичайним містам, а тим, які мають певні особливості і, у зв'язку з цим, здатні будуть здійснювати спеціальні права і обов'язки.

Сутність поняття «спеціальний статус» населеного пункту в юридичній науці сьогодні майже не визначено. У зв'язку з цим у національному

законодавстві залишаються не вирішеними наступні питання. На якій підставі спеціальний статус може бути надано іншим містам, крім Києва та Севастополя? Чи може бути надано спеціальний статус іншим категоріям населених пунктів, тобто селам і селищам?

О.І. Сушинський пропонує виокремити статус будь-якого поселення з множини аналогічних поселень з урахуванням ознак, на підставі яких виробляється оцінка, визначення або класифікація чого-небудь. Установлення категорійності поселень стосується родових понять і, як правило, множини відповідних об'єктів. Що ж до спеціального статусу, то тут необхідно розвивати концепцію про унікальні, одиничні критерії, які стосуються ідентифікації виняткових об'єктів, за якими законом може бути визнано «де-юре» спеціальний статус. Наприклад, місто-столиця відповідної держави [71, с. 20].

На думку польського вченого Б. Яловецького, столичний статус міста полягає не тільки в тому, що в ньому розташовані найважливіші органи політичної і адміністративної влади чи дипломатичні представництва, та центри управління чи філії міжнародних підприємств. Сутністю столиці є символічно-інтеграційна функція – утворення взірців культури і їх поширення, а також формування стандартів у сфері звичаю і моди. Місто-столиця – це багатий і розмаїтий творчий потенціал в усіх ділянках науки і мистецтва, унікальні культурні пропозиції, багатий діапазон торгівлі і послуг, розвинута транспортна інфраструктура, розмаїття будівель громадського призначення, багате інформаційне оформлення, освітлення тощо [126, с. 73]. Управління великим містом, яке є одночасно столицею держави, повинно вирізняється своїми специфічними ознаками. Як зазначив М. Ярошинський: «...не підлягає сумніву, що з погляду на особливий характер столиці держави, організація самоврядування і організація урядових установ мусять бути на відповідній території витлумачені усі разом, цілісно і, одночасно, окремо від решти територій» [127, с. 5].

Спеціальний статус міста Києва, як столиці України, визначає Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ». У ньому зазначено, що Київ є політичним, адміністративним, духовним, культурним, історичним, науково-освітнім центром України, а також місцем розташування загальнодержавних та місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні. Столичний статус міста покладає на органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади додаткові обов'язки та гарантує цим органам надання з боку держави додаткових прав (стаття 1) [128]. Проте, зазначає В.П. Новик, Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» не розмежує повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у столиці, чітко не визначає статусу Київської міської ради та Київської міської адміністрації. Також у Законі не визначено статус районів у місті, співвідношення і взаємовідносини територіальної громади міста Києва і територіальних громад його районів, що призводить до непорозумінь у питаннях управління комунальною власністю,

яка перебуває на території Києва і водночас на території району [36, с. 92].

Серед науковців має місце дискусія щодо створення Столичного регіону як ланки адміністративно-територіального устрою, що поєднує столичне місто і територію, яка прилягає до нього і допомагає виконувати йому столичні функції, та за демографічними, урбаністичними, соціальними, культурними і економічними ознаками, що визначають її головні зовнішні функції та просторову організацію, забезпечує формування життєвого простору і життєзабезпечення столиці [36, с. 98]. Законодавче закріплення за м. Києвом та прилеглими територіями статусу Столичного регіону вирішить у майбутньому низку проблем: визначаться чіткі межі такого регіону, у Києві та Київській області зрівняється рівень життя за рахунок розподілу між столицею і прилеглими територіями управлінських, соціальних, економічних, екологічних функцій. Проте, зазначає В.П. Новик, приєднання таких міст Київської області, як Бровари, Бориспіль, Васильків, Ірпінь, Вишгород, до міста Києва матиме свої наслідки: ці населені пункти втратять статус адміністративно-територіальних одиниць, а, отже, не зможуть формувати свої органи місцевого самоврядування. Натомість ці населені пункти будуть мати своє представництво в органах місцевого самоврядування та державного управління районів у місті Києві. З огляду на це, на думку науковця, доцільним вбачається укласти угоду про співпрацю на рівних засадах між Києвом та цими містами, щоб сприяти тісним зв'язкам взаємодії та взаємодоповненню [36, с. 102].

Більшість сучасних столиць – це поліфункціональні центри. Хоча з метою не допустити гіперконцентрації соціально-економічного життя в одному центрі чи необхідністю його зміщення в напрямі до геометричного центру держави, столицю переносять до іншого міста (як у Казахстані – з Алмати до Акмоли (тепер Астана) чи навіть створюють нове місто-столицю (як в Бразилії – Бразиліа). З цією ж метою використовують такий механізм, як плюралізм (розосередження) столичних функцій, при якому вищі органи державної влади можуть бути розміщені в кількох містах. Так, офіційною столицею сучасної Німеччини є місто Берлін, хоча окремі центральні державні структури залишаються в Бонні і Карлсруе [25, с. 128].

Згідно з Конституцією України (частина 2 статті 118, частина 3 статті 133, частина 2 статті 140) Севастополь є містом зі спеціальним статусом, а тому особливості здійснення місцевого самоврядування і виконавчої влади у ньому повинні визначатися окремим законом [37].

Основною причиною (критерієм), що обумовлює спеціальний статус міста Севастополя, вважається орієнтована, у минулому, на виконання оборонних функцій інфраструктура та розміщення і функціонування на території міста основної бази Чорноморського Флоту Російської Федерації [129]. Проте закон, що б визначав такий статус Севастополя, дотепер не прийнято. У сучасних політико-правових умовах місцеве самоврядування та виконавча влада міста Севастополя функціонують неефективно, оскільки не мають достатнього правового забезпечення. Сьогодні у Верховній Раді України міститься декілька проектів законів, що пропонують різні шляхи врегулювання спеціального

статусу міста.

Які ж чинники реально обумовлюють надання місту Севастополю спеціального статусу та які причини перешкоджають прийняттю відповідного закону – питання відкрите.

Севастополь, безумовно, унікальне місто, самостійна адміністративно-територіальна одиниця, регіон. Це – культурно-історичний і науковий центр, один з морських, торговельних і рибних портів України, що поступово перетворюється в міжнародний туристично-рекреаційний центр. Етнічною особливістю, що зумовлює спеціальний статус Севастополя, є демографічний склад населення, адже тут проживає 26 національностей, з яких 74 % – росіяни, 21 % – українці, решта – білоруси, кримські татари, євреї, вірмени, греки, німці, болгары, караїми. Наявність такої багатонаціональної громади зумовлює особливості менталітету місцевих жителів, а також специфіку здійснення публічної влади у регіоні [110, с. 6-23].

До складу Севастополя, як адміністративно-територіальної одиниці, входять чотири адміністративні райони (Балаклавський, Гагарінський, Ленінський, Нахімовський), в межах яких розміщено три міста – Севастополь, Балаклава, Інкерман, селище міського типу – Кача і 29 сіл.

Сьогодні управління у місті Севастополь здійснюють Севастопольська міська рада, депутатів якої обирає територіальна громада, а голову – депутати, та Севастопольська міська державна адміністрація, голову якої призначає Президент України.

Крім Севастопольської міської ради, у місті функціонує 4 районні в місті ради (Балаклавська, Гагарінська, Ленінська, Нахімовська), 1 міська рада районного підпорядкування (Інкерманська), 1 селищна рада (Качинська) та 4 сільські ради (Андріївська, Верхньосадівська, Орлинівська, Тернівська). Існують 4 районні державні адміністрації. Цікавим в організації самоврядування міста є той факт, що жоден з перелічених органів місцевого самоврядування не має власних виконавчих органів, а також те, що голову міської ради обирають депутати, а не населення [110, с. 10].

Відповідно до статей 118 і 140 Конституції України особливості здійснення виконавчої влади (яку, на відміну від інших міст держави, тут здійснює міська державна адміністрація) і місцевого самоврядування у місті Севастополі повинно бути визначено окремими законами [37].

Проте закріплення, відповідно до Основного Закону держави, за Севастополем спеціального статусу і відсутність законів, що його регулюють, фактично виокремлює це місто за межі законодавства України, що регулює відносини у сфері:

- організації діяльності органів виконавчої влади;
- організації діяльності органів місцевого самоврядування;
- правового режиму власності;
- використання природних ресурсів на території міста [110, с. 42].

Упродовж останнього десятиліття було підготовано близько двадцяти законопроектів про статус Севастополя. Вважається, що головною причиною, що обумовлює спеціальний статус міста і водночас впливає на неприйняття

згаданого закону, є розміщення на території Севастополя основної бази Чорноморського Флоту Російської Федерації, адже відповідно до статті 17 Конституції України на території України не допускається розташування іноземних військових баз [37]. Сьогодні військові бази Російської Федерації перебувають у Севастополі на умовах оренди, відповідно до пункту 14 розділу XV «Перехідних положень» Конституції України та міжнародних договорів, що ратифіковані Верховною Радою України [37], [130], [131].

23 червня 2005 р. було прийнято Закон України «Про місто-герой Севастополь», який 20 липня 2005 р. відхилив Президент України. Відповідно до згаданого закону, місто-герой Севастополь є містом загальнодержавного значення із спеціальним статусом, що обумовлений:

- 1) географічними, історичними і економічними особливостями міста;
- 2) спільним базуванням Військово-Морських Сил України і основної бази Чорноморського флоту Російської Федерації, що тимчасово перебуває на території міста Севастополя;
- 3) особливостями формування місцевого бюджету;
- 4) особливостями здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування (частина 1 статті 1) [129].

Що стосується статусу міста Севастополя, як адміністративно-територіальної одиниці, то цим законом закріплюється наявна система територіальної організації влади у місті. Слід погодитися із зауваженнями Президента України до згаданого закону про те, що в даному випадку порушуються вимоги Конституції України (статті 132 та 133) щодо єдиної системи адміністративно-територіального устрою в державі. При цьому також унеможлиблюється реалізація повною мірою конституційних гарантій та основних засад здійснення місцевого самоврядування, оскільки створюватимуться умови для постійного протистояння рад, зловживань, адже за правовим статусом Севастопольська та Інкерманська міські ради, численні сільські та селищна ради належать до органів місцевого самоврядування, які представляють первинних суб'єктів місцевого самоврядування і тому за законодавством мають однакові повноваження [132].

Крім того, Законом, який розглядається, передбачено, що Севастопольська міська рада має бути не тільки представницьким органом територіальної громади міста Севастополя, а й одночасно органом місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селища, міста, які входять до складу міста Севастополя (частини друга та третя статті 6 Закону) [129].

Такий статус Севастопольської міської ради не узгоджується з Конституцією України, Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [45], якими в Україні не тільки гарантується місцеве самоврядування, визначається його система, розмежовуються повноваження органів місцевого самоврядування різних рівнів, а й передбачається, що спільні інтереси територіальних громад представляють лише районні та обласні ради (стаття 7, частина 4 статті 140 Конституції України) [37]. До цього слід додати, що Закон

не визначає, як саме Севастопольська міська рада зможе поєднувати у своїй діяльності виконання завдань різних за своєю природою органів, порядок розподілу повноважень та взаємодії органів місцевого самоврядування на території міста Севастополя як окремої одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України.

Не узгоджується з пунктом 29 частини 1 статті 85 Конституції України, за яким встановлення і зміна меж міст є повноваженням Верховної Ради України, положення частини четвертої статті 2 Закону щодо надання Севастопольській міській раді повноваження встановлювати і змінювати межі міста Інкерман.

Слід також враховувати, що з огляду на пункт 13 частини першої статті 92 та статтю 132 Конституції України територіальний устрій України має визначатись окремим законом. При цьому Основний Закон України не передбачає можливості запровадження особливого адміністративно-територіального устрою у місті Севастополі чи будь-якому іншому регіоні держави [132].

Що ж до виконавчих органів місцевого самоврядування, яких, нагадаємо, у місті Севастополі сьогодні немає, то статтею 7 Закону визначається, що єдиними в організаційному відношенні органами, які здійснюють функції виконавчих органів Севастопольської міської ради, районних у місті рад (у разі їх створення), а також функції місцевих органів виконавчої влади, є Севастопольська міська державна адміністрація, відповідні районні державні адміністрації у місті Севастополі [129].

На думку О.І. Соскіна, при побудові адміністративно-територіального устрою міста найкраще застосовувати модель агломерації, тобто розглядати Севастополь як сукупність різних адміністративно-територіальних одиниць, кожна з яких має власні органи управління. Такий підхід видається вченому більш плідним, порівняно з теперішнім устроєм Севастополя, при якому до міста штучно приєднано адміністративно-територіальні утворення, які, по-суті, позбавлені власного статусу. Усі населені пункти, що розміщені на території Севастополя повинні входити до складу агломерації, і, одночасно, мати самостійний статус і право обирати демократичним шляхом органи місцевого самоврядування. Це означає, що в селах сільські громади повинні бути наділені правом обирати голів сільських рад, в селищі Кача – селищного голову, а в містах Севастополі, Інкермані та Балаклаві – міських голів.

Крім того, як і в відхиленому Президентом України законопроекті, пропонується сформувати спільний представницький орган територіальних громад агломерації – раду Севастопольської агломерації, але за іншим принципом. З метою оптимального врахування інтересів усіх адміністративно-територіальних суб'єктів у законі про Севастопольську агломерацію О.І. Соскін пропонує передбачити створення ради сільських і міських голів як консультативного органу при раді агломерації [110, С. 11-12].

Даний науково-методологічний підхід, спрямований на розвиток інфраструктури всіх населених пунктів міста-агломерації як цілісної системи, на наш погляд, є виправданим і в частині організаційно-правової основи

здійснення місцевого самоврядування відповідає вимогам Конституції та законів України.

Сучасна система адміністративно-територіального устрою Севастополя безумовно є недосконалою, оскільки не здатна забезпечити у повному обсязі реалізацію населенням свого права на місцеве самоврядування, а також самодостатній розвиток міста у різних галузях виробництва. Незважаючи на це, практично всі автори проектів законів про статус Севастополя прагнуть зберегти унікальність його територіальної організації, а це, як зазначалося, суперечить статтям 132 і 133 Конституції України. Таке прагнення зумовлюється наступними причинами. Населені пункти, що складають адміністративно-територіальний устрій Севастополя, пов'язані між собою тісними соціально-економічними зв'язками, розрив яких шляхом передачі згаданих населених пунктів до складу відповідних районів видається зовсім нелогічним. Разом з тим, кожен населений пункт, що входить до складу даного міста-регіону, прагне до самостійності, яку може бути забезпечено через механізм функціонування на відповідній території органів місцевого самоврядування та виконавчої влади.

Поєднання в єдиному законодавчому акті державних інтересів, прав Севастопольської територіальної громади та громад населених пунктів, що розташовані на території Севастополя, на здійснення місцевого самоврядування видається надто складним. Доцільним, на наш погляд, було б здійснити підпорядкування міста Севастополя Автономній Республіці Крим, оскільки це сприятиме оздоровленню соціально-політичної та економічної ситуації в даному населеному пункті. Разом з тим, питання про розміщення на території міста Воєнно-морських сил Чорноморського флоту слід було б віднести виключно до компетенції Верховної Ради України.

Що стосується надання спеціального статусу іншим містам України, крім Києва та Севастополя, то беручи до уваги пункт 16 частину 1 статті 92 Конституції України [37], можна зробити висновок, що за умови розробки науково-обґрунтованих критеріїв, Верховна Рада України може прийняти закон про надання спеціального статусу тому чи іншому місту в Україні.

Вважається, що місто Львів може мати «спеціальний» статус, обумовлений національним і всесвітнім значенням об'єктів його культурної спадщини [71, с. 20]. Відповідно до Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини (1972 р.), учасником якої стала Україна, історичний центр Львова, поряд з Софіївським заповідником та Києво-Печерською лаврою, віднесено до найцінніших пам'яток світової культури [133]. Львів – найбільше місто серед західних областей України з населенням 734, 9 тисяч жителів [134, с. 166-167]. У XIV-XVI ст. місто набуває загальноєвропейського значення для розвитку культури, освіти, науки.

Керуючись міжнародними та європейськими правовими актами щодо охорони культурної спадщини, прийнято Указ Президента України «Про збереження історичної забудови у центральній частині міста Львова» від 2 липня 1997 р. [135], Постанову Кабінету Міністрів України «Про комплексну програму збереження історичної забудови у центральній частині міста Львова»

від 15 листопада 1997 р. [136], Закон України «Про охорону культурної спадщини» від 8 червня 2000 р. [137]. Проте комплексного вирішення проблем, пов'язаних із відновленням, поширенням, збереженням та використанням культурних цінностей міста Львова, ці нормативні акти не забезпечили. Відсутність чіткого системного підходу до фінансування реставраційно-відновлюваних робіт, механізму і системності їх виконання та неузгодженість дій владних структур різних рівнів зумовили невиконання названої програми [138]. У Львові з 1975 р., коли утворено Державний історико-архітектурний заповідник, до 1995 р. відреставровано лише близько 40 будівель. Для прикладу, в одному з історичних центрів Польщі – Кракові упродовж 1960-1990 років відреставровано більш як 400 будинків [139].

Слід погодитися з думкою О.І. Сушинського про те, що культурна спадщина розміщена в місті та насамперед в історичному місті, є його органічною, невід'ємною частиною. Це означає, що міська культурна спадщина не повинна розглядатися відокремлено від питання розвитку відповідного міста [71, с. 33-34]. Таким чином, з метою збереження унікальної культурної спадщини Львова було розроблено проекти законів про надання місту «спеціального статусу» [140], [141].

Одним із перших питань про надання місту спеціального статусу підняв колишній міський голова Львова В.С. Куйбіда, який зазначав, що створення у Львові вільної економічної зони дало б можливість залучати й акумулювати на міські потреби значно більше коштів, ніж перепадає з обласного бюджету.

За ініціативою народного депутата України V скликання П.І. Писарчука, розроблено і подано до Верховної Ради України Законопроект «Про особливий статус міста Львова» [140]. Основною ідеєю цього документа стало те, що Львів самостійно накопичуватиме кошти за рахунок інвестиційних проектів. Інвесторів має привабити спеціальний чітко виписаний пільговий режим (податкові пільги, митні пільги на матеріали, устаткування, сировину, обладнання, комплектуючі вироби, ввезені на територію України). Інвестиційні проекти повинні стосуватися сфер реконструкції та реставрації історико-архітектурних пам'яток і житлового фонду в межах історичної забудови міста, туризму, охорони здоров'я, культури, освіти й книговидавництва, охорони навколишнього середовища та рекреації, водопостачання і тепlopостачання, збирання відходів, сміття та їх утилізації. Щодо фінансово-економічного обґрунтування законопроекту, то зростання суми фінансових надходжень до бюджету міста передбачалося за рахунок здійснення інвестиційних проектів, тобто прийняття Закону не потягнуло б збільшення видаткової частини Державного бюджету України [138].

Законопроект «Про особливий статус міста Львова» 17 листопада 2006 р. було замінено проектом Закону «Про Львів – місто культурної спадщини», розробником якого є О.І. Сушинський. Вчений здійснив наукове обґрунтування концептуальних засад спеціального статусу міста Львова, органів місцевого самоврядування, розробив, відповідно до цих засад, концепцію органу управління його культурною спадщиною та концепцію гарантування здійснення органами місцевого самоврядування Львова

спеціальних функцій [71]. Серед новел цього проекту Закону варто звернути увагу на наступне. Державне управління у сфері охорони культурної спадщини пропонується покласти на спеціально уповноважений орган охорони культурної спадщини Львівської міської ради. Цей орган утворюватиметься Львівською міською радою за погодженням із центральним органом виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини і буде підконтрольний та підзвітний Львівській міській раді, відповідним органам виконавчої влади та центральному органу виконавчої влади у сфері охорони культурної спадщини [141].

На думку О.І. Сушинського, прийняття цього Закону забезпечить правові та економічні основи захисту культурної спадщини міста, розвитку індустрії туризму, утворенню нових робочих місць. Принцип самодостатності формуватиме усвідомлення територіальною громадою та органами місцевого самоврядування відповідальності за забезпечення охорони та збереження унікальної культурної спадщини. Водночас з прийняттям цього Закону й Україна сприйматиметься світовою громадськістю як держава відповідальна за належний захист унікальної культурної спадщини [71, с. 116].

Отже, Львів займає важливе місце у системі міст України завдяки своїй історії, економічному розвитку та іншим соціально-політичним чинникам, що посилюють загальнонаціональне значення міста. Його вплив не обмежується лише західними областями України, а сягає всіх закутків держави, а також країн, де живе і діє українська діаспора. Унікальність культурної спадщини міста Львова та відповідальність держави за її збереження (існує низка інших міжнародно-правових документів, згідно з якими Україна зобов'язана зберігати і примножувати власні культурні цінності [133], [142], [143]) зумовлює необхідність прийняття спеціального законодавства, яке б визначало основні завдання, принципи та організацію діяльності органів місцевого самоврядування в частині розвитку, охорони та збереження історико-архітектурного середовища міста. У зв'язку з цим адміністративно-правовий статус Львова, безумовно, потребує дієвого правового регулювання. Найефективніше цього можна було б досягти шляхом прийняття окремого закону, обов'язковим при цьому є надання місту спеціального статусу, основне – забезпечити йому належні умови для розвитку.

Як вже зазначалося, виходячи із аналізу положень статті 92 Конституції України, відповідно до якої виключно законами України визначається статус столиці України; спеціальний статус інших міст, можна зробити висновок, що спеціальний статус може надаватися іншим містам, а не лише Києву та Севастополю.

Підвищення рівня соціально-економічного розвитку нашої держави значною мірою залежить від сталого розвитку міст-мегаполісів, де чисельність жителів перевищує 1 мільйон осіб. Такі міста відіграють важливу роль у соціально-економічному та політичному становленні України на світовій арені, яку важко переоцінити, мають значно розвинуту економічну, соціальну інфраструктуру, величезний промисловий, науково-технічний, кадровий, культурний потенціал, який дозволяє істотно впливати на всі соціально-

економічні процеси в Україні.

Важливим фактором реалізації потенціалів таких міст, розкриття всіх можливостей, що вони мають, та забезпечення гідного рівня життя його мешканців є повноваження, які надані органам місцевого самоврядування, та наявність необхідних фінансових ресурсів.

В.П. Новик вважає, за наявності відповідного законодавчого забезпечення, послуги столичного рівня зможуть надаватись не тільки у Києві, але й в п'яти інших великих містах – Харків, Донецьк, Дніпропетровськ, Одеса та Львів [36, с. 108-110].

Що ж до надання спеціального статусу населеним пунктам інших категорій – селам і селищам, то Основний закон держави не містить з цього приводу ніяких повноважень. У Концепції Національної програми відродження села на 1995-2005 рр. зазначено, що державна підтримка сільської поселенської мережі, що здійснюється для відродження і збереження останньої, має спиратися на міцну матеріальну базу, систему економічних регуляторів та правового захисту. З цією метою, зокрема, класифікуються і юридично оформляються категорії та статус сільських населених пунктів; окремо визначається спеціальний статус сільських поселень, утворених у зв'язку з спорудженням промислових об'єктів, ліквідацією наслідків аварій та стихійного лиха та з інших причин [144]. Проте на сьогодні жодного сільського населеного пункту зі спеціальним статусом в Україні немає, очевидно тому, що прийняття закону про надання спеціального статусу сільському населеному пункту було б неконституційним, оскільки із статті 92 Конституції України випливає, що спеціальний статус може бути надано лише містам.

На наш погляд, індивідуальні ознаки, що зумовлюють спеціальний статус населеного пункту, можуть бути притаманними не тільки містам, а й селищам і селам. Очевидно, що закріпити в одному законі підстави та умови надання спеціального статусу населеним пунктам в Україні неможливо, адже кожен населений пункт, що претендує на такий статус, по-своєму унікальний. А це означає, що зміст спеціального статусу у кожному населеному пункті може бути різним, залежно від критерію, на підставі якого він надається. Таким чином, можна виокремити різновиди спеціального статусу населених пунктів. Наприклад, спеціальний статус: міста-столиці, міста-регіону, воєнного центру, історичного населеного пункту, населеного пункту з природно-рекреаційним потенціалом, населеного пункту з економічним потенціалом, населеного пункту, що постраждав внаслідок стихійного лиха чи техногенної катастрофи, тощо.

Проведення подальших пошуків у цьому напрямі буде сприяти продовженню адміністративно-правової реформи в Україні, що спрямована на забезпечення більш ефективного і оптимального управління державою, її регіонами з метою покращення рівня життя населення.

Висновки до другого розділу

1. У сучасних проектах законів, що покликані врегулювати питання територіального устрою, термін «населений пункт» замінюють терміном «поселення», що на наш погляд не є виправданим, оскільки останній хоч і є близьким до визначення населеного пункту, проте відображає лише те, що у цьому місці проживають недавно або проживають тимчасово, на відміну від населеного пункту, який призначено для постійного проживання. Населений пункт – це сформоване, з огляду на історичні, демографічні та соціально-економічні чинники, місце постійного проживання людей, що має певний рівень розвитку інфраструктури, а також визначені законом назву, територію, межі та може, в установленому законом порядку виступати основою для створення адміністративно-територіальної одиниці

2. Актуальною для територіального устрою України є проблема встановлення меж населених пунктів. Чітко систематизованих правил щодо визначення меж населених пунктів сьогодні немає. Аналіз вітчизняного законодавства свідчить про те, що повноваження у цій сфері мають Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України та органи місцевого самоврядування.

3. Встановлюючи межі населеного пункту, слід брати до уваги, що це історично, а не механічно сформоване місце постійного проживання людей. У процесі реформування територіального устрою можна об'єднувати територіальні громади сіл, селищ та міст з метою створення адміністративно-територіальної одиниці, але ліквідувати для цього самі населені пункти не доцільно. Що ж до проблеми розташування на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць, то такі населені пункти, безумовно, слід об'єднувати, оскільки вони мають між собою тісні соціально-економічні зв'язки і не можуть існувати і розвиватися відокремлено. Села, селища та міста, які увійдуть до складу інших міст внаслідок розташування на їх території, можуть утворювати окремий район у місті зі збереженням своєї історичної назви та низки самоврядних функцій. Необхідно також законодавчо визначити роль територіальної громади села, селища та міста у процедурі встановлення меж населених пунктів.

4. Основний Закон держави називає такі категорії населених пунктів, як міста, селища та села. Критерії, за якими відбувається віднесення населеного пункту до тої чи іншої категорії, потребують уточнення, оскільки сьогодні в Україні безліч населених пунктів не відповідають тій категорії, до якої їх відносять.

5. Адміністративно-територіальною одиницею є не кожний населений пункт і не власне населений пункт, оскільки останній служить територіальною базою для її формування. Одна адміністративно-територіальна одиниця як частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, може об'єднувати декілька населених пунктів. З огляду на це, доцільно було б при визначенні села (чи інших категорій населених пунктів) зазначати, що це, передусім, населений пункт, який може у визначеному законом порядку

становити основу для створення самостійної адміністративно-територіальної одиниці.

6. Село, як первинна ланка у системі населених пунктів держави, потребує сьогодні вирішення низки питань, що стосуються соціально-економічного та культурного обслуговування його мешканців, надання їм належного рівня соціальних, в тому числі адміністративних, послуг. Для того щоб вирішити ці проблеми, необхідно сформувавши матеріально і фінансово забезпечені адміністративно-територіальні одиниці базового рівня, а також раціонально розподілити повноваження між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади.

7. Аналіз такої категорії населених пунктів, як селище, дозволяє зробити висновок про те, що це населений пункт перехідного типу, оскільки йому притаманні ознаки як сільських, так і міських населених пунктів (за чисельністю населення селище можна відносити до сільських населених пунктів, а за видом діяльності цього населення – до міських). Проблемою сучасного адміністративно-територіального устрою є існування, всупереч Конституції України, такої категорії населених пунктів, як селище міського типу. Тривалий час такі населені пункти мали назву «містечко». Таку назву пропонують за ними закріпити і в майбутньому.

8. Здійснюючи розмежування населених пунктів, науковці, як правило, враховують чисельність населення та сфери його зайнятості. Таким чином, класифікуючи населені пункти за цим критерієм, доцільно було б відносити до сільських – села (до 5 тисяч населення, яке займається сільським господарством) і селища (до 10 тисяч населення, яке займається сільським господарством), а до міських – містечка (до 10 тисяч населення, яке зайняте у несільськогосподарських галузях) і міста (понад 10 тисяч населення, яке зайняте у несільськогосподарських галузях).

9. Місто, як найбільш багатогранну категорію населених пунктів, розглядають у різних контекстах (філософському, психологічному, політичному, економічному, кількісному, матеріальному тощо) та класифікують за різними критеріями. У науці висловлюють пропозиції щодо необхідності під час градації міст ліквідувати категорії «місто районного значення» та «місто обласного значення», оскільки ці населені пункти не повинні розвиватися окремо від територій, що прилягають до них. Разом з тим, вчені висловлюють ідеї щодо надання деяким містам, які є найбільшими за кількістю жителів (як правило не менше 1 млн. осіб) адміністративними, промисловими, науковими, фінансовими центрами України і які забезпечують надання високоякісних соціальних послуг населенню кількох областей, статусу міст загальнодержавного значення.

10. Недосконалість правового регулювання міст викликає необхідність забезпечення їм такого статусу, при якому місто – це перш за все його громада, постійні та тимчасові мешканці, продуценти і консументи, виробники матеріальних і творці духовних цінностей, електорат, повноправний господар на своїй території.

11. Усі населені пункти України мають різні історичні, природно-екологічні, територіальні, релігійні, економічні, фінансові, рекреаційні, культурно-звичаєві, національно-етнічні, соціальні та інші показники, а отже, фактично різний статус, який потребує ефективного правового регулювання.

12. Адміністративно-правовий статус населеного пункту можна розглядати у двох аспектах. По-перше, як комплекс прав і обов'язків населеного пункту. В даному випадку йдеться про певні можливості місцевих органів державної влади та самоврядування, які необхідні їм для забезпечення належного функціонування і розвитку населеного пункту як території, заселеної людьми, що реалізують на ній свої інтереси, та обов'язки перед державою і суспільством щодо забезпечення населення певними матеріальними і нематеріальними благами, рівнем послуг та інше. По-друге, як адміністративно-правове положення населеного пункту в конкретних суспільно-політичних умовах. У цьому аспекті адміністративно-правовий статус населеного пункту охоплює характеристику організації та функціонування різних сфер суспільного життя населеного пункту (політики, економіки, підприємництва, культури, освіти, медицини, комунального господарства, транспорту тощо).

13. Адміністративно-правовий статус населеного пункту і категорія населеного пункту – явища не тотожні, оскільки населені пункти, що відносяться до одної категорії, можуть мати різний адміністративно-правовий статус.

14. Поняття «спеціальний» та «особливий» статус міст мають практично однакове смислове навантаження. Спеціальний статус свідчить про особливе призначення. Його може бути надано місту, яке буде в змозі виконати певні спеціальні загальнодержавні чи інші функції (наприклад, функції столиці, воєнного економічного, промислового центру), а особливий статус означає, що місто в силу власних, об'єктивно існуючих, характерних рис посідає особливе місце у системі населених пунктів держави. На наш погляд, у правовій термінології їх розмежовувати недоцільно. Закріплення за містом спеціального статусу означає, що у ньому може бути відмінний від інших населених пунктів порядок здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування.

15. Для розробки концепції закону про спеціальний статус будь-якого населеного пункту необхідно виокремити його за винятково йому притаманним критерієм. Відповідно до Конституції України, спеціальний статус мають міста Київ і Севастополь, який, проте, повинен визначатися відповідними законами. Що стосується столиці України міста Києва, то вчені обґрунтовують необхідність створення Столичного регіону як ланки адміністративно-територіального устрою, що поєднує столичне місто і територію, яка прилягає до нього, і допомагає виконувати йому столичні функції.

16. Закон про спеціальний статус міста Севастополя дотепер не прийнято, незважаючи на десятки запропонованих законопроектів. Труднощі у правовому регулюванні статусу Севастополя викликає те, що на його території

розміщено воєнно-морські бази Чорноморського флоту Російської Федерації та існують інші населені пункти. Поєднання в єдиному законодавчому акті державних інтересів, прав Севастопольської територіальної громади та громад населених пунктів, що розташовані на території Севастополя, на здійснення місцевого самоврядування видається надто складним. Доцільним, на наш погляд, було б здійснити підпорядкування міста Севастополя Автономній Республіці Крим, оскільки це сприятиме оздоровленню соціально-політичної та економічної ситуації в даному населеному пункті. Разом з тим, питання про розміщення на території міста Чорноморського флоту Російської Федерації слід було б віднести виключно до компетенції Верховної Ради України.

17. Відповідно до Конституції України, за умови розробки науково-обґрунтованих критеріїв Верховна Рада України може прийняти закон про надання спеціального статусу тому чи іншому місту в Україні. Зокрема, пропонується надати спеціальний статус найбільшим містам-мегаполісам, що мають значно розвинуту економічну, соціальну інфраструктуру, величезний промисловий, науково-технічний, кадровий, культурний потенціал, який дозволяє істотно впливати на всі соціально-економічні процеси в Україні. Крім того, розроблено законопроекти про надання спеціального статусу місту Львову, що обумовлено національним і всесвітнім значенням об'єктів його культурної спадщини.

18. Індивідуальні ознаки, що зумовлюють спеціальний статус населеного пункту, можуть бути притаманними не тільки містам, а й селищам і селам. З огляду на це, законодавчого закріплення потребує право на спеціальний статус і інших категорій населених пунктів.

РОЗДІЛ 3

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ

3.1. Поняття та структура механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою в Україні

Незалежний та суверенний статус України вимагає створення нової системи землекористування, зміни бюджетних відносин між центром і регіонами, а також потребує адекватного вирішення питань адміністративно-територіального устрою як одного із засобів успішного функціонування державного механізму, діяльність якого спрямована на захист прав і свобод населення України.

Перш ніж здійснювати адміністративно-правове регулювання територіального устрою, необхідно з'ясувати, що становить зміст цього поняття. Крім того, удосконаленню територіального устрою України сприятиме, на наш погляд, і розробка механізму його адміністративно-правового регулювання.

В юридичній літературі термін «адміністративно-правове регулювання» застосовують досить часто, але його визначення у правових та літературних юридичних джерелах ще немає достатнього висвітлення. Очевидно, що даний термін походить від більш широкого за змістом складного терміна «правове регулювання». Правове регулювання (від лат. *regulare* – спрямовувати, впорядковувати) – один з основних засобів державного впливу на суспільні відносини з метою їх упорядкування в інтересах людини, суспільства і держави. Є різновидом соціального регулювання. Предмет правового регулювання – правові, політичні, економічні та інші суспільні відносини, упорядкування яких неможливе без використання норм права [100, с. 40-41]. У вузькому розумінні під правовим регулюванням розуміють вплив норм права (системи правових норм), інших спеціально-юридичних засобів на поведінку людей і на суспільні відносини з метою їхнього упорядкування і прогресивного розвитку [145, с. 219-220]. Відповідно до цього можна констатувати, що правове регулювання територіального устрою передбачає упорядкування суспільних відносин, пов'язаних із функціонуванням територіального устрою за допомогою права. Якщо виокремити із правового регулювання лише адміністративно-правове, то отримаємо ту частину правового впливу, яка реалізовується у межах адміністративно-правових норм. Адміністративно-правове регулювання – це особливий вид правового регулювання, специфічність якого визначається об'єктом впливу, тобто відносинами, що регулюються адміністративним правом, обумовлені особливостями його норм. Особливістю адміністративного права, на відміну від інших галузей права, є те, що воно часто регулює порядок застосування норм інших галузей права, зокрема конституційного права [120, с. 92]. Наприклад, якщо конституційне право дає визначення поняття місцевого самоврядування, то розпорядчі повноваження, делеговані органам місцевого

самоврядування, у сфері координації суб'єктів містобудування щодо комплексної забудови населених пунктів, затвердження місцевих містобудівельних програм, генеральних планів населених пунктів тощо, становлять предмет адміністративного права.

Сукупність взаємопов'язаних правових норм, що регулюють суспільні відносини у сфері територіального устрою, становлять комплексний інститут права (правовий інститут). До нього входять норми конституційного права, якими встановлюється система та засади територіального устрою; фінансового права, що регулюють розподіл фінансів між центром і територіальними одиницями тощо; а також норми деяких інших галузей права – земельного, податкового, муніципального і інших. Норми адміністративного права в цьому інституті становлять значну частину. Враховуючи вищевикладене, адміністративно-правове регулювання територіального устрою передбачає насамперед регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, а також порядку застосування норм інших галузей права з приводу поділу держави на складові частини, розподілу влади між центром і цими частинами з метою забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина та надання їм різноманітних адміністративних (управлінських), соціально-побутових, соціально-культурних послуг незалежно від місця їх проживання.

Правове регулювання, а відповідно і адміністративно-правове (в межах адміністративного права) забезпечується за допомогою спеціально створеного державою механізму. С.С. Алексєєв обґрунтував сучасне бачення механізму правового регулювання, під яким розумів сукупність засобів, за допомогою яких забезпечується вплив права на суспільні відносини [146, с. 30]. В.А. Горшенєв зробив в одному зі своїх досліджень висновок, що під механізмом правового регулювання маються на увазі способи впливу, реалізації прав, а також проміжні ланки – правосуб'єктність, юридичні факти та правовідносини, які переводять нормативність права в упорядкованість суспільних відносин [147, с. 50-55]. Про поняття механізму адміністративно-правового регулювання зазначав також І.І. Веремеєнко, вважаючи, що це – сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності держави [148, с. 55]. Механізм адміністративно-правового регулювання територіального устрою України сьогодні в науковій літературі та на законодавчому рівні не визначено. Хоча, на наш погляд, його характеристика має визначальне значення для забезпечення ефективності розпочатої реформи територіального устрою. Адже перш ніж починати реформування, слід чітко визначити, на які саме суспільні відносини воно скероване, у яких межах і якими органами влади здійснюватиметься, якими повноваженнями наділити ці органи для ефективної реалізації поставлених завдань.

Характер механізму адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, природа зв'язків, які формуються в процесі цього регулювання, допомагають визначити принципи адміністративного права, адже вони є

правовими вимогами, обов'язковими для виконання і дотримання в процесі виконавчої діяльності. Серед загальних принципів адміністративного права, які визначають зміст механізму адміністративно-правового регулювання в цілому, а також механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою зокрема, можна виокремити наступні:

- пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
- законності;
- рівності громадян перед законом;
- демократизму нормотворчості й реалізації права;
- взаємної відповідальності держави і людини;
- гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною

[149, с. 98].

Спеціальними принципами механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою, на наш погляд, є:

- збалансованість соціально-економічного та адміністративно-політичного розвитку територій;
- сталий розвиток населених пунктів;
- децентралізація державної виконавчої влади.

Головними складовими елементами механізму правового регулювання сьогодні називають: а) норми права, зафіксовані в законах та інших правових актах, якими визначається модель можливої та необхідної поведінки суб'єктів суспільних відносин (норми права – основа механізму правового регулювання); б) факти юридичні, тобто конкретні життєві обставини, з якими пов'язані виникнення, зміна чи припинення правових відносин; в) власне правові відносини, тобто суспільні відносини, опосередковані нормами права; г) акти реалізації прав і обов'язків суб'єктів суспільних відносин, тобто дії цих суб'єктів у межах приписів відповідних правових норм; д) правові санкції щодо порушників норм права. Правове регулювання в Україні забезпечується системою державних органів законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, прокуратурою та іншими контрольними органами. Цей процес також зумовлений рівнем правової свідомості та культури громадян [100, с. 40-41].

Основою механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою є норми права. Ці норми повинні забезпечити регулювання суспільних відносин у сфері територіального устрою з пріоритетною орієнтацією на реалізацію та захист прав і свобод громадян.

Правове регулювання повинно здійснюватися у чітко визначених межах, під якими розуміють оптимальну повноту юридичного опосередкування суспільних відносин. Межі правового регулювання обумовлені необхідністю державного впливу на сфери суспільного життя, які не можуть бути врегульовані інакше як за допомогою норм права. Визначальними тут є інтереси суспільства і держави, права і свободи людини і громадянина, політичні, економічні та інші фактори. Важливо при цьому, щоб відповідні відносини були врегульовані системно і без істотних прогалин [3, с. 611]. Власне, поштовхом для оновлення законодавства у сфері адміністративно-територіального устрою і стали соціально-економічні та політичні чинники,

неспроможність сучасної системи адміністративно-територіального устрою забезпечити повною мірою права і свободи населення, диспропорції у розвитку окремих територій, що зумовлює гальмування загальнодержавних процесів.

Правове регулювання – це специфічна нормативна частина правового впливу, особливий його порядок, що визначається підвищеною чіткістю нормативної регламентації [120, с. 92]. Розглядаючи межі правового регулювання, слід враховувати неприпустимість надмірної зарегульованості суспільних відносин, що здебільшого має місце у випадках, коли правляча верхівка намагається забезпечити свої інтереси шляхом надмірної юридизації суспільного життя, видання численних, часто суперечливих між собою нормативних актів. Іншою причиною даного явища є хибна правова ідеологія, за якою законодавець пов'язує дієвість і ефективність правового регулювання не з якістю прийнятих нормативно-правових актів, а з їх кількістю [3, с. 611]. Адміністративну реформу проголошено більше десяти років тому, проте кроки щодо вдосконалення існуючого адміністративно-територіального устрою зайвий раз підкреслюють, що в нашій державі межі його адміністративно-правового регулювання (хоча б умовні) ще не визначено.

Чинна Конституція України у розділі XI визначає основні засади та систему територіального устрою України [37]. Проте, як зазначалося вище, окремі її положення застаріли і не відповідають сучасним потребам держави і суспільства, не забезпечують належного розвитку територій. Крім Основного Закону держави, відносини, пов'язані із поділом території держави на складові частини та розподілом влади у цих частинах, забезпеченням місцевого та регіонального розвитку, регулюють: Закони України «Про місцеве самоврядування» [45], «Про місцеві державні адміністрації» [150], «Про основи містобудування [151]», «Про планування і забудову територій» [152], «Про благоустрій населених пунктів» [153], «Про статус гірських населених пунктів» [154], «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» [155], «Про інноваційну діяльність» [156], «Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000-2015 роки» [157], «Про Генеральну схему планування території України» [114], «Про стимулювання розвитку регіонів» [158]; Постанови Верховної Ради України «Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів» [65], «Щодо стану та перспективи депресивних регіонів, міст та селищ України» [159] тощо; Укази Президента України «Про основні засади розвитку соціальної сфери села» [160], «Про першочергові заходи щодо підтримки розвитку соціальної сфери села» та затверджена цим указом Державна програма розвитку соціальної сфери села на період до 2005 року [161], «Про заходи по забезпеченню реалізації державної політики в галузі туризму» [162], розпорядження Президента України від «Про забезпечення комплексного розвитку малих міст України» (2000) [163] та інші; Постанови Кабінету Міністрів України «Про містобудівний кадастр населених пунктів» [164], «Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування» [165], «Про основні напрями

забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст» [116], «Про організацію щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою і підтримки громадського порядку» [166].

Опосередковано на функціонування територіального устрою впливають Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [44], рішення та висновки Конституційного суду України [67], [68], [43], низка концепцій та стратегій щодо реформи територіального устрою, які, в основному, мають декларативний та прогностичний характер [53], [64], [66] [167], [63], [52], [62], а також безліч проектів нормативно-правових актів, відповідно до яких пропонуються різні варіанти правової регламентації територіального устрою України чи його складових частин [38], [168], [39], [51], [59].

Підготовці засад реформи адміністративно-територіального устрою не сприяла й інституційна неузгодженість в даному питанні, адже підготовкою реформи займалися тимчасові комісії або робочі групи, що діяли не на постійній основі. Зокрема, з питань адміністративно-територіального устрою були створені: Комісія з питань адміністративно-територіального устрою [169], Міжвідомча робоча група з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України [170], Міжвідомча рада з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» [171], Міжвідомча робоча група з розробки концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою [172], Міжвідомча робоча група з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування [173].

З огляду на вищевикладене, можна констатувати, що в Україні наявне недодержання меж адміністративно-правового регулювання територіального устрою. А це, в свою чергу, зумовлює застій у політичному, економічному, соціальному та інших напрямках життя територій. Надмірна кількість недієвих нормативно-правових документів, що часто дублюються та суперечать одне одному, а найгірше закріплюють принципи, засади, а не конкретні способи і засоби регулювання суспільних відносин, відсутність єдиного систематизованого закону про територіальний устрій та відображення його основних рис на конституційному рівні, відсутність єдиної стратегії його реформування, власне, і свідчить про порушення меж адміністративно-правового регулювання. Позитивні зрушення у цій справі пов'язані із впровадженням наукових засад у сферу законотворення, із вдосконаленням законодавчої техніки, підвищенням загальної і правової культури причетних до нормотворчої діяльності осіб тощо [3, с. 611]. Певне вирішення цих проблем вбачається у затвердженні єдиної загальнодержавної Концепції реформування територіального устрою, що відокремить її від загальної концепції адміністративної реформи, а згодом розробки і прийняття на її основі Закону «Про територіальний устрій».

Розглядаючи другий та третій елементи механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою – факти юридичні та власне правові відносини, варто звернути увагу на те, що адміністративно-правові відносини (або адміністративні правовідносини) традиційно розглядаються як результат регулюючого впливу адміністративно-правової норми на суспільні відносини, внаслідок чого вони перетворюються на правові відносини. Проте адміністративно-правові відносини, хоча і моделюються в абстрактних адміністративно-правових нормах, об'єктивно виникають із настанням певних, передбачених адміністративно-правовими нормами юридичних фактів, що є підставою зміни або припинення зазначених правовідносин. Не заглиблюючись у детальну характеристику та класифікацію юридичних фактів, зазначимо лише, що останні можуть мати різну природу та зумовлювати різні юридичні наслідки (правостворюючі, правозмінюючі та правоприпиняючі) [149, с. 171-172].

Адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємопов'язані й взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами [149, с. 171-172]. Такими сторонами виступають суб'єкти адміністративного права, тобто носії передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків, котрі здатні ці права реалізовувати, а обов'язки виконувати. Адміністративно-правові відносини формуються, як правило, в публічному (державному і самоврядному) управлінні і насамперед у зв'язку із здійсненням органами виконавчої влади своїх владно-розпорядчих функцій [149, с. 172].

Таким чином, в механізмі правового регулювання важливе місце займають повноваження, які хоч прямо і не показані серед засобів правового впливу в наведеній вище конструкції механізму адміністративно-правового регулювання, проте, розглядаючи їх як права і обов'язки певних суб'єктів правовідносин, можна вважати частиною цих відносин. У публічно-правовому регулюванні повноваження представлені більшою мірою як владні. Владні повноваження в механізмі правового регулювання не тільки переважають, але й є значимішими, адже вони реалізуються у відносинах громадянина з державою [174, с. 21].

На думку Г.Й. Ткач, владні повноваження можна розглядати як забезпечену законом вимогу уповноваженого суб'єкта належної поведінки і дій, звернену до громадян і юридичних осіб [175, с. 102]

Не визначивши повноваження суб'єктів владних правовідносин, ми тим самим залишаємо широке поле для свавілля функціонерів органів влади, державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування і тим самим не встановлюємо системи захисту прав і свобод людини і громадянина. Недостатньо визнати в Конституції загальні права громадян, необхідно, щоб ці права вони могли реалізувати, реально користуючись тими соціальними благами, що передбачені в законі, а тому зобов'язані бути під захистом держави. Для цього необхідно забезпечувати дію механізму правового

регулювання публічних повноважень як сукупності правових (юридичних) засобів, за допомогою яких здійснюється цілеспрямоване, офіційне, нормативно-правове визначення і встановлення прав та обов'язків державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб [174, с. 21].

Повноваження щодо управління справами в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць належать, згідно з Конституцією України, державним органам виконавчої влади та місцевому самоврядуванню (статті 118, 119 та розділ XI). Це зумовлено реалізацією описаного вище принципу територіальної організації влади, визначеного Конституцією України як поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади (див. підрозділ 1.2.).

Проблема співвідношення функцій органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій набуває особливого значення в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи, яка має забезпечити динаміку соціально-економічного розвитку регіонів, повніше залучення ресурсного потенціалу, використання переваг територіального поділу і кооперації прав. Адже саме нераціональний адміністративно-територіальний устрій України зумовлює:

- накладання повноважень органів публічної влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою;

- неможливість повного розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, а також між органами місцевого самоврядування різних рівнів адміністративно-територіальних одиниць, що знижує ефективність органів публічної влади та породжує їх безвідповідальність;

- неефективність взаємного контролю діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади.

Окремі аспекти описаної проблеми знайшли відображення у наукових доробках, авторами яких є В.Б. Авер'янов, О.В. Батанов, В.І. Борденюк, О.М. Бориславська, Ю.В. Делія, І.В. Дробуш, В.В. Корженко, О.Д. Лазор, О.Я. Лазор, В.П. Новик, С.О. Телешун, В.І. Чушенко, Н.В. Янюк, В.А. Яцюк та інші.

Взаємодія місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій, вказують Н.В. Янюк та О.М. Бориславська, – складна в структурно-функціональному відношенні. Так, якщо з боку місцевих органів виконавчої влади суб'єктами такої взаємодії є місцеві державні адміністрації, то у місцевому самоврядуванні – кілька суб'єктів [176, с. 20]. Дану тезу розвиває і В.І. Борденюк, який зазначає, що місцеве самоврядування будується відповідно до системи адміністративно-територіального устрою і, в такому контексті, поділяється на відповідні рівні (ланки), між якими існують системні зв'язки. Перший рівень уособлюють територіальні громади сіл, селищ, міст, які проголошуються первинними суб'єктами місцевого самоврядування, основними носіями його функцій і повноважень, а також утворювані ними органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та утворювані ними виконавчі органи. Другий рівень місцевого самоврядування уособлюють

територіальні колективи районів, а третій рівень – територіальні колективи областей, які здійснюють функції і повноваження виконавчої влади, віднесені до відання місцевого самоврядування, через районні та обласні ради [177, с. 19]. Варто зазначити, що окремі вчені виділяють в системі органів місцевого самоврядування і такий елемент, як органи самоорганізації населення, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частини і мають відповідні повноваження на самостійне врядування своїми справами [178], [179]. Складність структурно-функціональних зв'язків місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування підтверджується не тільки множинністю елементів у системі останніх, а й розмежуванням повноважень між ними. Враховуючи це, у системі місцевого самоврядування можна виділити компетенцію та функції територіальних громад, місцевих рад, виконавчих органів місцевих рад, органів самоорганізації населення, посадових осіб місцевого самоврядування, районних та обласних рад.

Вирішення питання про природу функцій місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади обумовлювало б у подальшому здійснення кожним органом влади лише притаманних його політико-правовій природі функцій. Окремі правознавці в Україні, аналізуючи природу функцій вказаних органів публічної влади, стверджують, що виконання державних функцій не властиве органам місцевого самоврядування, оскільки вони повинні зосереджувати свою увагу на вирішенні питань місцевого значення, що сприятиме практичній реалізації принципу розподілу влади, проголошеному в Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року і формуванню інституту місцевого самоврядування [176, с. 20]. Таке твердження не може свідчити про кардинальну відмінність природи функцій державної і муніципальної влади, оскільки держава, створюючи можливості для здійснення місцевого самоврядування, частково сприяє за допомогою цього інституту реалізації й власних, державних, функцій на місцях (наприклад, політичної, соціальної, економічної, екологічної тощо). Таким чином, місцеве самоврядування не варто розглядати як повністю відокремлену від держави систему, оскільки воно виступає інструментом для впровадження державних функцій у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Подібної ж думки дотримується й І.В. Дробуш, який зазначає, що муніципальна влада є різновидом не лише соціальної, але й публічної влади, діє в межах територіальної громади, реалізується від її імені органами самоврядування і заснована на нормах права. Вчений обґрунтовує ознаки державної влади, що притаманні владі органів місцевого самоврядування та ознаки, що свідчать про її недержавний характер [180, с. 20-21].

О.В. Батанов, характеризуючи складність визначення сфер безпосередніх взаємовідносин територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування з суб'єктами місцевої державної виконавчої влади та співвідношення їх функцій, зазначає, що це різні за своєю організаційною структурою суб'єкти публічної влади, дуалізм завдань і функцій яких зумовлює громадсько-державну природу функцій цих суб'єктів [181, с. 29].

Цікавим видається погляд В.В. Корженка, який зазначає, що діяльність місцевого самоврядування і виконавчої влади має публічний правовий характер, але рівень і масштаби цієї діяльності є дуже різні. При цьому органи місцевого самоврядування повністю опікуються громадянами (територіальними громадами), а держава, державні органи, хоч і підтримують самоврядування, насамперед проводять державну політику та виступають арбітром балансу інтересів людини, суспільства, навколишнього середовища і держави [182, с. 157-158]

З огляду на вищевикладене, варто погодитись із думкою В.І. Борденюка, який вважає, що діалектика співвідношення функцій держави і функцій місцевого самоврядування визначається закономірностями взаємодії цілого і частин, за якої всі частини служать цілому, але кожна з них служить посвоєму [183, с. 20].

Таким чином, органам місцевого самоврядування притаманне виконання завдань і функцій на відповідній території держави як представницьких органів жителів адміністративно-територіальних одиниць, хоча, разом з тим, ці органи опосередковано є виконавцями і загальнодержавних функцій. Органи місцевого самоврядування мають визначену нормами адміністративного права компетенцію – предмети відання, права і обов'язки (повноваження), несуть відповідальність за дії або бездіяльність у межах власної або делегованої компетенції, виконують публічні, виконавчо-розпорядчі, дозвільно-реєстраційні, контрольні функції, беруть участь в адміністративних правовідносинах регулятивного чи охоронного характеру [149, с. 239].

Місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції в Україні представлені в особі місцевих державних адміністрацій. Правова природа їх функцій має функціональний і галузевий зміст, чим вона і відмінна від правової природи територіальних громад. Функції цих органів мають державний характер, зумовлені завданнями і проблемами, що постають перед державою на локально-регіональному рівні [181, с. 27].

Оскільки реалізацію частини державних функцій на місцевому рівні можуть забезпечувати органи місцевого самоврядування, у багатьох демократичних державах, беручи до уваги характер децентралізації державної влади, місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції на рівні тих адміністративно-територіальних одиниць, де функціонує реальне місцеве самоврядування, взагалі не створюються. В Україні ж такі органи відсутні лише на рівні адміністративно-територіальних одиниць первинної ланки, а от у районах і областях поряд з представницькими органами місцевого самоврядування функціонують відповідні місцеві державні адміністрації, які де-факто виконують не тільки функції державної виконавчої влади, а й функції виконавчих органів відповідних рад (тобто функції місцевого самоврядування) [177, с. 20].

Сьогодні місцеві органи державної виконавчої влади не тільки реалізують певний обсяг повноважень із управління окремими районами та областями, а й здійснюють контрольні-наглядові функції стосовно місцевого самоврядування та його органів. Для реалізації своїх повноважень місцеві

державні адміністрації мають право проводити перевірки; одержувати відповідну статистичну інформацію; давати обов'язкові для виконання розпорядження керівникам підприємств та установ; порушувати питання про дострокове припинення повноважень відповідних рад, сільських, селищних і міських голів згідно з чинним законодавством [149, с. 224]. Здійснення двома різними за природою системами влади однорідних функцій зумовило виникнення складної проблеми як у законодавчому аспекті, так і в практичній реалізації – проблеми розмежування функцій та повноважень між зазначеними органами. Необхідно підкреслити, що між радами різних рівнів немає прямої підпорядкованості, так само як немає її між радами та держадміністраціями у сфері реалізації власних повноважень [69, с. 106-107].

Таким чином, в Україні на рівні районів і областей існує дуалізм влади, зумовлений неякісним законодавчим розмежуванням функцій органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій, що в свою чергу сприяє дублюванню їх повноважень. Зіставлення повноважень згаданих органів, що зафіксовані в Законі України «Про місцеві державні адміністрації» та Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», свідчить, що більшість напрямів їх діяльності збігаються повністю, а деякі частково.

Найпоширенішою формою взаємодії державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування на місцевому рівні нашої держави є взаємне делегування повноважень, яке власне і породжує більшість суперечок і конфліктів між згаданими інституціями.

Запровадження інституту делегованих повноважень фактично ліквідує принцип правової самостійності органів місцевого самоврядування, підпорядковує їх по вертикалі органам виконавчої влади, та робить підзвітними і відповідальними перед ними. Ще одне протиріччя спостерігається в діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на регіональному рівні. Відповідно до чинного законодавства України, обласні та районні ради представляють спільні інтереси територіальних громад міст, селищ та сіл і входять до системи місцевого самоврядування. Обласні та районні ради не можуть ефективно виконувати свої функції, бо не мають власних виконавчих органів, а окремі повноваження беруть на себе місцеві державні адміністрації. Це дає підстави експертам Ради Європи стверджувати, що в Україні не існує регіонального управління в повному обсязі, що є порушенням положень Європейської хартії місцевого самоврядування [182, с. 160].

Вирішити зазначені проблеми мала на меті розробка законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо удосконалення системи місцевого самоврядування (реєстр. № 3207-1), у якому запропоновано нові підходи до конституційного закріплення статусу місцевого самоврядування відповідно до принципів і норм Європейської хартії місцевого самоврядування [38]. Зокрема, у законопроекті створення місцевих державних адміністрацій на рівні району не передбачено. Крім того, у частині 3 статті 140 органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад на рівні району і області, уповноважено на створення власних виконавчих

структур, що, безумовно, є кроком до децентралізації державної виконавчої влади та до розширення прав місцевого самоврядування.

Законопроект торкається і розмежування повноважень у сфері публічної влади. Стаття 140 Конституції України доповнена новим положенням, яким передбачається розмежування повноважень між органами державної влади й органами місцевого самоврядування та встановлення законом підстав і порядку делегування органам місцевого самоврядування повноважень органів державної влади (частина 6 статті 140 законопроекту) [38]. Внесення таких змін, безумовно, мало б велике значення, оскільки: по-перше, це положення зобов'язує законодавця чітко визначити і розподілити повноваження вказаних структур на законодавчому рівні; по-друге, таке розмежування здійснюватиметься лише на обласному рівні влади та в містах, що мають спеціальний статус; по-третє, цим положенням, на наш погляд, повністю виключається надання компетенції місцевого самоврядування обласним державним адміністраціям, як це є сьогодні, оскільки у ньому передбачено одностороннє делегування державних повноважень органам місцевого самоврядування від органів державної влади.

Водночас не всі вчені та державотворці підтримують ідею широкої децентралізації державної влади, як це пропонує згаданий законопроект. Наводяться думки про те, що у діяльності обласних державних адміністрацій має бути підвищена ефективність контрольно-наглядових функцій за додержанням Конституції і законів, а також щодо здійснення державного управління і місцевого самоврядування з подальшим посиленням у діяльності районних державних адміністрацій розпорядчо-виконавчих функцій. До сфери контрольно-наглядової діяльності пропонується, зокрема, віднести: збереження і раціональне використання державного майна; додержання фінансової дисципліни; використання та охорону земель, лісів, надр; виконання правил торгівлі тощо [149, с. 224-225].

Крім того, при внесенні змін до Конституції України слід звернути увагу на розмежування термінів «делеговані повноваження» (вживається у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні») та «надані повноваження» (вживається у Конституції України), адже між цими визначеннями існує велика різниця. Надані повноваження – це повноваження, вилучені з компетенції органів виконавчої влади та передані органам місцевого самоврядування. Делеговані передбачають тимчасове виконання відповідних повноважень на договірних засадах та за згодою того органу, якому повноваження делегуються [182, с. 158].

Розподіл повноважень – складна проблема, вирішення якої, безумовно, потребує вивчення досвіду зарубіжних країн. У державах світу навіть із різними політичними системами підходи до розмежування функцій – подібні. Ці підходи включають дублювання і створюють умови для відповідальності конкретного органу влади за виконання належної функції, що суттєво впливає на якість послуг та ефективність використання ресурсів.

В організацію сучасної системи державного управління слід втілити принцип субсидіарності, один із найважливіших принципів організації

інститутів влади в цілому. Основна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що державне втручання повинно здійснюватися лише у випадку, коли воно абсолютно необхідне. При цьому класична схема делегування перевертається: не держава повинна наділяти місцеві органи повноваженнями, а вони повинні передавати державі те, з чим не можуть справитися самі. Тому, на думку В.В. Корженка, щоб дотримуватись принципу субсидіарності, необхідно зі сфери компетенції органів державної виконавчої влади вилучити та передати до відання місцевого самоврядування всі повноваження, які можуть бути ефективно реалізовані територіальною громадою та її представницькими органами. При цьому відповідальність органів місцевого самоврядування має визначатися з урахуванням економічних, фінансових та інших можливостей [182, с. 161].

У Концепції реформування публічної адміністрації (2005 р.) [64], запропонованій центром політико-правових реформ, є варіант розподілу повноважень між рівнями місцевого самоврядування, що очевидно ґрунтується на Концепції адміністративної реформи в Україні (1998 р.) [62]. Зокрема, тут зазначено, що важливим елементом реформи місцевого самоврядування є чітке розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, щоб не допустити дублювання та подвійного підпорядкування функцій і повноважень місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування на рівні громади мають вирішувати низку публічних справ, а також і інші важливі для життєдіяльності громади справи, якщо вони не віднесені до компетенції інших органів виконавчої влади. Громади та органи місцевого самоврядування громади повинні мати можливість вільно співпрацювати для реалізації спільних інтересів жителів [64].

Як і в законопроекті про внесення змін до Конституції України [38], у концепції пропонується на першому етапі реформи ліквідувати районні державні адміністрації. Представницький орган місцевого самоврядування – районна рада формуватиме власні виконавчі органи, необхідні для здійснення своїх повноважень. Голова ради обиратиметься з числа депутатів ради. Рада формує виконавчий орган ради та обирає його голову. До повноважень виконавчого комітету районної ради перейде значна частка повноважень ліквідованих районних державних адміністрацій [64].

Що ж стосується повноважень публічної влади на рівні регіону, то у Концепції зазначено, що відповідно до взятих Україною зобов'язань при ратифікації Європейської Хартії місцевого самоврядування потрібне чітке законодавче розмежування двох рівнів територіального самоврядування – регіонального та місцевого. Відтак перший субнаціональний рівень (рівень регіону) має бути вилучений із положень Закону про місцеве самоврядування і оформлений окремим законом, а тому впровадження регіонального самоврядування є віддаленою перспективою [64].

Одним із шляхів вирішення проблеми розподілу повноважень у сучасних умовах могла б стати практика укладення адміністративних договорів як угод, укладених суб'єктами адміністративного права на підставі адміністративно-

правових норм у загальнодержавних та інших публічних інтересах, правовий режим яких визначається змістом владних повноважень, носієм яких є обов'язково одна із сторін. Серед видів адміністративних договорів виділяють договори про делегування повноважень органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування [149, с. 291-292].

Цікавою у контексті розподілу повноважень є думка В.І. Кочуєва, який ставить під сумнів спроможність територіальних громад, їх представницьких і виконавчих органів з користю для населення використати обсяг повноважень, на які претендують ці структури у процесі згаданого розподілу повноважень (йдеться про ліквідацію районних державних адміністрацій та виведення органів місцевого самоврядування на прями стосунки з обласними адміністраціями та центральними державними установами) [184, с. 121-123].

І.Федів зазначає, що основним у підході до розмежування функцій управління має бути передача ресурсів, необхідних для виконання делегованих повноважень. У галузях, в яких вимагається дотримання єдиних державних стандартів (освіта, охорона здоров'я) або дотаційних (транспорт, комунальне господарство, соціальний захист), необхідно передбачити централізацію їх виконання органами державного управління по вертикалі, що сприятиме оптимальному використанню ресурсів [185, с. 65-66].

На думку А.А. Манжули, обсяг повноважень, які надаються органам місцевого самоврядування, є тим показником за яким визначається ступінь довіри держави до своїх громадян і обраних ними органів місцевої влади. Державна підтримка місцевого самоврядування передбачає, що органи державної виконавчої влади створюють необхідні правові, організаційні, матеріально-фінансові умови для становлення і розвитку місцевого самоврядування. Надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади повинно здійснюватися лише за умови відповідного матеріального і фінансового забезпечення. Важливою умовою надання органам місцевого самоврядування окремих повноважень органів виконавчої влади, на думку вченого, є організація надійного й ефективного контролю за їх виконанням з боку відповідних органів державної влади [186, с. 230-231].

Висловлені пропозиції видаються слушними, але за умови передачі функцій контролю на рівень обласних державних адміністрацій та при одночасному встановленні засобів зустрічного контролю з боку органів місцевого самоврядування.

Наступним елементом механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою є акти реалізації прав і обов'язків суб'єктів суспільних відносин. Цей елемент, безумовно, тісно пов'язаний із вище охарактеризованими складовими, та його існування неможливе без наявності останніх. Якщо за допомогою приписів адміністративних норм повноваження майбутніх учасників адміністративних правовідносин у сфері територіального устрою теоретично визначаються, юридичні факти є підставами їх виникнення, зміни чи припинення, то акти реалізації прав і обов'язків, закріплених правом, є практичним втіленням задекларованих правил поведінки у діяльність суб'

ектів суспільних відносин, що перебувають у сфері адміністративно-правового регулювання територіального устрою держави.

У науковій літературі переважно виділяють три самостійні форми реалізації адміністративно-правових норм: 1) виконання норм; 2) використання норм; 3) застосування норм [149, с. 162].

Виконання адміністративно-правових норм полягає у тому, що учасники регульованих відносин повинні точно слідувати приписам, які містяться в нормах щодо їх обов'язків (щодо обов'язкових дій або обов'язків утримуватися від певних дій) незалежно від їхнього бажання.

Використання адміністративно-правових норм полягає в активній поведінці суб'єктів правовідносин щодо добровільного, тобто за їх власним бажанням, здійснення наданих їм прав у сфері державного управління (використання іноді не розглядають як самостійну форму реалізації адміністративно-правових норм) [149, с. 162-163].

Застосування найчастіше розглядається як специфічна, суттєво відмінна від інших форма реалізації адміністративно-правових норм. Як зазначає П. М. Рабінович, застосування правових норм – це організаційно-правова діяльність компетентних органів, уповноважених на це громадських об'єднань або їх службових осіб, яка полягає у встановленні піднормативних формально обов'язкових індивідуальних правил поведінки персоніфікованих суб'єктів з метою створення умов, необхідних для реалізації ними таких норм [187, с. 131]. Якщо ж виокремити з усієї системи права застосування адміністративно-правових норм, то це прийняття уповноваженим суб'єктом обов'язкових до виконання індивідуальних юридично-владних рішень (актів) щодо конкретних справ у сфері діяльності переважно органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування [149, с. 164-165].

Застосування адміністративно-правової норми, на наш погляд, повинно стати визначальним і у адміністративно-правових відносинах у сфері територіального устрою. Адже одним із стратегічних завдань адміністративної реформи є запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання населенню комплексу адміністративних послуг (підприємницьких, земельних, соціальних, культурних, будівельно-комунальних тощо), які будуть доступні кожному, незалежно від місця проживання. Адміністративна послуга характеризує діяльність адміністративного органу щодо юридичного оформлення умов, визначених законодавством необхідними для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів і виконання обов'язків фізичних і юридичних осіб, яка здійснюється за зверненням цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт відповідного органу [149, с. 303].

На думку І.Б. Коліушка, вивчення управлінських послуг (вчений пропонує термін «управлінські послуги») має бути спрямоване на розроблення певних уніфікованих стандартів (нормативних актів) для впорядкування діяльності органів у цій сфері. Причому це може бути як окремий акт, так і Кодекс

адміністративних процедур [188, с. 32].

Прийняття Адміністративно-процедурного кодексу сприятиме вдосконаленню процедури розгляду справ за заявами громадян (суб'єктний склад, порядок прийому заяв, їх реєстрації і розгляду, строки розгляду, отримання інформації, перелік документів та їх форми, оплата послуг, оскарження рішень в адміністративному порядку) та прийняттю на основі цього актів реалізації прав і обов'язків суб'єктів адміністративних правовідносин. Принципово важливо, щоб остаточний варіант цього закону містив, крім іншого, чітке розмежування повноважень органів публічної адміністрації у сфері надання адміністративних послуг, відображаючи при цьому базові положення проголошених в Україні концепцій реформ адміністративно-територіального устрою та публічної адміністрації.

Одним із елементів механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою є правові санкції щодо порушників норм права. Це свідчить про існування інституту відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування і виконавчої влади як перед мешканцями відповідної адміністративно-територіальної одиниці, так і одне перед одним чи державою в цілому.

Відповідальність органів та посадових осіб – один із принципів органів державної влади та місцевого самоврядування. Посадові особи зобов'язані діяти лише в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією та законами України.

У складний і суперечливий для України час реформ таке питання, як механізм встановлення правового режиму відповідальності як органів, так і посадових осіб місцевого самоврядування, наділених владними повноваженнями, є надзвичайно актуальним. Адже у законодавстві більше акцентуються їх права і менше – відповідальність за прийняття помилкових рішень та дій, або ж їх бездіяльність. У Європейській хартії місцевого самоврядування – це одна з найважливіших ознак місцевого самоврядування, яка, на жаль, не знайшла свого підтвердження у визначенні місцевого самоврядування в Конституції України [69, с. 125]. П.А. Трачук розглядає відповідальність органів місцевого самоврядування як муніципально-правову відповідальність, що є різновидом конституційно-правової відповідальності [189, с. 145].

Відповідно до статті 74 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» органи та посадові особи місцевого самоврядування несуть відповідальність за свою діяльність перед: територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами [45].

Як зазначає Ю.В. Делія, особливість юридичної відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування полягає в тому, що вони несуть її на державному рівні, визначеному нормами законодавчих актів, і на локальному рівні, визначеному нормами статутів територіальних громад та підзаконними актами рад або їх виконавчих органів. Нерідко норми статутів названих громад конкретизують шляхи реалізації норм законодавчих актів [190, с. 29].

У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачені такі заходи впливу або правові санкції на органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб: призупинення дії рішення ради; призупинення дії рішення голови ради; зупинення рішення ради; звільнення голови; звільнення з посади заступника голови; дотермінове припинення повноважень ради; дотермінове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації громадян [45].

В.А. Дерещь вважає, що відповідальність органів виконавчої влади – це певний стан (режим) організаційних відносин між органами виконавчої влади, за яким певний орган (посадова особа) має право застосовувати заходи дисциплінарної (службової) відповідальності до інших органів чи посадових осіб [191, с. 148]. Варто зазначити, що даний вид відповідальності не охоплює відповідальність Кабінету Міністрів України, яка є політичною, у зв'язку з тим, що члени Кабінету Міністрів України є політичними діячами.

У літературі звертається увага на особливості відповідальності керівника органу виконавчої влади. Керівники несуть дисциплінарну відповідальність у порядку підлеглих. Існування такого виду відповідальності зумовлене особливістю характеру управлінських дій керівника. Останній відповідальний як за власні дії, так і за діяльність підлеглих по службі осіб, тобто за організацію колективу на виконання завдань держави [191, с.149].

Підсумовуючи, варто зазначити, що механізм адміністративно-правового регулювання територіального устрою держави потребує подальшого наукового обґрунтування, а його елементи – законодавчого закріплення. Це сприятиме, на наш погляд, удосконаленню адміністративно-правового регулювання територіального устрою держави.

3.2. Матеріально-фінансова самостійність адміністративно-територіальних одиниць – основа удосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою в Україні

Питання про розмежування функцій і повноважень місцевих державних адміністрацій та територіальних громад і їх органів виникають тому, що, як вже зазначалося, ці суб'єкти вступають у конфлікти між собою через різне розуміння меж здійснення ними їх функцій і повноважень. Причиною таких конфліктів часто полягає у протиріччі майнових інтересів. Основним критерієм розмежування функцій і повноважень згаданих органів повинна стати форма власності. Місцеві органи державної виконавчої влади мають управляти державною власністю, а органи місцевого самоврядування – комунальною [181, с. 28].

Концептуальні розбіжності поглядів на адміністративну реформу в управлінні фінансами зводяться до боротьби за формування зрозумілої і справедливої системи вирівнювання бюджетів та децентралізацію управління з передачею частини функцій на рівень самоврядування [185, с. 119].

Фінансово-бюджетні перешкоди є ключовими у процесі демократизації суспільства. Недостатність фінансово-бюджетної автономії місцевого самоврядування, фінансових ресурсів для виконання власних повноважень, що унеможлиблює реформування місцевого самоврядування, спричинюють відсутність змін у низових ланках управління. А невизначеність механізмів фінансування місцевого самоврядування, зокрема відсутність визначення джерел доходів, системи їхнього збирання, критеріїв виділення коштів та механізмів їхнього розподілу – до втрати ініціативи та споживацьких позицій [185, с. 34].

Ключовою вимогою Європейської хартії місцевого самоврядування є наділення місцевих органів влади власними джерелами доходів й інших ресурсів, обсяг яких повинен відповідати характеру визначених обов'язків, без чого не може бути цілеспрямованого і якісного розв'язання місцевих проблем. Матеріальні і фінансові ресурси в сукупності із законодавчою базою формують основу самоврядування та забезпечують реалізацію широкого кола заходів соціально-культурного та комунально-побутового характеру, скерованих на задоволення потреб населення [182, с. 162-163].

До гарантій матеріально-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування належать:

- визначення Конституцією України матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування (стаття 142);

- положення Конституції України щодо захисту законом права комунальної власності на рівних умовах із правами власності інших суб'єктів (стаття 13);

- закріплення обов'язків держави фінансувати здійснення окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих органам місцевого самоврядування (стаття 143 Конституції України), та компенсувати витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок виконання рішень органів державної виконавчої влади і попередньо не були забезпечені відповідними фінансовими ресурсами (стаття 67 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

-заборона втручання державних органів у процес складання, затвердження і виконання місцевих бюджетів, за винятком випадків, передбачених законом (стаття 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

-обов'язок держави фінансово підтримувати місцеве самоврядування, брати участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснювати контроль за законним, доцільним, економним, ефективним витрачанням коштів і належним їх обліком, гарантувати органам місцевого самоврядування доходну базу, достатню для забезпечення населення послугами на рівні мінімальних соціальних потреб (стаття 61 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»);

-право органів місцевого самоврядування мати позабюджетні кошти, визначати місцеві податки і збори, випускати місцеві позики, лотереї та цінні папери тощо (статті 68-70 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні») [69, с. 124].

Дослідження питань матеріально-фінансової забезпеченості органів місцевого самоврядування свідчить про необхідність формування економічної самостійності органів місцевого самоврядування та здійснення надзвичайно важливих змін за трьома основними напрямками. До них слід віднести:

-розподіл податкових джерел, закріплених за органами влади різних рівнів на постійній і довгостроковій основі;

-завершення процесу формування комунальної власності та розподілу земель на комунальні і державні;

-реформування житлово-комунального господарства [182, с. 163].

Особливої уваги потребує розробка пристосованої до ринкових умов політики бюджетного регулювання та визначення принципів перерозподілу бюджетних коштів. Адже в одних регіонах є надлишок фінансових ресурсів, а в інших економічна інфраструктура не дає змоги збалансувати бюджет за рахунок податків [185, с. 119]

Забезпечення фінансової самостійності місцевих бюджетів та їх належної податкової бази є серйозною проблемою для України. Більшість українських державотворців визнають, що частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України щорічно зменшується, у структурі місцевих бюджетів зростає частка видатків на заробітну плату, що сягає в середньому 86 %, відбувається занепад фінансування основних галузей соціально-культурної сфери [192, с. 8-10].

Створення ефективної системи міжбюджетних відносин повинно передбачати не лише вирівнювання доходів місцевих бюджетів за рахунок перерозподілу коштів від економічно спроможних територій до депресивних, а , передусім, давати змогу збільшувати економічний потенціал цих депресивних територій, стимулювати процеси економічного зростання [182, с. 164].

З.І. Перощук зазначає, що серйозною перешкодою у напрямі поглиблення фіскальної децентралізації, посилення самостійності місцевих бюджетів, стала існуюча система адміністративно-територіального поділу, недоліки якої не дозволяють провести повноцінну бюджетну реформу, що б гарантувала фінансову самостійність і відповідальність органів місцевого самоврядування [

193, с. 83-85]. Очевидно, що реформа адміністративно-територіального устрою, а також муніципальна і бюджетна реформи є нерозривними, взаємообумовлюють і взаємодоповнюють одна одну і потребують якнайшвидшого впровадження у життя.

З метою удосконалення системи міжбюджетних відносин 1 липня 2004 року було прийнято Закон України «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» [194]. Проте прийнятий закон ще більше посилює вплив державних виконавчих органів на процес формування місцевих бюджетів на рівні району та обмежує роль районних рад у прийнятті рішень щодо розподілу бюджетних ресурсів між районним бюджетом та бюджетами місцевого самоврядування. Цей закон не вирішує питань фінансового забезпечення делегованих місцевому самоврядуванню повноважень, а отже, і протиріч між виконавчою владою та місцевим самоврядуванням. При цьому відповідальність за невиконання місцевими органами влади своїх функцій щодо надання громадянам соціальних послуг покладається на районну раду [182, с. 164-165].

Особливо гостро проблема доходної бази місцевих бюджетів постає у сільських населених пунктах. Бюджетів сіл, селищ практично не існує. Реально є кошториси витрат, які формуються на рівні району, виходячи із встановлених обласною радою нормативів. Територіальні громади сіл, селищ та районних містечок не мають дієвих механізмів захисту власних інтересів. Складна ситуація і в адміністративно-територіальних одиницях, що об'єднують декілька населених пунктів, оскільки тут при середньому нормативі бюджетної забезпеченості жителі різних поселень мають неоднакові можливості щодо задоволення своїх потреб (наприклад, доступу до навчального чи медичного закладу спільного для двох-трьох сіл). На території таких адміністративно-територіальних одиниць частина населення змушена або взагалі відмовитись від послуг, або нести додаткові витрати, щоб одержати ті ж послуги, які інша частина одержує за місцем проживання. Щоб подолати цю нерівність, І.В. Прокопа пропонує передбачити можливість врахування у нормативах бюджетної забезпеченості витрат, пов'язаних з одержанням жителями сільських поселень найнеобхідніших послуг не за місцем проживання. Доцільно також надати право жителям тих сіл, де немає окремих закладів соціального призначення, вимагати виділення з місцевих бюджетів належної їм частки коштів на організацію обслуговування за місцем проживання [195, с. 13].

Удосконалення міжбюджетних відносин, певною мірою повинно враховувати:

- розробку науково обґрунтованих нормативів мінімальної бюджетної забезпеченості з обліком економічних, демографічних, екологічних, природних особливостей території;

- створення єдиного підходу чи розробку національних стандартів щодо фінансування соціальних послуг, забезпечивши при цьому делеговані місцевим органам влади повноваження на рівні, необхідному не тільки для

виплати заробітної плати;

-перегляд джерел надходжень до місцевих бюджетів;

-удосконалення, у зв'язку із вищевикладеним, низки положень

Бюджетного Кодексу, Законів «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування» тощо [182, с. 165].

Визначаючи бюджет як політичний документ, а його формування – як циклічний процес, необхідно усвідомлювати, що кожний платник податку має право брати участь у виборі напрямків використання коштів та ознайомитись із самим документом. Проте в Україні нема жодного міста, де бюджет був би загальнодоступним і викладеним у зрозумілій формі.

Формування власної бюджетної політики, на думку І. Федів, буде вирішальним етапом реформування бюджетної системи. Важливо, щоб це реформування відбувалося синхронно, при тісній співпраці депутатських комісій з виконавчими органами [185, с. 128-129].

Одним із шляхів вирівнювання відмінностей у фінансовому забезпеченні місцевих бюджетів є проведення адекватної податкової політики із встановлення економічно виправданих податкових надходжень. Головним завданням при цьому є кількісна та якісна стабілізація місцевих і загальнодержавних податків та зборів шляхом проведення податкової реформи

Особливе місце у зміцненні фінансової основи органів місцевого самоврядування однозначно належить місцевим податкам і зборам. Всупереч світовій практиці, де такі податки і збори виступають фінансовою основою місцевого самоврядування, в Україні вони не виконують своїх функцій і мають ряд особливостей: не враховують реальних доходів громадян, їм не властива прогресія, а основними платниками є фізичні особи. Як правило, у питанні встановлення місцевих податків і зборів діє принцип податкової ініціативи органів місцевого самоврядування у межах, визначених законодавством. На сьогоднішній час законодавча обмеженість кількості та ставок місцевих податків і зборів робить майже неможливим збільшення даного джерела доходів місцевих бюджетів. Шляхи для вирішення цих проблем пропонує З.І. Перощук. Зокрема, пропонується:

1) законодавчо встановити два види місцевих податків і зборів: а) обов'язкові, тобто ті, які сільськими та міськими радами встановлюються в обов'язковому порядку; б) особливі, тобто ті види місцевих податків і зборів, встановлення яких належить виключно до компетенції органів місцевого самоврядування;

2) збільшити коефіцієнт ставок по податку з реклами, курортного збору (туристичного збору), збору за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг;

3) встановити граничні ставки місцевих податків і зборів у відсотках до мінімальної заробітної плати (оскільки прив'язка до неоподаткованого мінімуму неефективно впливає на податковий потенціал регіонів, а отже, на ресурсну базу місцевих бюджетів);

4) ввести такі місцеві податки (збори), як: будівельний збір, збір за утилізацію сміття і відходів, ветеринарне обслуговування, використання природних будівельних матеріалів місцевого значення, забруднення довкілля, на нерухоме майно [193, с. 83-85].

Необхідність вирішення проблем формування доходної бази органів місцевого самоврядування повинно передбачати створення умов для самостійного вибору ними джерел фінансування (місцеві податки і збори, комунальні платежі, доходи від власної господарської діяльності, позики, цінні папери тощо), які були б законодавчо затверджені, тобто створення умов, за яких основна частина доходів була б власними доходами територіальної одиниці.

На думку В.В. Корженка, перелік податків, які закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування, доцільно складати з тих обсягів надходження, які залежать від результатів діяльності конкретної території, та (враховуючи, що основну частину витрат місцевих бюджетів складають витрати на соціально-культурну сферу та соціальний захист населення) тих, які здатні формувати їхню стабільну дохідну базу. Виходячи з цього, автор пропонує до місцевих бюджетів повністю передати: податок на доходи фізичних осіб; плату за землю; податок на нерухоме майно [182, с. 164]. Такого ж погляду дотримується І. Федів, який зазначає, що разом з переглядом бюджетного законодавства слід розпочати експериментальний перехід на нову модель міжбюджетних відносин, закріпивши за бюджетами базового рівня частку податку на прибуток підприємств, прибуткового податку з громадян, податок на нерухомість [185, с. 129].

Головним напрямком удосконалення механізму формування доходів органів місцевого самоврядування, що впливає з фундаментальної концепції фіскального федералізму і принципу субсидіарності, що визнані Європейською спільнотою, є досягнення зваженого балансу бюджетно-податкових повноважень між різними рівнями влади. Тому реформувати законодавство слід так, щоб представницький орган, який приймає рішення про видатки, одночасно ніс відповідальність за фінансування, отримане від споживачів суспільних послуг. На думку В.В. Рибачака, гроші, які надходять із центру, так звані «дешеві гроші», тратити легше і не обов'язково відповідно до пріоритетів населення міста чи регіону. У зв'язку з цим необхідно зміцнити місцеві фінанси за рахунок одного чи двох надійних джерел бюджету [196, с. 17].

Наведені пропозиції заслуговують на увагу, адже у них передбачено реальні інструменти забезпечення ресурсної бази місцевих бюджетів, що сприятиме розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та наданню громадянам комплексу суспільних послуг, передбачених законом.

Не менш важливими джерелами забезпечення матеріально-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування є комунальна власність, природні ресурси, земля. У даному напрямі адміністративно-правового регулювання територіального устрою існують значні проблеми. Зокрема, не визначено правовий режим комунальної власності, особливо спільної

власності територіальних громад; не здійснено належним чином розмежування власності; не завершено передачу об'єктів державної власності (насамперед соціальної сфери) у комунальну власність, відсутній належний її облік; стримується розвиток підприємств комунальної власності, що потребує державної підтримки, ініціативи територіальних громад та їх органів [60, с. 295].

Крім того, визнання муніципальної власності джерелом доходів відображає помилкове уявлення про те, що така власність може забезпечити вагомий прибуток. Насправді муніципальна власність (школи, заклади охорони здоров'я, житлові комплекси) не дозволяє розраховувати на значне збільшення муніципальних прибутків [185, с. 34].

Нині в законодавстві існує чимало протиріч щодо правового становища комунальної власності. Законодавець визнає наявність комунальної власності на конституційному рівні. Так, частина 3 статті 41 Конституції України передбачає, що громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності [37]. Тобто у Конституції проводиться розмежування цих двох форм власності. Але Закон України «Про власність» називає комунальну власність різновидом державної, зокрема у статті 31 встановлено, що до державної власності в Україні належать загальнодержавна (республіканська) власність і власність адміністративно-територіальних одиниць (комунальна власність) [197]. Як відомо, право власності – це врегульовані законом суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження майном. Визначення комунальної власності можна знайти у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», де закріплено, що це – право територіальної громади володіти, доцільно, економно, ефективно користуватися на свій розсуд і в своїх інтересах майном, що належить їй як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування [45]. Комунальна власність визнається самостійним видом власності і в новому Цивільному кодексі України. Отже, статус комунальної власності в Україні дещо суперечливий і ще не має однозначного законодавчого визначення. Вирішенню цієї проблеми, а разом з тим і питання матеріально-фінансової основи органів місцевого самоврядування сприяло б прийняття в Україні закону про комунальну власність, який би чітко визначив поняття, характерні риси цього інституту, суб'єктів і об'єкти комунальної власності, правовий режим останніх, співвідношення комунальної і державної форм власності, підстави набуття і припинення права комунальної власності тощо.

Питання про право комунальної власності як самостійний правовий інститут є спірним і в науковій літературі. Окремі науковці розглядають комунальну власність як різновид державної власності чи похідне від неї явище. Разом з тим, на основі аналізу комунальної власності виділяють такі характерні риси, що притаманні їй як самостійній формі власності [198, с. 36]. На думку К.І. Апанасенко, державна власність своїм існуванням забезпечує функціонування держави як політико-правового феномена, а комунальна – основа всієї системи місцевого самоврядування в державі. Без забезпечення суб'єктів місцевого самоврядування об'єктами комунальної власності місцеве

самоврядування перетворюється на фікцію. Метою існування відповідного правового інституту є задоволення публічних (суспільних), корпоративних та індивідуальних інтересів членів відповідної територіальної громади в продукції та послугах [198, с. 37].

Потребу законодавчої регламентації правового статусу комунальної власності підтримує більшість вітчизняних вчених. Зокрема, І.В. Дробуш зазначає, що законодавство лише в загальних рисах встановлює деякі повноваження щодо правового регулювання комунальної власності [180, с. 22-23]. Зокрема, в пункті 10 розділу V «Перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування» визначається, що майно, яке до прийняття Конституції передане державою до комунальної власності та набуто на інших законних підставах, крім відчуженого в установленому законом порядку, є комунальною власністю відповідних територіальних громад, сіл, селищ, міст. Майно, передане до комунальної власності областей і районів, є спільною власністю цих громад, управління яким здійснюють районні та обласні ради [45].

Свої пропозиції щодо законодавчого визначення комунальної власності пропонує Р.О. Денчук. Зокрема, науковець зазначає, що комунальна власність – це власність територіальної громади. Від імені та в інтересах територіальної громади право суб'єкта комунальної власності здійснюють відповідні ради та їх виконавчі органи. Зважаючи на це, вчений пропонує внести до Закону України «Про власність» пропозицію щодо закріплення комунальної власності в якості самостійної форми власності [199, с. 73].

На сьогодні є багато проблем щодо розмежування власності, визначення власника, а також щодо управління спільним майном територіальних громад. До об'єктів спільної власності належить майно комунальної власності районів та областей, яке було передане їм до прийняття Конституції України і яке, згідно із постановою Кабінету Міністрів України «Про передачу об'єктів права державної і комунальної власності» від 21 вересня 1998 р., підлягає передачі відповідним територіальним громадам [200]. Зокрема, спільна власність може бути:

- без визначення частки в праві на спільне майно територіальних громад. Ці об'єкти знаходяться в управлінні районних і обласних рад (лікарні, театри);
- з визначенням частки в праві на спільне майно територіальних громад. Це об'єкти, що за рішенням рад відповідних громад об'єднуються для спільного фінансування, користування та розпорядження (переробні заводи, гідроелектростанції, млини тощо).

Серед проблем у володінні спільною власністю виділяють наступні:

- не визначені об'єкти спільної власності;
- не вироблені критерії зацікавленості громад у володінні спільним майном
- ;
- суб'єкти неспроможні забезпечити діяльність об'єкта спільної власності;
- розподіл власності;
- фінансування об'єктів тощо [69, с. 178-179].

Важливим організаційним адміністративно-правовим заходом охорони комунальної власності в Україні є оптимізація правовідносин щодо відчуження майна комунальної власності. Насамперед слід зупинитися на прийнятті рішення про безоплатну передачу майна, що перебуває в комунальній власності, державі, і рішення щодо прийому майна при його безоплатній передачі із державної до комунальної власності. Відносини передачі об'єктів права власності з однієї форми власності до іншої регулюються нормами Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності» [201]. Стаття 5 цього закону визначає порядок прийняття рішень про передачу об'єктів комунальної власності у державну власність. Такі рішення сьогодні приймають сільські, селищні, міські, районні в містах ради, а щодо об'єктів спільної власності територіальних громад – районні або обласні ради. У пункті 2 статті 5 передбачено необхідність згоди Кабінету Міністрів України або інших у встановленому законом порядку органів виконавчої влади на передачу об'єктів із державної до комунальної власності. Доцільно зазначити, що відповідно до статті 4 Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, може бути предметом місцевого референдуму [47]. У такий спосіб громада може вирішувати питання, пов'язані із передачею у власність держави об'єктів комунальної власності. Як слушно зазначає Р.О. Денчук, сьогодні в Україні ще не подолано високий рівень корупції, а тому питання, що вирішуються на розсуд високих посадовців, можуть торкатися і відносин із передачі об'єктів з одної до іншої форми власності, в тому числі і до державної. Оскільки комунальна власність є власністю територіальної громади, то вирішувати питання щодо її відчуження повинні мешканці певної адміністративно-територіальної одиниці. На думку науковця, передача права державної до комунальної власності є природною у період формування та зміцнення місцевого самоврядування. А от зворотні дії, тобто передача права комунальної власності до державної, не повинні мати системного характеру, оскільки хоч і є правомірними, але не завжди відповідатимуть інтересам мешканців громади. Важливим також є питання прийняття рішення про згоду щодо передачі об'єктів із державної власності в комунальну власність і навпаки. Рішення про згоду на передачу таких об'єктів також приймають відповідні органи місцевого самоврядування. Як зазначає Р. Денчук, такі рішення аналогічно повинні прийматися шляхом проведення місцевих референдумів, особливо тоді, коли це стосується недобудованих об'єктів, а також масштабних об'єктів, що мають велику цінність [199, с. 74-75]. На наш погляд, об'єкти, які належать до комунальної власності не можуть бути відчужені без згоди територіальних громад або їх представницьких органів. Вилучення об'єктів комунальної власності, що мають особливо важливе значення для територіальної громади, має відбуватися лише за рішенням місцевого референдуму.

Надзвичайно вузьким залишається коло об'єктів комунальної власності. У Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що територіальним

громадам сіл, селищ, міст, районів у містах належить право комунальної власності на рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, землю, природні ресурси, підприємства, установи та організації, зокрема банки, страхові товариства, а також пенсійні фонди, частку у майні підприємств, житловий фонд, нежитлові приміщення, заклади культури, освіти, спорту, охорони здоров'я, науки, соціального обслуговування та інше майно і майнові права, рухомі та нерухомі об'єкти, визначені відповідно до закону як об'єкти права комунальної власності, а також кошти, отримані від їх відчуження (стаття 60) [45].

Одним із головних напрямів формування фінансової автономії, виходячи з рівності конституційних прав на землю як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування, є завершення формування процесу комунальної власності та розподілу земель на комунальні і державні. Право територіальних громад на землю не може бути похідним від права держави на неї. Виникнення і формування комунальної власності не залежить від того, підтримує чи не підтримує процес муніципалізації земель конкретний орган виконавчої влади.

Право комунальної власності місцевого самоврядування на землю встановлено Конституцією України, яка у статті 142 декларує, що земля, природні ресурси, інше майно є матеріальною основою місцевого самоврядування [37]. Отже, розмежування земель є єдиним, первинним засобом формування власності територіальних громад на землю. З метою визначення правових засад щодо розмежування земель було прийнято Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» від 5 лютого 2004 р., який у статті 1 визначає, що розмежування земель державної та комунальної власності полягає у здійсненні організаційно-правових заходів щодо розподілу земель державної власності на землі територіальних громад і землі держави, а також щодо визначення і встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок державної та комунальної власності [202]. Питання розмежування державної та комунальної власності має трактуватися не як землевпорядний захід зі встановлення меж земельних ділянок різних власників, а як визначення меж здійснення права власності органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [182, с. 167]. Згідно із статті 7 згаданого Закону до земель комунальної власності територіальних громад сіл, селищ, міст передаються: 1) усі землі в межах населених пунктів, крім земель приватної власності та земель, віднесених до державної власності; 2) земельні ділянки за межами населених пунктів, на яких розташовані об'єкти комунальної власності; 3) землі запасу, які раніше були передані територіальним громадам сіл, селищ, міст відповідно до законодавства України; 4) земельні ділянки, на яких розміщені об'єкти нерухомого майна, що є спільною власністю територіальної громади та держави [202]. З аналізу Закону випливає, що органи державної виконавчої влади дещо розширюють свою сферу володіння землею, а разом з тим розширюється і база земельного оподаткування, збільшується орендна плата за землю, розмір бюджетних надходжень від продажу земельних ділянок тощо.

Незважаючи на те, що даний Закон було прийнято близько п'яти років тому, процес розмежування земель ще не завершено.

На жаль, дія Закону не поширюється на відносини, пов'язані з передачею земельних ділянок державної власності в комунальну власність та земельних ділянок комунальної власності в державну власність, які і сьогодні чітко не регламентовано. Доцільним також вбачається визначити і засоби контролю як територіальних громад, так і органів державної влади за законністю відчуження органами місцевого самоврядування земель комунальної власності приватним особам, адже сьогодні наявні масові зловживання в цій сфері.

Неврегульованими залишаються особливості реалізації права комунальної власності. Зокрема, не визначено перелік об'єктів права комунальної власності виключно громадського користування, що не підлягає приватизації, продажу, або відчуженню в будь-який інший спосіб; фактично не реалізованим залишається право комунальної власності на фінансові ресурси, адже держава щороку втручається в процес формування доходів, перерозподіляє їх фінансові ресурси фактично на свій розсуд; як зазначалося вище, неповністю визначеним залишається порядок вилучення (викупу) об'єктів і майна цієї власності органами державної влади; не визначено реалізацію територіальною громадою права комунальної власності на такі об'єкти, як земля, природні ресурси, ліси, що не дозволяє створити надійні фінансово-економічні основи самоврядування [180, с. 22-23].

Вітчизняні державотворці пропонують здійснити більш точне визначення статусу та режиму об'єктів комунальної власності шляхом:

-законодавчого закріплення структури об'єктів комунальної власності, визначивши при цьому перелік об'єктів виключного права власності територіальних громад (об'єкти, які не можуть бути відчужені за жодних умов);

-диференціації об'єктів спільної власності територіальних громад на об'єкти спільної сумісної та спільної часткової власності;

-заборони приватизації об'єктів права комунальної власності, якщо наслідком цього стане скорочення обсягу та погіршення якості послуг, що надаються населенню шляхом використання цих об'єктів [182, с. 167].

Отже, основною причиною колізій, непорозумінь у сфері комунальної власності, як уже зазначалося, є відсутність чіткої правової регламентації. Створення та зміцнення територіальних матеріально-фінансових та правових основ організації та діяльності органів місцевого самоврядування, належний розподіл повноважень між ними дозволить запровадити в Україні реальне демократичне місцеве самоврядування, здатне успішно вирішувати соціально-економічні завдання на місцях, що буде сприяти успішному вирішенню проблем адміністративно-правового регулювання територіального устрою в Україні.

Висновки до третього розділу

1.Адміністративно-правове регулювання територіального устрою передбачає насамперед регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, а також порядок застосування норм інших галузей права з приводу поділу держави на складові частини, розподілу влади між центром і цими частинами з метою забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина та надання їм різноманітних адміністративних (управлінських), соціально-побутових, соціально-культурних та інших послуг незалежно від місця їх проживання.

2.Наукова характеристика механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою України має визначальне значення для забезпечення ефективності розпочатої реформи територіального устрою. Його зміст повинні визначати наступні принципи: принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина; принцип законності; принцип рівності громадян перед законом; принцип демократизму нормотворчості й реалізації права; принцип взаємної відповідальності держави і людини; принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною; збалансованість соціально-економічного та адміністративно-політичного розвитку територій; сталий розвиток населених пунктів; децентралізація державної виконавчої влади.

3.Основою механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою є норми права. Проте сьогодні наявними є надмірна кількість недієвих нормативно-правових документів, відсутність єдиного систематизованого закону про територіальний устрій та відображення його основних рис на конституційному рівні, відсутність єдиної стратегії його реформування, що порушує межі адміністративно-правового регулювання. Певне вирішення цих проблем вбачається у впровадженні наукових засад у сферу законотворення, вдосконаленні законодавчої техніки, підвищенні загальної і правової культури причетних до нормотворчої діяльності осіб, розробці Концепції реформування територіального устрою, що відокремить її від загальної концепції адміністративної реформи, розробці і прийнятті Закону «Про територіальний устрій».

4.Важливе значення у механізмі адміністративно-правового регулювання територіального устрою посідають владні повноваження. Сьогодні в Україні повноваження між органами державної влади та органами місцевого самоврядування належним чином не визначені та не розподілені, має місце їх невиправдана централізація, дублювання, безпідставне делегування, що ускладнює систему управління, ефективність вирішення загальнодержавних та місцевих справ, зумовлює створення дублюючих управлінських структур та збільшення кількості їх службовців, зайві матеріально-фінансові затрати, суперництво й ворожнечу між місцевими органами публічної влади. Для вирішення зазначених проблем та усунення недоліків доцільним вбачається: 1) чітке визначення та законодавче закріплення повноважень кожного місцевого органу державної влади і місцевого самоврядування; 2) розширення практики укладення договорів і угод між органами виконавчої влади і органами

місцевого самоврядування щодо передачі вирішення окремих питань у відповідних соціально-економічних сферах; 3) втілення в основу сучасної системи територіальної організації влади принципу субсидіарності; 4) удосконалення інституту відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; 5) прийняття спеціального закону, щоб визначав порядок надання органам місцевого самоврядування державних повноважень та матеріальні ресурси для цього, контроль за виконанням цих повноважень тощо.

5. Розглядаючи акти реалізації прав і обов'язків суб'єктів суспільних відносин, як елемент механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою, варто звернути увагу на такий їх прояв, як застосування правових норм. Застосування адміністративно-правової норми, на наш погляд, повинно стати визначальним і у адміністративно-правових відносинах у сфері територіального устрою. Адже одним із стратегічних завдань адміністративної реформи є запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання населенню комплексу адміністративних послуг (підприємницьких, земельних, соціальних, культурних, будівельно-комунальних тощо), які будуть доступні кожному незалежно від місця проживання. Адміністративна послуга характеризує діяльність адміністративного органу щодо юридичного оформлення умов, визначених законодавством необхідними для забезпечення належної реалізації суб'єктивних прав, охоронюваних законом інтересів, і виконання обов'язків фізичних і юридичних осіб, яка здійснюється за зверненням цих осіб і офіційним результатом якої є адміністративний (індивідуальний) акт відповідного органу.

6. Відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування і виконавчої влади як складова механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою передбачає відповідальність як перед мешканцями відповідної адміністративно-територіальної одиниці, так і одне перед одним чи державою в цілому. Встановлення правового режиму відповідальності названих органів і їх посадових осіб є надзвичайно актуальним. Адже у законодавстві більше акцентуються їх права, і менше – відповідальність за прийняття помилкових рішень та дій, або ж їх бездіяльність.

7. Для створення необхідної матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, достатньої для реалізації повноважень його органів, і, відповідно, розвитку адміністративно-територіальних одиниць пропонується: 1) визначення права власності на природні ресурси, землю та виокремлення комунальної власності; 2) визначення обсягів і правового режиму підприємств та інших об'єктів комунальної власності, удосконалення управління ними, формування та ефективного використання об'єктів комунальної власності, створення відкритого для доступу їхнього реєстру; 3) законодавче визначення порядку формування і використання самостійного місцевого бюджету,

стабільних довгострокових джерел його наповнення; 4) створення законодавчої бази матеріально-фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування шляхом прийняття окремих законів про місцеві природні ресурси, комунальну власність, місцевий бюджет, місцеві податки і збори, комунальний кредит і цінні папери та інших.

8. Удосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою вимагає проведення реформи адміністративно-територіального устрою 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 можна очікувати підвищення ефективності управління в державі та значного зростання якості життя населення і забезпечення сумірного рівня послуг кожному громадянину незалежно від місця його проживання.

ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження сформульовано теоретичні узагальнення та нові шляхи вирішення наукових завдань, спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою в Україні:

1. Історичний досвід свідчить про те, що формування територіального устрою українських земель відбувалося стихійно, з огляду на системи управління держав, які панували на етнічній території України з часів княжої доби і до набуття нею незалежності у 1991 р. Сучасний багатоступеневий територіальний поділ України, успадкований від минулого, не відповідає політичним, економічним, етнічним, соціальним засадам сучасної незалежної української держави: ще немає єдиної

політичної і правової концепції формування нового територіального устрою згідно з сучасними суспільно-політичними та економічними умовами, а проблемі розвитку населених пунктів, критеріям для їх визначення та класифікації уваги практично не приділяється; кожна з існуючих політичних сил держави визнає необхідність територіальної реформи, проте стратегія такого реформування у кожної з них різна.

2. Територіальний устрій визначено як обумовлену історичними, соціально-економічними, географічними, демографічними та іншими чинниками внутрішню територіальну організацію держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, що є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Водночас, конституційні засади територіального устрою не забезпечують ефективної побудови, функціонування та розвитку адміністративно-територіальних одиниць всіх рівнів, що викликало пропозицію розширити їх перелік.

3. У питанні утворення, зміни меж та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць виключати роль держави сьогодні видається неможливим. За даних умов держава може встановлювати вимоги (критерії), яким мають відповідати адміністративно-територіальні одиниці, утворювати їх за «усною» згодою територіальної громади.

4. Адміністративно-територіальна одиниця – це частина території держави, яка визначена з урахуванням історичних, соціально-економічних, географічних, демографічних особливостей, що об'єднує постійних мешканців населеного пункту та є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування з метою забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку відповідної території та надання послуг населенню. В окремих випадках на утворення адміністративно-територіальної одиниці можуть впливати й інші особливості території, наприклад, національно-етнічні, релігійні, природно-екологічні, рекреаційні чи культурні. Майбутня модель системи територіального устрою держави повинна передбачати цілісне поєднання упорядкованих, взаємопов'язаних і закономірно розташованих адміністративно-територіальних одиниць. Доцільно скоротити кількість адміністративно-територіальних одиниць в індивідуальному порядку за рахунок їх укрупнення з метою формування економічно і фінансово спроможних територіальних громад, а також забезпечення їх кадрового, інформаційного та організаційного функціонування.

5. Встановлено, що населений пункт – це сформоване з огляду на історичні, демографічні та соціально-економічні чинники, місце постійного проживання людей, що має певний рівень розвитку інфраструктури, а також визначені законом назву, територію, межі та може, в установленому законом порядку, виступати основою для створення адміністративно-територіальної одиниці. Сучасні диспропорції у розвитку населених пунктів, що відносяться до одної категорії (міста, селища, села), зумовлюють необхідність законодавчого закріплення критеріїв, відповідно до яких можливим стане віднесення населених пунктів до категорій, яким вони відповідають.

6. Дослідивши проблему розміщення одних населених пунктів на території інших та встановлення меж населених пунктів, пропонуємо у процесі реформування територіального устрою, об'єднувати територіальні громади таких сіл, селищ та міст з метою створення адміністративно-територіальної одиниці, адже вони мають між собою тісні соціально-економічні зв'язки і не можуть існувати і розвиватися відокремлено. Проте ліквідувати для цього самі населені пункти вважаємо недоцільним, бо села, селища та міста, які увійдуть до складу інших міст, внаслідок розташування на їх території, можуть утворювати окремий район у місті зі збереженням своєї історичної назви та низки самоврядних функцій.

7. Аналіз правового статусу населених пунктів показав, що це регламентоване правом становище населеного пункту, яким визначено його сутність та зміст, а також повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування на території цього населеного пункту. Адміністративно-правовий статус населеного пункту і категорія населеного пункту явища не тотожні, оскільки населені пункти, що відносяться до одної категорії можуть мати різний адміністративно-правовий статус.

8. Адміністративно-правове регулювання територіального устрою має визначальне значення для практичного забезпечення ефективності розпочатої в Україні територіальної реформи. У процесі цієї діяльності важливе значення належить вирішенню проблеми розподілу повноважень у складових частинах територіального устрою між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Для досягнення цього доцільним є: 1) чітке визначення та законодавче закріплення повноважень кожного місцевого органу державної влади і місцевого самоврядування; 2) розширення практики укладення договорів і угод між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування щодо передачі вирішення окремих питань у відповідних соціально-економічних сферах; 3) втілення в основу сучасної системи територіальної організації влади принципу субсидіарності; 4) удосконалення інституту відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; 5) прийняття спеціального закону для визначення порядку надання органам місцевого самоврядування державних повноважень та матеріальних ресурсів для цього, контроль за виконанням цих повноважень тощо.

9. Встановлено, що однією з основ удосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою є матеріально-фінансова самостійність його територіальних одиниць, яку можна забезпечити шляхом: 1) визначення права власності на природні ресурси, землю та виокремлення комунальної власності; 2) визначення обсягів і правового режиму підприємств та інших об'єктів комунальної власності, удосконалення управління ними, формування та ефективного використання об'єктів комунальної власності, створення відкритого для доступу їхнього реєстру; 3) законодавчого визначення порядку формування і використання самостійного місцевого бюджету, стабільних довгострокових джерел його наповнення; 4) створення законодавчої бази матеріально-фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування через прийняття окремих законів про місцеві природні ресурси,

комунальну власність, місцевий бюджет, місцеві податки і збори, комунальний кредит і цінні папери тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бойко О. Д. Формування території української незалежної держави в часи Української революції (1917–1921 рр.) / О. Д. Бойко. – К. : Нац. акад. наук України, Ін-т історії України, 2007. – 64 с.
2. Енциклопедія українознавства : в 11 т. / [гол. ред. В. Кубійович]. – Львів : НТШ у Львові, 1993. – Т. 1. – 400 с.
3. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 2001. – Т. 3. – 792 с.
4. Політична історія України : посібник / [за ред. В. Т. Тацюри]. – К. : Академія, 2001. – 488 с.
5. Большая энциклопедия : в 20 т. / [под ред. С. Н. Южакова и П. Н. Миллюкова]. – СПб. : Просвещение, 1901. – Т. 5. – 800 с.
6. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998. – Т. 1. – 672 с.
7. Крип'якевич І. П. Галицько-Волинське князівство / І. П. Крип'якевич. – К. : Наук. думка, 1984. – 175 с.
8. Енциклопедія українознавства : в 11 т. / [гол. ред. В. Кубійович]. – Львів : НТШ у Львові, 1994. – Т. 4. – С. 1201–1600.
9. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні : історико-правове дослідження / П. Ф. Гураль. – Львів : ЛьвДУВС, «Край», 2008. – 468 с.
10. Толочко П. П. Древнерусский феодальный город / П. П. Толочко. – К. : Наук. думка, 1989. – 255 с.
11. Енциклопедія українознавства : в 11 т. / [гол. ред. В. Кубійович]. – Львів : НТШ у Львові, 1994. – Т. 3. – С. 801–1200.

12. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 2002. – Т. 4. – 720 с.
13. Кобилецький М. Саксонсько-магдебурське право та рецепція римського права в Україні / М. Кобилецький // Римське право та правова культура Європи: Співпраця Університетів підтримуюча розвиток регіонів – люблінського та львівського : зб. ст. – Люблін : Люблін. катол. ун-т, 2008. – 152 с.
14. Історія України: документи, матеріали : посібник / [уклад., комент. В. Ю. Короля]. – К. : Академія, 2002. – 448 с.
15. Паньонко І. М. Система органів управління Запорізької Січі : [монографія] / І. М. Паньонко. – Львів : ЛьвДУВС, 2006. – 144 с.
16. Грушевський М. С. Історія України-Руси : в 11 т., 12 кн. / [голова редкол. П. С. Сохань та ін.]. – К. : Наук. думка, 1995. – Т. 8. – 856 с. – (Пам'ятки іст. думки України).
17. Лепісевич П. М. Державно-правовий устрій України в імперську добу : [навч. посіб. з історії держави і права України] / П. М. Лепісевич, І. Я. Терлюк. – Львів : Край, 2005. – 127 с.
18. Петрів Р. Адміністративно-територіальний поділ і місцеві органи управління Східної Галичини: 70-ті роки XVIII ст. – 70-ті роки XIX ст. / Р. Петрів // Право України. – 2000. – № 9. – С. 114–115.
19. Історія держави і права України : [підручник] : у 2 т. / [за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка]. – К. : Ін Юре, 2003. – Т. 2. – 580 с.
20. Заруба В. М. Історія держави і права України : [навч. посіб.] / В. М. Заруба – К. : Істина, 2006. – 416 с.
21. Політична історія України XX століття : у 6 т. / [голова редкол. : І. Ф. Курас та ін.] – К. : Генеза, 2002–2003. – Т. 3 : Утвердження радянського ладу в Україні (1921–1938 роки) / [С. В. Кульчицький (кер.), Ю. І. Шаповал, В. А. Греченко та ін.]. – 2003. – 448 с.
22. Рибалка І. К. Історія Української РСР: епоха соціалізму / І. К. Рибалка, В. М. Довгопол. – К. : Вища шк., 1982. – 640 с.
23. Музиченко П. П. Історія держави і права України : [навч. посіб.] / П. П. Музиченко. – [6-те вид., переробл. і допов.]. – К. : Знання, 2007. – 471 с.
24. Кульчицький В. С. Історія держави і права України / В. С. Кульчицький, М. І. Настюк, Б. Й. Тищик. – Львів : Світ, 1996. – 296 с.
25. Дністрянський М. С. Україна в політико-географічному вимірі : [монографія] / М. С. Дністрянський. – Львів, 2000. – 310 с.
26. Стріха М. Територіальна реформа в Україні: стимули й ризики [Електронний ресурс] // Діалог. UA – незалежний інформаційно-аналітичний ресурс. – 2005. – 25 черв. – Режим доступу : http://dialog.org.ua/project_ua_full.php?m_id=3473
27. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : [підручник] / О. Ф. Фрицький. – [3-тє вид., переробл. і допов.]. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.
28. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 1998 (2004). – Т. 6. – 768 с.

29. Про державний кордон України : Закон України від 4 листоп. 1991 р. № 1777-ХІІ // Відомості Верховної Ради. – 1992. – № 2. – С. 5.
30. Великий тлумачний словник української мови / [упор. Т. В. Ковальова]. – Х. : Фоліо, 2005. – 768 с.
31. Короткий тлумачний словник української мови / [ред. Д. Г. Гринчишин]. – К. : Просвіта, 2004. – 608 с.
32. Ржевский В. А. Общественно-политический строй СССР, как воплощение суверенного советского народа / В. А. Ржевский. – Ростов-н/Д. : [б. в.], 1974. – 127 с.
33. Телешун С. Поняття державного устрою України: проблеми теорії та практики / С. Телешун // Право України. – 2000. – № 6. – С. 14–19.
34. Білик П. Поняття та правова сутність управлінської категорії «регіон» / П. Білик // Право України. – 2001. – № 11. – С. 32–35.
35. Курс О. Ю. Соціально-економічне переустроєння політико-адміністративних територіальних систем / О. Ю. Курс // Изучение проблем социально-экономической географии. – Тарту : Изд-во Тартус. Ун-та, 1979. – С. 65–72.
36. Новик В. П. Адміністративно-територіальний устрій: організаційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Новик Валентина Петрівна. – К., 2008. – 232 с.
37. Конституція України : Основний закон від 28 черв. 1996 р. № 254к // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – С. 141.
38. Про внесення змін до Конституції України : Проект Закону України від 8 груд. 2004 р. № 3207-1 // Голос України. – 2005. – № 5 (3505). – С. 16.
39. Про територіальний устрій України : Проект Закону України від 14 квіт. 2005 р. // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 75. – С. 10–13.
40. Орзіх М. Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України / М. Орзіх // Право України. – 2005. – № 7. – С. 11–15.
41. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21–25.
42. Прієшкіна О. Децентралізація державної влади та розширення прав місцевого самоврядування: проблеми і перспективи / О. Прієшкіна // Право України. – 2006. – № 11. – С. 86–89.
43. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в п. 9 ч. 1 ст. 85, ч. 5 ст. 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в ч. 5 ст. 140 Конституції України та в ч. 1 ст. 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України, п. 41 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій № 1-39/2001) від 13 лип. 2001 р. № 11-рп/2001 [Електронний ресурс]. – Режим

доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=9400>

44. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 берез. 1981 р. № 1654-Х [Електронний ресурс]. – Режим доступу : HYPERLINK " <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1654-10>
45. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280 // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 24. – С. 170.
46. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовт. 1985 р. : ратифіковано Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від 15 лип. 1997 р. № 452 // Відомості Верховної Ради . – 1997. – № 38. – С. 249.
47. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 лип. 1991 р. № 1286-ХІІ // Відомості Верховної Ради . – 1991. – № 33. – С. 443.
48. Рудик П. А. Конституційна реформа в Україні: проблеми та перспективи / П. А. Рудик. – К. : Атіка, 2006. – 256 с.
49. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов. – Одесса : Одиссей, 2000. – 80 с.
50. Делія Ю. Місцеве самоврядування як право територіальної громади / Ю. Делія // Право України. – 2005. – № 5. – С. 45–48.
51. Про територіальний устрій України : Проект Закону від 10 бер. 2009 р. № 4182 (ініціатор А. С. Грищенко) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34704
52. Про Концепцію державної регіональної політики : Указ Президента України від 25 трав. 2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – С. 20.
53. Концепція державної регіональної політики : затверджена Кабінетом Міністрів України 2 лип. 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=895>
54. Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід / [В. Куйбіда, А. Ткачук, Т. Забуковець-Ковачич] ; за заг. ред. Р. Ткачука . – К. : Леста, 2010. – 224 с.
55. Бородюк Н. Центр і території / Н. Бородюк, І. Нагребецька // Урядовий кур'єр. – 2008. – № 43. – С. 6–7.
56. Економічна енциклопедія : у 3 т. / [редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін.]. – К. : Академія, 2000. – Т. 1. – 844 с.
57. Хербст К. Агенції регіонального розвитку в Польщі // Проблеми малих міст України: розвиток самоврядування і реформування місцевого господарства в контексті національних традицій і світового досвіду : матер. міжнар. наук.-практ. конф., Золочів-Львів, 27–28 трав. 2000 р. / К. Хербст. – Львів : Державність, 2000. – С. 33–40.
58. Журавський В. Щодо реформування адміністративно-територіального устрою України / В. Журавський // Право України. – 2005. – № 8. – С. 16–18.
59. Про внесення змін до Конституції України : Проект Закону від 31 бер. 2009 р. № 4290 (ініціатор В.А. Ющенко) [Електронний ресурс]. – Режим

- доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=34882
60. Конституційно-правові засади становлення української державності / [В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, О. Г. Данильян та ін.] ; за ред. акад. НАН України В. Я. Тація, акад. АПрН України Ю. М. Тодики. – Х. : Право, 2003. – 328 с.
61. Адміністративно-територіальний устрій України: проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / [С. О. Сивоконь, В. А. Яцюк та ін.] ; за заг. ред. В. Г. Яцюби. – К. : Секретаріат КМУ, 2003. – 322 с.
62. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.
63. Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 лип. 2009 р. № 900 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 60. – С. 50
64. Концепція реформування публічної адміністрації: станом на 29 верес. 2005 р. [Електронний ресурс] / Центр політико-правових реформ. – Режим доступу : www.cld.org.ua/lib/94_Publadm_refconcept_13.doc
65. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України від 24 груд. 1999 р. № 1359-XIV // Офіційний вісник України. – 2000. – № 1. – С. 29.
66. Проект концепції реформи адміністративно-територіального устрою Міністерства регіонального розвитку і будівництва України : за станом на 11 груд. 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua/index.php?id=1670>
67. Висновок Конституційного Суду України № 1-в/2003 у справі № 1-40/2003 щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», направленою Головою Верховної Ради України, вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до ст. ст. 29, 59, 78 та інших Конституції України) від 30 жовт. 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8774>
68. Висновок Конституційного Суду України № 1-в/2005 у справі № 1-16/2005 щодо відповідності проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України», за зверненням Верховної Ради України, вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до ст.ст. 85, 118, 133, 140, 141, 142, 143 Конституції України) від 7 вер. 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=6949>
69. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні : [навч. посіб.] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемерис. – К. : Дакор, 2007. – 576 с.
70. Права громадян у сфері забезпечення виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Наук. думка, 2007. – 586 с.
71. Сушинський О. І. Місцеве самоврядування в Україні: концептуальні засади статусу та діяльності виконавчих органів : монографія / О. І. Сушинський. – Львів : Афіша, 2003. – 176 с.

72. Карпінський Ю. О. Аналіз проблем сучасного стану адміністративно-територіального устрою України / Ю. О. Карпінський // Проблеми трансформації територіальної організації влади: зб. матер. та докум. / [наук. ред. М. Пухтинський]. – К. : Атіка, 2005. – С. 242–251.
73. Кучиров К. А. Укрупнення територіальних громад як один із шляхів поліпшення їх діяльності / К. А. Кучиров // Сучасне державотворення в умовах адміністративної реформи: зб. ст. – Х. : Українська академія державного управління при Президентіві України, 2000. – 114 с.
74. Дубович І. А. Країнознавчий словник-довідник / І. А. Дубович. – Львів : Панорама, 2003. – 580 с.
75. Олуйко В. М. Адміністративно-територіальний устрій поділля: історія та сучасність : монографія / [В. М. Олуйко, П. Я. Слободянюк, М. І. Баюк] ; за заг. ред. В. А. Смоля, П. Я. Слободянюка. – Хмельницький : [б. в.], 2005. – 400 с.
76. Райони України // Вікіпедія – вільна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Райони_України
77. Статистика: Україна: Адміністративно-територіальний устрій [Електронний ресурс] // Інформаційний сервер ВРУ : Офіційний веб-сайт Верховної ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
78. Телешун С. Окремі аспекти реформування адміністративно-територіального устрою в контексті останніх урядових пропозицій / С. Телешун // Право України. – 2003. – № 1. – С. 8–11.
79. Про Автономну Республіку Крим : Закон України від 17 бер. 1995 р. № 95/95-ВР // Відомості Верховної Ради України . – 1995. – № 11. – С. 69.
80. Про Конституцію Автономної Республіки Крим : Закон України від 23 груд. 1998 р. № 350-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5 -6. – С. 43.
81. Круглов М. Партія знову посиляє Давидова? / М. Круглов // Голос України . – 2005. – № 113. – С. 8.
82. Адмінреформа. Коштів немає, але є концепції // Голос України. – 2005.– № 138 (3638) – С. 2.
83. Ткачук А. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України: 1907–2009 рр. / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К. : Леста, 2009. – 128 с.
84. Укрінформ повідомляє: Віктор Янукович наголошує на актуальності реформування системи місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Одеські вісті. – № 145-146 (3460–3461). – Режим доступу : <http://izvestiya.odessa.gov.ua/index.php?go=Newspaper&in=view&id=5853>
85. Вовк Ю. Ідея федералізму в Україні в контексті посилення впливу регіонів / Ю. Вовк // Право України. – 2004. – № 10. – С. 19–21.
86. Горлов В. Реформа Тимошенко усилит роль місцевого самоуправління [Електронний ресурс] / В. Горлов // Народна правда. – 2008. – 7 груд. – Режим доступу : <http://www.narodnapravda.com.ua/politics/493bd8d41cc58/>
87. Голова Верховної Ради Володимир Литвин застерігає від поспішного здійснення адміністративно-територіальної реформи [Електронний ресурс] // Українське радіо. – Режим доступу : <http://www.nrcu.gov.ua/index.php?id=4&>

listid=15098

88. Литвин просить СБУ розібратися зі з'їздом Януковича, а Кушнарьову і Богатирьовій обіцяє 5 років [Електронний ресурс] // Українська правда. – 2004. – 30 листоп. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/4b1a9971a6b45/>
89. Проект Всеукраїнського об'єднання «Свобода» «Національна Конституція» : за станом на 17 квіт. 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tyahnubok.info/dokumenty/inshi/003930/>
90. Павлюк А. П. Реформування адміністративно-територіального устрою: проблеми та перспективи реалізації / А. П. Павлюк // Стратегічні пріоритети. – № 1 (2). – 2007. – С. 159–164.
91. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [за ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.
92. Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки : Основний Закон від 20 квіт. 1978 р. № 888-IX // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – № 18. – С. 268.
93. Конституційне право України / [за ред. В. В. Кравченка]. – К. : Атіка, 2006 . – 568 с.
94. Земельний кодекс України : Закон України від 25 жовт. 2001 р. № 2768-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 3-4. – С. 27.
95. Конституційне право України / [за ред. В. Ф. Погорілка]. – К. : Наук. думка, 1999. – 736 с.
96. Статистична інформація // Офіційний веб-сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://HYPERLINK \"http://www.ukrstat.gov.ua/-\" www.ukrstat.gov.ua/](http://HYPERLINK \)
97. Український радянський енциклопедичний словник : у 3 т. / [редкол. : А. В. Кудрицький (відп. ред. УРЕ) та ін.]. – 2-ге вид. – К. : Головна редакція УРЕ, 1987. – Т. 3. – 736 с.
98. Українська радянська енциклопедія : у 12 т. / [гол. ред. М. П. Бажан]. – 2-ге вид. – К. : Головна редакція УРЕ, 1983. – Т. 10. – 544 с.
99. Село [Електронний ресурс] // Вікіпедія – вільна енциклопедія. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Село>
100. Юридична енциклопедія : у 6 т. / [редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5. – 736 с.
101. Пряхін Є. В. Адміністративно-правове регулювання і забезпечення дотримання правил благоустрою населених пунктів в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пряхін Євген Васильович. – Львів, 2007. – 230 с.
102. Шпенглер О. Закат Європы: очерки морфологи мировой истории : в 2 т. – М. : Мисль, 1998. – Т. 2 : Всемирно-исторические перспективы. – 606 с.
103. Груза Иржи. Теория города / Груза Иржи ; [науч. ред. О. А. Швидковский]. – М. : Изд-во литературы по строительству, 1972. – 248 с.
104. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування / С. Є. Саханенко. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.
105. Українська радянська енциклопедія : в 12 т. / [гол. ред. М. П. Бажан]. – 2-ге вид. – К. : Головна редакція УРЕ, 1982. – Т. 7. – 526 с.

106. Філософський словник / [за ред. В. І. Шинкарука]. – 2-ге вид. – К. : Українська радянська енциклопедія, 1986. – 800 с.
107. Економічна енциклопедія : в 3 т. / [редкол. : С. В. Мочерний (відп. ред.) та ін.] – К. : Вид. центр «Академія», 2001. – Т. 2. – 848 с.
108. Українська радянська енциклопедія : в 12 т. / [гол. ред. М. П. Бажан]. – 2-ге вид. – К. : Головна редакція УРЕ, 1977. – Т. 1. – 542 с.
109. Куйбіда В. С. Конституційно-правові основи самоврядування в містах обласного значення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» [Електронний ресурс] / В. С. Куйбіда. – Х., 2000. – Режим доступу : <http://www.lawbook.by.ru/vak/aref/text/121.shtml>
110. Соскин. О. И. Севастополь на пути экономической и административно-территориальной реформы : монографія / О. И. Соскин – К. ; Севастополь : ИТО, 2005. – 145 с.
111. Лазор О. Д., Лазор А. О. Великі міста: організаційно-управлінський аспект // Управління великим містом: адміністрування та безпосередня демократія (проблеми теорії та практики) : матер. II укр.-польс. наук.-практ. конф., Львів, 4–5 груд. 2003 р. / О. Д. Лазор, А. О. Лазор. – Львів : Добročинний громадський фонд ім. кн. Осмомисла, 2004. – 540 с.
112. Мудров С. С. О регулировании демографического и территориального развития крупнейшего города // Проблемы развития крупных городов и зон их влияния : (сбор. науч. трудов) / С. С. Мудров. – Киев : НИИП градостроительства, 1981. – 94 с.
113. Про затвердження Методики визначення розміру грошової компенсації за втрачене нерухоме майно в разі самостійного переселення з радіактивно забруднених територій: Наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків чорнобильської катастрофи від 24 вер. 1998 р. № 290 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 43. – С. 152.
114. Про Генеральну схему планування території України : Закон України від 7 лют. 2002 р. № 3059-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 30. – 316 с.
115. Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст: Закон України від 4 бер. 2004 р. № 1580-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 24. – С. 332.
116. Про основні напрями забезпечення комплексного розвитку малих монофункціональних міст : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 бер. 2000 р. № 521 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uazakon.com/document/spart46/inx46296>
117. Ключниченко Є. Є. Управління містом : навч. посіб. / Є. Є. Ключниченко. – К. : КНУБА, 2003. – 260 с.
118. Трохимчук С. В. Шляхи трансформації владних структур великого міста на засадах демократії та ринкових відносин / С. В. Трохимчук // Управління великим містом: адміністрування та безпосередня демократія (проблеми теорії та практики) : матер. II укр.-польс. наук.-практ. конф., Львів, 4–5 груд. 2003 р.

- Львів : Добродійний громадський фонд ім. кн. Осмомисла, 2004. – С. 201–211.
119. Сучасний тлумачний словник української мови / [за заг. ред. В. В. Дубічинського]. – Х. : Школа, 2006. – 832 с.
120. Адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини і громадянина / [за ред. : І. О. Ієрусалімова, І. О. Ієрусалімової, П. М. Павлика, Ж. В. Удовенко]. – К. : Знання, 2007. – 223 с.
121. Нижник Н. Р. Государственно-управленческие отношения в демократическом обществе / Н. Р. Нижник. – К. : НАНУ Ин-т госуд. и права, 1995. – 236 с.
122. Про затвердження Інструкції про загальні вимоги до оформлення технічного паспорта земельної ділянки, яка виставляється на земельні торги : наказ Державного комітету України по земельних ресурсах від 10 лип. 2002 р. № 114 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 32. – С. 118.
123. Про затвердження Положення про технічний паспорт земельної ділянки, яка виставляється на земельні торги : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 трав. 2002 р. № 648 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 21. – С. 28.
124. Бюджетний Кодекс України від 21 черв. 2001 р. № 2542-3 // Відомості Верховної Ради. – 2001. – № 37-38. – С. 189.
125. Словник синонімів української мови : у 2 т. / [А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк, С. І. Головащук та ін.]. – К. : Наук. думка, 2001. – Т. 2. – 960 с.
126. Jalowiecki B.. Warszawa jako stolica Polski // Kronika Warszawy : [b. w.], 1989. – Т. 79, z. 3. – S. 73.
127. Ustroj wojewodztwa stolecznego i m. st. Warszawy / Projekt ustawy z uzasadnieniem // Materiały Komisji dla usprawnienia administracji publicznej przy Prezesie Rady Ministrów. – Warszawa : [b. w.], 1933. – Т. 8. – S. 5.
128. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15 січ. 1999 р. № 401-14 // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 11. – С. 79.
129. Про місто-герой Севастополь : Проект Закону України від 23 черв. 2005 р. № 2708-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=14550
130. Угода між Україною та Російською Федерацією про статус та умови перебування Чорноморського флоту Російської федерації на території України від 28 трав. 1997 р. : ратифіковано Законом України № 547-14 від 24 бер. 1999 р. // Відомості Верховної Ради. – 1999. – № 18. – С. 157.
131. Угода між Україною та Російською Федерацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України від 21 квіт. 2010 р. № 643_359 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 32. – С. 9.
132. Пропозиції Президента України В. А. Ющенко до Закону України «Про місто-герой Севастополь» від 23 черв. 2005 р. № 2708-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rada.gov.ua:8080/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=14550
133. Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини від 16 лист. 1972 р. : ратифікована Указом Президії Верховної Ради від 4 жовт. 1988 р. № 6673-XI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada>.

gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_089

134. Івченко А. С. Вся Україна / А. С. Івченко. – К. : ДНВП Картографія, 2006. – 656 с.

135. Про збереження історичної забудови у центральній частині міста Львова : Указ Президента України від 2 лип. 1997 р. № 603/97 // Урядовий кур'єр. – 1997 . – № 122. – С. 10.

136. Про комплексну програму збереження історичної забудови у центральній частині міста Львова : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 лист. 1997 р. № 1266 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1266-97-%EF>

137. Про охорону культурної спадщини: Закон України від 8 черв. 2000 р. № 1805-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 39. – С. 333.

138. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про особливий статус міста Львова» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=28065&pf35401=93680.

139. Накопало В. Капітал який ми втрачаємо [Електронний ресурс] // Точка опори : інформаційний бюлетень. – 2006. – № 1. – С. 2. – Режим доступу : HYPERLINK "<http://opora.org.ua/index.php?date=2006-04-11>" <http://opora.org.ua/index.php?date=2006-04-11>

140. Про особливий статус міста Львова: проект Закону України від 19 вер. 2006 р. № 2194 (внесено П. І. Писарчуком) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : // HYPERLINK "http://gska2/rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28065" http://gska2/rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28065

141. Про Львів – місто культурної спадщини : Проект Закону України від 17 лист. 2006 р. № 2194 (внесено П. І. Писарчуком ; розроблено О. І. Сушинським) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : HYPERLINK "http://gska2/rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28065" http://gska2/rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=28065

142. Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія) : документ 995_761 від 01 січ. 1987 р. // Пам'ятки України. – 1988. – № 2. – С. 39–40.

143. Конвенція про охорону архітектурної спадщини Європи від 3 жовт. 1985 р. № 994_226 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 41. – С. 40.

144. Про Концепцію Національної програми відродження села на 1995–2005 рр. : Постанова Верховної Ради України від 4 лют. 1994 р. №3924-12 // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 23. – С. 163.

145. Теория государства и права : учеб. для вузов / [С. С. Алексеев, С. И. Архипов, В. М. Корельский и др.]. – М. : Норма, 1998. – 456 с.

146. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1966. – 187 с.

147. Горшенев В. А. Способы и организационные формы правового регулирования / В. А. Горшенев. – М. : Юрид. лит., 1972. – 256 с.

148. Веремеєнко І. І. Механизм административно-правового регулювання в сфері охорони громадського порядку / І. І. Веремеєнко. – М., 1981. – 350 с.

149. Адміністративне право України : академ. Курс : підруч. : у 2 т. / [редкол. : В. Б. Авер'янов та ін.]. – К. : Юрид. думка, 2007. – Т. 1 : Загальна частина. – 592 с.
150. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20-21. – С. 190.
151. Про основи містобудування : Закон України від 16 лист. 1992 р. № 2780-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 52. – С. 683.
152. Про планування і забудову територій : Закон України від 20 квіт. 2000 р. № 1699-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 31. – С. 250.
153. Про благоустрій населених пунктів : Закон України від 06 верес. 2005 р. № 2807-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 49. – С. 517.
154. Про статус гірських населених пунктів в Україні : Закон України від 15 лют. 1995 р. № 56/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 9. – С. 58.
155. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 бер. 2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради. – 2000. – № 25. – С. 195.
156. Про інноваційну діяльність : Закон України від 04 лип. 2002 р. № 40-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 36. – С. 266.
157. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000–2015 рр. : Закон України від 21 верес. 2000 р. № 1989-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 47. – С. 405.
158. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08 верес. 2005 р. № 2850-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 51. – С. 548.
159. Щодо стану та перспективи депресивних регіонів, міст та селищ України : Постанова Верховної Ради України від 15 трав. 2003 р. № 782-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 31-32. – С. 265.
160. Про основні засади розвитку соціальної сфери села : Указ Президента України від 20 груд. 2000 р. № 1356/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 51. – С. 27.
161. Про першочергові заходи щодо підтримки розвитку соціальної сфери села : Указ Президента України від 15 лип. 2002 р. № 640/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 29. – С. 7.
162. Про заходи по забезпеченню реалізації державної політики в галузі туризму : Указ Президента України від 14 груд. 2001 р. № 1213/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uapravo.net/data/base45/ ukr45789.htm>
163. Про забезпечення комплексного розвитку малих міст України : Розпорядження Президента України від 19 жовт. 2000 р. № 327/2000-рп // Урядовий кур'єр. – 2000. – № 203. – С. 10.
164. Про містобудівний кадастр населених пунктів : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 берез. 1993 р. № 224 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=224-93-%EF>
165. Про затвердження Положення про Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування : Постанова Кабінету Міністрів

- України від 18 січ. 2003 р. № 64 // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 27. – С. 12.
166. Про організацію щорічного всеукраїнського конкурсу «Населений пункт найкращого благоустрою і підтримки громадського порядку» : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2003 р. № 1119 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 30. – С. 1556.
167. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 рр.) «Шляхом Європейської інтеграції» / [авт. кол. : А. С. Гальчинський, В. М. Геєць та ін.] ; [Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України]. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.
168. Про засади стимулювання розвитку регіонів та депресивних територій : Проект Закону України від 29 січ. 2003 р. № 3025 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=14082
169. Про комісію з питань адміністративно-територіального устрою : Указ Президента України від 08 серп. 2000 р. № 966 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 32. – С. 25.
170. Про Міжвідомчу робочу групу з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 серп. 2002 р. № 478-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=478-2002-%F0>
171. Про Міжвідомчу раду з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2002 р. № 703 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=703-2002-%F0>
172. Про утворення Міжвідомчої робочої групи з розробки концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 трав. 2004 р. № 308 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=308-2004-%F0>
173. Про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 трав. 2008 р. № 714 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=714-2008-%F0>
174. Голосніченко Д. Засоби регулювання повноважень у механізмі правового впливу / Д. Голосніченко // Право України. – 2008. – № 5. – С. 20–23.
175. Ткач Г. Поняття владного повноваження / Г. Ткач // Вісник Львівського університету ім. І. Франка. Сер. юридична. – 2009. – № 49. – С. 101–105.
176. Янюк Н. Правове регулювання взаємодії місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій: проблема делегування повноважень / Н. Янюк, О. Бориславська // Право України. – 2006. – № 6. – С. 19–24.
177. Борденюк В. Механізм (апарат) державного управління як система органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / В. Борденюк // Право

України. – 2005. – № 6. – С. 16–21.

178. Мягченко М. Про визначення поняття «органи самоорганізації населення» / М. Мягченко // Право України. – 2002. – № 6. – С. 46–48.

179. Смирнова Т. Форми реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні за Конституцією України / Т. Смирнова // Право України. – 1998. – № 5. – С. 21–24.

180. Дробуш І. Розмежування функцій органів місцевого самоврядування та органів державної виконавчої влади / І. Дробуш // Право України. – 2001. – № 10. – С. 20–24.

181. Батанов О. Концептуальні засади співвідношення функцій територіальних громад з функціями місцевих органів державної виконавчої влади / О. Батанов // Право України. – 1999. – № 5. – С. 25–29.

182. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи : монографія // [В. В. Корженко, Г. С. Одінцова, Н. М. Мельтюхова та ін. ; за заг. ред. В. В. Корженка]. – Х. : Магістр, 2004. – 216 с.

183. Борденюк В. Концептуальні основи співвідношення функцій місцевого самоврядування та його органів з функціями держави / В. Борденюк // Право України. – 2003. – № 11. – С. 17–23.

184. Кочуєв В. І. Проблема розподілу повноважень у контексті реалій громадянського суспільства в Україні / В. І. Кочуєв // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий : матер. III междунар. науч.-практ. конф., г. Донецк, 24–26 апреля 2003 г. / НАН Украины. Институт экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, ЛТД, 2003. – 224 с.

185. Федів І. Львів: досвід адміністративної реформи на рівні місцевого самоврядування : монографія / І. Федів. – К. : Українська Академія державного управління при Президентові України та ін., 2001. – 402 с.

186. Манжула А. А. Проблеми розмежування владної компетенції та взаємодії між органами місцевої виконавчої влади й органами місцевого самоврядування при вирішенні соціальних проблем у регіоні / А. А. Манжула // Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий / НАН Украины. Институт экономико-правовых исследований ; [ред. кол. : В. К. Мамутов (отв. ред.)]. – Донецк : Юго-Восток, 2003. – 434 с.

187. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / П. М. Рабінович. 5-те вид., зі змінами. – Одеса : Юрид. література, 2002. – 176 с.

188. Коліушко І. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права / І. Коліушко, В. Тимошук // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30–34.

189. Трачук П. А. Державне будівництво і місцеве самоврядування : навч. посіб. / П. А. Трачук – Чернівці : Наші книги, 2007. – 280 с.

190. Делія Ю. Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Делія // Право України. – 2003. – № 10. – С. 29–32.

191. Дерезь В. А. Органи виконавчої влади України та управлінські відносини : монографія / В. А. Дерезь. – К. : Юрид. думка, 2007. – 180 с.

192. Резолюція всеукраїнських зборів представників місцевого самоврядування від 26 квіт. 2005 р. // *Голос України*. – 2005. – 11 трав. – № 84 (3584). – С. 8, 10.
193. Перощук З. Економічно невиправдані надходження місцевих податків і зборів – основна організаційно-правова причина незабезпеченості місцевих бюджетів власними доходами / З. Перощук // *Право України*. – 2008. – № 6. – С. 83–85.
194. Про між бюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань : Закон України від 1 лип. 2004 р. № 1953-IV // *Відомості Верховної Ради*. – 2004. – № 52. – С. 561.
195. Прокопа І. Сільські поселення в системі місцевого самоврядування / І. Прокопа // *Право України*. – 1998. – № 7. – С. 12–14.
196. Рибак В. В. Проблемы реформирования системы местных бюджетов и налогов / В. В. Рибак. // *Город, регион, государство: проблемы распределения полномочий : матер. III междунар. науч.-практ. конф., г. Донецк, 24–26 апр. 2003 г.* / НАН Украины. Институт экономико-правовых исследований. – Донецк : Юго-Восток, ЛТД, 2003. – 224 с.
197. Про власність : Закон України // *Відомості Верховної Ради*. – 1991. – № 20. – С. 249.
198. Апанасенко К. Комунальна власність як самостійна форма власності: ознаки, співвідношення з державною формою власності / К. Апанасенко // *Право України*. – 2005. – № 10. – С. 35–38.
199. Денчук Р. Адміністративно-правова охорона комунальної власності в Україні потребує удосконалення / Р. Денчук // *Право України*. – 2005. – № 9. – С. 73–76.
200. Про передачу об'єктів права державної і комунальної власності : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 верес. 1998 р. № 1482 // *Офіційний вісник України*. – 1998. – № 38. – С. 1405.
201. Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності : Закон України від 3 берез. 1998 р. № 147/98 // *Відомості Верховної Ради*. – 1998. – № 34. – С. 228.
202. Про розмежування земель державної та комунальної власності : Закон України від 5 лют. 2004 р. № 1457-IV // *Відомості Верховної Ради*. – 2004. – № 35. – С. 411.

ДОДАТКИ

Додаток А Результати анкетування з питань адміністративно-правового регулювання територіального устрою України

№ з/п	Запитання і варіанти відповідей	Кільк. опит. осіб	Результат, %	
			4	5
1	2	3	4	5
1.	Чи тотожні поняття «населений пункт» та «поселення»:		так	ні
А)	так	500	8	92
Б)	ні		92	8
2.	Що таке населений пункт:			
А)	це певне місце на земній поверхні, яке призначене для проживання людей;	500	10	90
Б)	це частина комплексно заселеної території, яка склалася у результаті господарської та іншої суспільної діяльності, має стає населення, власну назву та зареєстрована у встановленому законом порядку;	500	40	60
В)	це компактно заселене місце постійного проживання людей, що склалося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву, відокремлену від інших межею забудови територію та зареєстроване в порядку передбаченому законом;	500	50	50
3.	Яке з визначень найбільш точно відображає термін «поселення»:			
А)	це місце постійного проживання людей, що розташоване на відстані понад 3 кілометри від межі крайньої забудови сусіднього поселення;	500	24	76
Б)	місце осілого життя людей, що виникло із розвитком землеробства;	500	35	65
В)	місце, де оселяється хто-небудь або місце, де оселяються тварини;	500	15	85
Г)	компактно заселене місце постійного проживання людей, що склалося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву, відокремлену від інших межею забудови територію та зареєстроване в порядку передбаченому законом;	500	26	74
4.	Які населені пункти в Україні переважають (за кількістю):			
А)	села;	500	71,5	28,5
Б)	селища;	500	8	92
В)	районні центри;	500	4	96
Г)	міста;	500	16,5	83,5
5.	Яке населення переважає в Україні:			
А)	міське;	500	62,7	37,3

Б)	сільське;	500	37,3	62,7
6.	Село – це:			
А)	господарський центр сільськогосподарського підприємства, первинна й універсальна форма поселень;	500	8	92
Б)	населений пункт (звичайно великий) неміського типу, жителі якого займаються переважно обробіткою землі ;	500	19,5	80,5
В)	адміністративно-територіальна одиниця, населений пункт зі сталим складом жителів, зайнятих переважно сільськогосподарським виробництвом;	500	55	45
Г)	це поселення з переважно сільською садибною забудовою і сталим складом населення, які у більшості зайняті в сільському, лісовому та рибному господарстві, народних промислах, первинній переробці сільськогосподарської та рибної продукції;	500	17,5	82,5
7.	Селище – це:			
А)	населений пункт міського типу, одна з ланок адміністративно-територіального устрою, де проживає не менше 60 % робітників, службовців та їх сімей;	500	17,7	82,3
Б)	населений пункт у сільській місцевості, село;	500	16	84
В)	населений пункт міського типу, розташований поблизу міста або фабрики, заводу;	500	25	75
Г)	населений пункт, розташований при промислових підприємствах , будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах з виробництва і переробки сільськогосподарської продукції, що має комунальну і соціальну інфраструктуру, переважна частина населення якого зайнята у промисловому виробництві чи соціально-культурній сфері;	500	22,5	77,5
Д)	поселення, утворення та розвиток якого пов'язаний з розташуванням на його території промислових підприємств, залізничних вузлів, гідротехнічних та інших споруд і об'єктів, жителі якого у більшості зайняті у несільськогосподарському виробництві чи соціально-культурній сфері, і в якому створено умови для надання населенню адміністративних, соціальних та культурних послуг;	500	18,8	81,2
8.	Населений пункт може мати статус села, якщо у ньому проживає:			
А)	від 0 до 2 тисяч чоловік;	500	32	68
Б)	від 500 до 2 тисяч чоловік;	500	48	52
В)	від 0 до 5 тисяч чоловік;	500	9	91
Г)	від 500 до 5 тисяч чоловік;	500	11	89
9.	Населений пункт може мати статус селища, якщо у ньому проживає:			
А)	від 2 до 10 тисяч чоловік;	500	57,5	42,5
Б)	від 5 до 10 тисяч чоловік;	500	29,5	70,5
В)	від 2 до 20 тисяч чоловік;	500	7	93
Г)	від 5 до 20 тисяч чоловік;	500	6	94
10.	Населений пункт може мати статус міста, якщо у ньому проживає:			
А)	не менше 10 тисяч чоловік;	500	36,8	63,2
Б)	не менше 20 тисяч чоловік;	500	28,5	71,5

В)	не менше 50 тисяч чоловік;	500	15,2	84,8
Г)	не менше 100 тисяч чоловік;	500	19,5	80,5
11.	Місто – це:			
А)	великий населений пункт, жителі якого зайняті головним чином у промисловості, торгівлі, в адміністративних установах тощо;	500	19,3	80,7
Б)	соціально-економічне, культурне і адміністративно-територіальне утворення, що виникло історично; одна з форм суспільного розселення, що є важливим наслідком людського прогресу;	500	25,8	74,2
В)	поселення з компактною забудовою та великою чисельністю населення, яке має розвинуту соціальну, комунальну, транспортну інфраструктуру, жителі якого у більшості своїй зайняті у промисловості, торгівлі, управлінні, сфері послуг, сфері культури;	500	52,7	47,3
Г)	територіально-концентрована форма зосередження різних сфер (матеріальної та нематеріальної), галузей і видів діяльності;	500	52,2	47,8
12.	Чи доцільно, на Вашу думку, створювати у великих містах (від 100 тисяч і більше жителів) районні у місті ради, як органи місцевого самоврядування:	500		
А)	так;	500	86	14
Б)	ні;	500	14	86
13.	Що слід розуміти під адміністративно-правовим статусом населеного пункту:	500		
А)	це сукупність прав населеного пункту, його стан або становище у суспільстві;	500	27	73
Б)	це сукупність обов'язків населеного пункту у процесі його функціонування, що встановлює влада;	500	26	74
В)	це багатоаспектна й багатоелементна категорія, що включає такі складові, як завдання та цілі, права та обов'язки, функції, відповідальність, організацію чи порядок утворення та процедури діяльності;	500	47	53
14.	Який населений пункт може бути наділено спеціальним статусом?	500		
А)	населений пункт, що має особливе етнічне призначення;	500	23	77
Б)	населений пункт, що має особливе історичне призначення;	500	53	47
В)	населений пункт, що має особливе економічне призначення;	500	35	65
Г)	населений пункт, що має особливе політичне призначення;	500	32	68
Д)	населений пункт, що має особливе культурне призначення;	500	28	72
Е)	населений пункт, у якому розташовані найважливіші органи політичної і адміністративної влади;	500	23	77
Є)	населений пункт, у якому розташовані дипломатичні представництва;	500	8	92
Ж)	населений пункт, у якому розташовані центри управління чи філії міжнародних підприємств;	500	10	90
15.	Які міста в Україні мають спеціальний статус:	500		
А)	Київ;	500	94,7	5,3
Б)	Львів;	500	23,7	76,3
В)	Севастополь;	500	75	25

Г)	Донецьк;	500	11,6	88,4
Д)	Одеса;	500	9,6	90,4
Е)	Керч;	500	8	92
16.	Що таке статут населеного пункту:	500		
А)	нормативний акт рекомендаційного характеру для спільноти людей, які мають спільне місце проживання, трудову діяльність, навчання, відпочинок, лікування, що необхідний для її нормального функціонування, допомагає розв'язувати місцеві проблеми;	500	14,2	85,8
Б)	нормативний акт, що визначає і закріплює ті цінності, що притаманні даному населеному пункту, проголошує його цілі й мету функціонування;	500	28,8	71,2
В)	нормативний акт, що визначає порядок формування органів місцевого самоврядування, їх повноваження, принципи взаємодії з іншими органами, соціально-економічну і фінансову основу місцевого самоврядування;	500	22,5	77,5
Г)	нормативний акт, що закріплює основні права і обов'язки місцевої влади і жителів, щодо управління населеним пунктом;	500	34,5	65,5
17.	Чи потрібен, на Вашу думку, населеним пунктам статут;	500		
А)	так;	500	83,4	16,6
Б)	ні;	500	16,6	83,4
18.	Які наслідки тягнуть зростаючі масштаби урбанізації:	500		
А)	дефіцит міських територій, ускладнення їх структури і транспортних зв'язків;	500	28,75	71,25
Б)	загострення соціально-економічних зв'язків та безробіття;	500	46,25	53,75
В)	порушення екологічного балансу;	500	25	75
19.	Які органи держави повинні визначати статус населених пунктів в Україні:	500		
А)	Верховна рада України;	500	33	67
Б)	Кабінет Міністрів України;	500	8	92
В)	місцеві державні адміністрації на відповідній території;	500	14,6	85,4
Г)	органи місцевого самоврядування на відповідній території;	500	15,8	84,2
Д)	спільно органи державної влади та місцевого самоврядування;	500	28,6	71,4
20.	Які органи представляють інтереси жителів населеного пункту у процесі вирішення питань місцевого значення:	500		
А)	органи місцевого самоврядування;	500	58	42
Б)	органи внутрішніх справ;	500	2	98
В)	місцеві державні адміністрації;	500	15	85
Г)	виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад;	500	25	75
21.	Що таке адміністративно-територіальна одиниця:	500		
А)	це частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;	500	38,8	61,2
Б)	це конкретний населений пункт, що є територіальною основою для організації та діяльності органів державної влади та	500	48,8	51,2

	місцевого самоврядування;			
В)	це територіальна громада, до якої входять жителі одного або кількох населених пунктів;	500	12,4	87,6
22.	Які органи повинні бути наділені повноваженнями, щодо встановлення і зміни меж міст, селищ та сіл:	500		
А)	Верховна рада України;	500	30,8	69,2
Б)	сільські, селищні, міські ради;	500	22,6	77,4
В)	Кабінет Міністрів України;	500	9	91
Г)	спільно органи державної влади та місцевого самоврядування;	500	45	55
23.	Яким нормативно-правовим актом повинен визначатися статус населених пунктів в Україні:	500		
А)	Конституцією України;	500	20	80
Б)	Законом «Про територіальний устрій України»;	500	46	54
В)	Законом «Про місцеве самоврядування»;	500	14,8	85,2
Г)	Законом «Про планування територій»;	500	5	95
Д)	статутом населеного пункту;	500	14,2	85,8
24.	Територіальна громада – це:	500		
А)	первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень;	500	21	79
Б)	жителі об'єднані постійним проживанням у межах села, селища чи міста, що прямо обирають представників до органів місцевого самоврядування;	500	58	42
В)	адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів, що має чітко визначену територію та її межі;	500	21	79
25.	Чи володіють, на Вашу думку, територіальні громади матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі достатньому для ефективної реалізації завдань та повноважень місцевого самоврядування:	500		
А)	так;	500	29	71
Б)	ні;	500	71	29
26.	Що таке благоустрій населених пунктів:	500		
А)	це діяльність уповноважених органів по впорядкуванню вулиць та доріг населеного пункту;	500	10	80
Б)	це діяльність уповноважених органів по утриманню будинків та прилеглої до них території;	500	10	80
В)	це комплекс заходів спрямованих на забезпечення громадського порядку, чистоти і належного санітарного стану в населеному пункті;	500	61	39
Г)	це комплекс заходів спрямованих на збереження історичних архітектурних пам'яток міста, будівництво та утримання нових будинків, доріг та вулиць;	500	40	60
27.	Від чого, на Вашу думку, залежить рівень благоустрою населених пунктів:	500		
А)	від державної політики;	500	31	69
Б)	від грошових коштів, що на це видаються;	500	47	53

В)	від свідомості громадян і їх знання правил благоустрою;	500	46	54
Г)	від налагодженої співпраці між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування в цій сфері;	500	28	72
28.	Чи задовільним є рівень благоустрою у Вашому населеному пункті:	500		
А)	так;	500	8	92
Б)	ні;	500	54	46
В)	важко відповісти;	500	38	62
29.	Які проблеми, сьогодні, є найгострішими для мешканців населених пунктів України:	500		
А)	безробіття;	500	80	20
Б)	незадовільне комунальне забезпечення;	500	48	52
В)	екологічна ситуація;	500	49	51
Г)	транспортні проблеми;	500	37	63
Д)	злочинність;	500	41	59
Е)	житлові проблеми;	500	43	57

Додаток Б
Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні
станом на 1 січня 2009 року

	Райони	Міста	З них міста спеціального статусу респ., обл. значення	Райони в містах	Селища міського типу	Сільські ради	Сільські населені пункти
Україна	490	459	179	118	886	10278	28490
Автономна Республіка Крим	14	16	11	3	56	243	951
Вінницька	27	18	6	3	29	661	1466
Волинська	16	11	4	-	22	379	1054
Дніпропетровська	22	20	13	18	46	288	1436
Донецька	18	52	28	21	131	253	1119
Житомирська	23	11	5	2	43	579	1619
Закарпатська	13	11	5	-	19	307	579
Запорізька	20	14	5	7	23	263	914
Івано-Франківська	14	15	5	-	24	477	765
Київська	25	26	12	-	30	605	1127
Кіровоградська	21	12	4	2	27	376	1004
Луганська	18	37	14	4	109	206	782
Львівська	20	44	9	6	34	632	1850
Миколаївська	19	9	5	4	17	287	894
Одеська	26	19	7	8	33	439	1127
Полтавська	25	15	5	5	21	467	1823
Рівненська	16	11	4	-	16	338	1000
Сумська	18	15	7	2	20	384	1467
Тернопільська	17	18	1	-	17	580	1023
Харківська	27	17	7	9	61	381	1682
Херсонська	18	9	3	3	31	259	656
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	16	3	2	29	525	1486
м.Київ	-	1	1	10	-	-	-
Севастополь (міськрада)	-	2	1	4	1	4	29

Примітка.

Таблицю складено на основі статистичних даних офіційного веб-сайту Державного комітету статистики України www.ukrstat.gov.ua

Додаток В
Щільність населення в областях України та АРК у порядку спадання

--	--	--

Назва адміністративно-територіальної одиниці	Кількість населення, осіб/км²	Назва адміністративно-територіальної одиниці	Кількість населення, осіб/км²
Донецька область	182.100	Черкаська область	66.900
Львівська область	119.540	Вінницька область	66.560
Чернівецька область	113.460	Київська область	63.010
Дніпропетровська область	111.640	Рівненська область	58.420
Івано-Франківська область	101.160	Полтавська область	56.290
Закарпатська область	98.020	Сумська область	54.490
Луганська область	95.140	Волинська область	52.600
Харківська область	92.220	Миколаївська область	51.340
Тернопільська область	82.500	Житомирська область	46.620
Автономна Республіка Крим	77.610	Кіровоградська область	45.760
Одеська область	73.740	Херсонська область	41.150
Запорізька область	70.840	Чернігівська область	38.750
Хмельницька область	69.160		

Примітка.

Таблицю складено на основі статистичних даних офіційного веб-сайту Верховної Ради України <http://zakon.rada.gov.ua/>

Додаток Д

Населення України

Рік	Кількість наявного населення			Кількість постійного населення		
	всього, тис. осіб	у тому числі		всього, тис. осіб	у тому числі	
		міське	сільське		чоловіки	жінки
1990	51838,5	34869,2	16969,3	51556,5	23826,2	27730,3
1991	51944,4	35085,2	16859,2	51623,5	23886,5	27737,0

1992	52056,6	35296,9	16759,7	51708,2	23949,4	27758,8
1993	52244,1	35471,0	16773,1	51870,4	24046,3	27824,1
1994	52114,4	35400,7	16713,7	51715,4	23981,1	27734,3
1995	51728,4	35118,8	16609,6	51300,4	23792,3	27508,1
1996	51297,1	34767,9	16529,2	50874,1	23591,6	27282,5
1997	50818,4	34387,5	16430,9	50400,0	23366,2	27033,8
1998	50370,8	34048,2	16322,6	49973,5	23163,5	26810,0
1999	49918,1	33702,1	16216,0	49544,8	22963,4	26581,4
2000	49429,8	33338,6	16091,2	49115,0	22754,7	26360,3
2001	48923,2	32951,7	15971,5	48663,6	22530,4	26133,2
2002	48457,1	32574,4	15882,7	48240,9	22316,3	25924,6
2003	48003,5	32328,4	15675,1	47823,1	22112,5	25710,6
2004	47622,4	32146,4	15476,0	47442,1	21926,8	25515,3
2005	47280,8	32009,3	15271,5	47100,5	21754,0	25346,5
2006	46929,5	31877,7	15051,8	46749,2	21574,7	25174,5
2007	46646,0	31777,4	14868,6	46465,7	21434,7	25031,0
2008	46372,7	31668,8	14703,9	46192,3	21297,7	24894,6
2009	46143,7	31587,2	14556,5	45963,4	21185,0	24778,4

Примітка.

Таблицю складено на основі статистичних даних офіційного веб-сайту Державного комітету статистики України www.ukrstat.gov.ua

Додаток Е

Райони Львівської області

Назва району	Терит., тис. км ²	Населення	міське	сільське	Щільн., ос./км ²	м р з	с м т	с е л и щ	сіл	м / р	с е л / р	с / р
Бродівський	1.157	63.850	25.482	38.368	55.190	1	1	-	101	1	1	23
Буський	0.656	50.871	16.855	34.016	59.430	1	2	-	84	1	2	24
Городоцький	0.727	73.974	24.486	49.488	101.750	2	1	-	77	2	1	29
Дрогобицький	1.217	76.338	6.149	70.189	62.730	-	2	-	74	-	2	45
Жидачівський	0.996	80.812	31.015	49.797	81.140	2	3	-	113	2	3	28
Жовківський	1.295	109.173	35.808	73.365	84.300	3	2	-	160	3	2	40
Золочівський	1.097	74.686	28.283	46.080	68.080	2	1	-	107	2	1	32
Кам'янка-Бузький	0.867	61.832	23.920	37.912	71.320	1	3	-	75	1	3	20
Миколаївський	0.675	94.506	46.275	48.231	140.010	1	1	1	56	1	1	25
Мостиський	0.845	61.919	15.699	46.220	73.280	2	-	-	110	2	-	31
Перемишлянський	0.918	47.763	11.448	36.315	52.030	2	-	-	87	2	-	27
Пустомитівський	0.953	112.009	15.258	96.751	117.530	1	1	-	102	1	1	39
Радехівський	1.144	52.439	12.584	39.855	45.840	1	1	-	69	1	1	31
Самбірський	0.934	74.598	10.597	64.001	79.870	2	1	-	107	2	1	35
Сколівський	1.471	50.310	13.198	37.112	34.200	1	2	-	53	1	2	31
Сокальський	1.573	98.123	34.545	63.576	62.380	4	1	-	101	4	1	32
Старосамбірський	1.245	82.135	18.188	63.947	65.970	3	2	-	110	3	2	39
Стрийський	0.809	68.449	7.299	61.150	84.610	-	1	-	70	-	1	39
Турківський	1.193	54.906	9.067	45.839	46.020	1	1	-	65	1	1	31
Яворівський	1.548	123.321	53.878	69.443	79.660	2	4	-	132	2	4	31
Всього	21.800	2605.956	1533.976	1071.980	119.540	35	34	1	1849	45	34	632

Примітка.

Таблицю складено на основі статистичних даних офіційного веб-сайту Верховної Ради України <http://zakon.rada.gov.ua>

Додаток Ж
**Порівняльна таблиця районів Львівської області
за площею території та щільністю населення**

№ з/п	Район	Площа, тис. км ²	№ з/п	Район	Щільність, осіб/км ²
1.	Сокальський	1.573	1.	Миколаївський	140.010
2.	Яворівський	1.548	2.	Пустомитівський	117.530
3.	Сколівський	1.471	3.	Городоцький	101.750
4.	Жовківський	1.259	4.	Стрийський	84.610
5.	Старосамбірський	1.245	5.	Жовківський	84.300
6.	Дрогобицький	1.217	6.	Жидачівський	81.140
7.	Турківський	1.193	7.	Самбірський	79.870
8.	Бродівський	1.157	8.	Яворівський	79.660
9.	Радехівський	1.144	9.	Мостиський	73.280
10.	Золочівський	1.097	10.	Кам'янка-Буський	71.320
11.	Жидачівський	0.996	11.	Золочівський	68.080
12.	Пустомитівський	0.953	12.	Старосамбірський	65.970
13.	Самбірський район	0.934	13.	Дрогобицький	62.730
14.	Перемишлянський	0.918	14.	Сокальський	62.380
15.	Кам'янка-Буський	0.867	15.	Буський	59.430
16.	Мостиський	0.845	16.	Бродівський	55.190
17.	Стрийський	0.809	17.	Перемишлянський	52.030
18.	Городоцький	0.727	18.	Турківський	46.020
19.	Миколаївський	0.675	19.	Радехівський	45.840
20.	Буський	0.656	20.	Сколівський	37.112

Примітка.

Таблицю складено на основі статистичних даних офіційного веб-сайту Верховної Ради України <http://zakon.rada.gov.ua/>

Додаток 3
**Порівняльна таблиця районів Львівської області
за чисельністю населення**

№ з/п	Район	Загальна чисельність населення, тис. ос.	№ з/п	Район	Сільське населення, тис. ос.
1.	Яворівський	123.321	1.	Пустомитівський	96.751
2.	Пустомитівський	112.009	2.	Жовківський	73.365
3.	Жовківський	109.173	3.	Дрогобицький	70.189
4.	Сокальський	98.123	4.	Яворівський	69.443
5.	Миколаївський	94.506	5.	Самбірський	64.001
6.	Старосамбірський	82.135	6.	Старосамбірський	63.947
7.	Жидачівський	80.812	7.	Сокальськи	63.576
8.	Дрогобицький	76.338	8.	Стрийський	61.150
9.	Золочівський	74.686	9.	Жидачівський	49.797
10.	Самбірський	74.598	10.	Городоцький	49.488
11.	Городоцький	73.974	11.	Миколаївський	48.231
12.	Стрийський	68.449	12.	Мостиський	46.220
13.	Бродівський	63.850	13.	Золочівський	46.080
14.	Мостиський	61.919	14.	Турківський	45.839
15.	Кам'янка-Буський	61.832	15.	Радехівський	39.855
16.	Турківський	54.906	16.	Бродівський	38.368
17.	Радехівський	52.439	17.	Кам'янка-Буський	37.912
18.	Буський	50.871	18.	Сколівський	37.112
19.	Сколівський	50.310	19.	Перемишлянський	36.315
20.	Перемишлянський	47.763	20.	Буський	34.016

Примітка.

Таблицю складено на основі статистичних даних офіційного веб-сайту Верховної Ради України <http://zakon.rada.gov.ua/>

Додаток И
Міста обласного значення у Львівській області

Назва міста	Площа, тис. км ²	У складі міста	Кільк. у с-мі місц. самоврядування			Нас-ня (м/р) всього, тис. ос.	Нас-ня міста, тис. ос.	Відстань до Львова	
			м/рад	сел/ рад	с/рад			за ліз „ км	шос се, км
1. Львів	0.160	м. Винники, с/мт Рудно, с/мт Брюховичі		2		749.768	725.202		
2. Дрогобич	0.041	м. Стебник					97.683	102	86
3. Червоноград	0.017	м. Соснівка, с/мт Гірник		1		85.034	70.287	88	72
4. Стрий	0.015						62.051	78	72
5. Борислав	0.037	с/мт Східниця		1		40.699	38.442	115	96
6. Самбір	0.013						36.218	78	76
7. Новий Розділ	0.022						28.471	45	62
8. Трускавець	0.070						22.489	114	95
9. Моршин	0.020						4.963	-	82

Примітка.

Таблицю складено на основі статистичних даних офіційного веб-сайту
Верховної Ради України <http://zakon.rada.gov.ua/>

Додаток К
Таблиця міст обласного значення України
та населених пунктів, що входять до їх складу

Назва міста та регіону, до якого воно відноситься	Терит., тис. км ²	Нас-ня міста (регіону)	Кількість міст районного значення	Кількість селищ міського типу	Кількість сільськ. нас. пунктів
Автономна Республіка Крим	26.080	2024.056	5	56	949
Алушта	0.600	29.781		1	24
Армянськ	0.162	24.508			3
Джанкой	0.260	42.861			
Євпаторія	0.650	103.244		3	
Керч	0.108	158.165			
Красноперекопськ	0.220	30.902			
Саки	0.290	28.522			
Сімферополь	0.107	338.038		4	1
Судак	0.539	15.050		1	14
Феодосія	0.350	73.857		5	11
Ялта	0.283	80.552	1	21	9
Вінницька область	26.500	1763.944	12	29	1466
Вінниця	0.70	354.639			
Жмеринка	0.20	37.073			
Козятин	0.10	26.121		1	
Ладижин	0.90	22.171			3
Могилів-Подільський	0.20	32.226			2
Хмільник	0.20	25.181			
Волинська область	20.100	1057.214	7	22	1054
Володимир-Волинський	0.170	37.982			
Ковель	0.470	65.777			
Луцьк	0.420	205.585			
Нововолинськ	0.17	53.703		1	
Дніпропетровська область	31.900	3561.224	7	46	1435
Вільногірськ	0.010	24.080			
Дніпродзержинськ	0.138	254.869		1	1
Дніпропетровськ	0.380	1053.951		1	
Жовті води	0.030	56.542			1
Кривий ріг	0.410	666.812			5
Марганець	0.037	49.438		1	1
Нікополь	0.050	138.218			
Новомосковськ	0.036	71.860			
Орджонікідзе	0.026	44.956		2	
Павлоград	0.059	119.672			
Першотравенськ	0.003	29.374			

Синельникове	0.023	32.292			1
Тернівка	0.018	29.442			
Донецька область	26.500	4825.563	24	131	1118
Авдіївка	0.029	37.237			
Артемівськ	0.074	83.146	2	1	
Вугледар	0.050	17.518			
Горлівка	0.422	289.872		3	8
Дебальцеве	0.038	30.806	1	7	
Дзержинськ	0.062	42.916	1	1	10
Димитров	0.023	55.677			1
Добропілля	0.020	35.977	2	2	1
Докучаєвськ	0.119	24.142			1
Донецьк	0.571	1007.440	1	2	8
Дружківка	0.047	64.641		4	3
Єнакієве	0.425	104.266	2	8	19
Жданівка	0.002	13.266		1	1
Кіровське	0.007	31.041			
Костянтинівна	0.066	94.886			
Краматорськ	0.356	180.487		9	4
Красний Лиман	0.192	27.575			4
Красноармійськ	0.039	68.740	1	1	
Макіївка	0.426	387.609		17	15
Маріуполь	0.244	488.462		3	2
Новоградівка	0.006	17.559			
Селидове	0.108	26.875	2	5	
Слов'янськ	0.074	122.575	2		
Сніжне	0.189	58.578		10	3
Торез	0.105	72.745		2	
Харцизьк	0.207	63.672	2	8	6
Шахтарськ	0.051	60.368		4	9
Ясинувата	0.019	36.903			
Житомирська область	29.800	1389.293	6	43	1613
Бердичів	0.035	87.193			
Житомир	0.061	282.823			
Коростень	0.034	66.850			
Малин	0.079	28.150			
Новоград-Волинський	0.027	56.555			
Закарпатська область	12.800	1254.614	6	19	579
Берегове	0.019	26.050			1
Мукачеве	0.027	81.637			
Ужгород	0.032	115.568			
Хуст	0.022	28.559			3
Чоп	0.006	8.870			
Запорізька область	27.200	1926.810	9	22	915
Бердянськ	0.080	121.759			3
Енергодар	0.004	56.180			
Запоріжжя	0.240	810.620			
Мелітополь	0.040	160.352			
Токмак	0.030	36.760			

Івано-Франківська область	13.900	1406.129	10	24	765
Болехів	0.300	10.590			11
Івано-Франківськ	0.084	215.288			5
Калуш	0.065	67.887			
Коломия	0.041	61.448			
Яремче	0.657	7.543		1	5
Київська область	28.900	1821.061	14	30	1127
Березань	0.033	17.516			
Біла Церква	0.034	196.023			
Бориспіль	0.020	53.336			
Бровари	0.034	86.165			
Буча	0.011	28.279			
Васильків	0.021	39.340			
Ірпінь	0.111	39.950		3	
Переяслав-Хмельницький	0.032	31.621			
Прип'ять					
Ржищів	0.036	8.436			
Славутич	0.021	24.549			
Фастів	0.041	51.552			
Кіровоградська область	24.600	1125.704	8	27	1003
Знам'янка	0.015	29.234		1	1
Кіровоград	0.103	250.629		1	
Олександрія	0.055	92.638		2	4
Світловськ	0.045	49.938		1	
Луганська область	26.700	2540.191	23	109	783
Алчевськ	0.049	118.611			
Антрацит	0.061	63.404		6	7
Брянка	0.064	54.850		5	
Кіровськ	0.035	35.136		3	2
Красний Луч	0.154	94.756	3	8	11
Краснодон	0.077	49.921	2	8	4
Лисичанськ	0.096	114.905	2		
Луганськ	0.286	459.294	2	1	2
Первомайськ	0.089	43.094	2	2	
Ровеньки	0.217	53.609		10	14
Рубіжне	0.034	65.564			
Свердловськ	0.084	72.611	1	6	7
Северодонецьк	0.058	120.225		4	6
Стаханов	0.092	90.144	2		
Львівська область	21.800	2605.956	35	34	1850
Борислав	0.037	38.442		1	
Дрогобич	0.041	77.049	1		
Львів	0.160	725.202	1	2	
Моршин	0.020	4.963			

Новий Розділ	0.022	28.471			
Самбір	0.013	36.218			
Стрий	0.015	62.051			
Трускавець	0.070	22.489			
Червоноград	0.017	70.287	1	1	
Миколаївська область	24.600	1262.899	4	17	894
Вознесенськ	0.023	42.248			
Миколаїв	0.260	509.102			
Очаків		17.109			
Первомайськ	0.025	70.746			
Южноукраїнськ	0.024	39.460			
Одеська область	33.300	2455.666	23	109	783
Білгород-Дністровський	0.031	51.133		2	
Ізмаїл	0.053	85.098			
Іллічівськ	0.054	54.102		1	2
Котовськ	0.015	40.664			
Одеса	0.163	1010.298			
Теплодар	0.003	9.036			
Южне		24.167			
Полтавська область	28.800	1621.207	10	21	1815
Комсомольськ	0.008	51.832			7
Кременчук	0.092	232.960			
Лубни	0.025	52.218			
Миргород	0.019	41.275			
Полтава	0.077	310.755			
Рівненська область	20.051	1171.445	7	16	1000
Дубно	0.027	38.707			
Кузнецовськ	0.011	39.643			
Острог	0.011	14.325			
Рівне	0.058	245.323			
Сумська область	23.800	1296.763	8	20	1466
Глухів	0.084	34.954			1
Конотоп	0.103	91.683			3
Лебедин	0.167	28.814			3
Охтирка	0.030	49.721			4
Ромни	0.029	49.454			3
Суми	0.145	292.139			6
Шостка	0.036	87.200			
Тернопільська область	13.800	1138.500	17	17	1023
Тернопіль	0.059	226.029			
Харківська область	31.400	2895.813	10	61	1681
Ізюм	0.041	56.075			
Куп'янськ	0.033	32.187		2	
Лозова	0.018	64.627		1	5
Люботин	0.031	24.031			4
Первомайський	0.031	32.826			1
Харків	0.306	1449.871			

Чугуїв	0.013	36.438			2
Херсонська область	28.500	1172.689	6	31	658
Каховка		38.166			
Нова Каховка	0.200	52.611	1	1	8
Херсон	0.300	324.424		4	9
Хмельницька область	20.629	1426.649	7	24	1414
Кам'янець-Подільський	0.026	98.873			
Нетішин	0.070	34.267			
Славута	0.020	34.278			
Старокостянтинів	0.040	35.015			
Хмельницький	0.900	251.077			
Шепетівка	0.040	47.988			
Черкаська область	20.900	1398.313	10	15	824
Ватутіне	0.011	20.027			1
Золотоноша	0.022	28.375			3
Канів	0.017	26.735			
Сміла	0.040	68.671			1
Умань	0.041	87.843			
Черкаси	0.069	292.761			1
Чернівецька область	8.100	919.028	9	8	398
Новодністровськ	0.007	10.344			
Чернівці	0.153	236.691			
Чернігівська область	31.900	1236.065	13	29	1485
Ніжин	0.043	76.059			
Прилуки	0.040	64.069			
Чернігів	0.079	299.038			

Примітка.

Таблицю складено на основі статистичних даних офіційного веб-сайту Верховної Ради України <http://zakon.rada.gov.ua/>

Додаток Л

**Порівняльна таблиця розподілу окремих видів повноважень органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій
(жирним шрифтом виділено повноваження, що дублюються)**

Витяг із Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»	Витяг із Закону України «Про місцеві державні адміністрації»
<p>Стаття 27. Повноваження у сфері соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:</p> <p>а) власні (самоврядні) повноваження:</p> <p>1) підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;</p> <p>2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;</p> <p>3) забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби у місцевих будівельних матеріалах, паливі;</p> <p>4) розгляд проектів планів підприємств і організацій, які належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, внесення до них зауважень і пропозицій, здійснення контролю за їх виконанням;</p> <p>5) попередній розгляд планів використання природних ресурсів місцевого значення на відповідній території, пропозицій щодо розміщення, спеціалізації та розвитку підприємств і організацій незалежно від форм власності, внесення у разі потреби до відповідних органів виконавчої влади пропозицій з цих питань;</p> <p>6) подання до районних, обласних рад необхідних показників та внесення пропозицій до програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідно районів і областей, а також до планів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, з питань, пов'язаних із соціально-економічним та культурним розвитком території, задоволенням потреб населення;</p> <p>7) залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності до участі в комплексному соціально-економічному розвитку сіл, селищ, міст, координація цієї роботи на відповідній території;</p>	<p>Стаття 17. Повноваження в галузі соціально-економічного розвитку Місцева державна адміністрація:</p> <p>1) розробляє проекти програм соціально-економічного розвитку і подає їх на затвердження відповідній раді, забезпечує їх виконання, звітує перед відповідною радою про їх виконання;</p> <p>2) забезпечує ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів;</p> <p>3) складає необхідні для управління соціально-економічним розвитком відповідної території баланси трудових, матеріально-фінансових та інших ресурсів, місцевих будівельних матеріалів, палива; визначає необхідний рівень обслуговування населення відповідно до нормативів мінімальних соціальних потреб; проводить розрахунок коштів та визначає обсяг послуг, необхідних для забезпечення передбаченого законодавством рівня мінімальних соціальних потреб;</p> <p>4) подає раді висновки щодо доцільності розміщення на відповідній території нових підприємств та інших об'єктів незалежно від форм власності;</p> <p>5) вносить за погодженням з відповідними органами місцевого самоврядування пропозиції про створення спеціальних (вільних) економічних зон, зміну статусу та території цих зон;</p> <p>6) розглядає та приймає рішення за пропозиціями органів місцевого самоврядування щодо проектів планів та заходів підприємств, установ, організацій, розташованих на відповідній території;</p> <p>7) розробляє пропозиції щодо фінансово-економічного обґрунтування обсягів продукції, що підлягає продажу для державних потреб за рахунок державного бюджету; на пропозиції органів місцевого самоврядування формує обсяги продукції, що поставляється для місцевих потреб за рахунок коштів бюджетів місцевого</p>

<p>8) розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях;</p>	<p>самоврядування та інших джерел фінансування; 8) розробляє та вносить пропозиції до проектів державних програм соціального та економічного розвитку України, а також довгострокових прогнозів та проектів індикативних планів розвитку відповідних галузей народного господарства, їх фінансово-економічного забезпечення.</p>
<p>Стаття 28. Повноваження в галузі бюджету, фінансів і цін До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:</p> <p>а) власні (самоврядні) повноваження:</p> <p>1) складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання відповідно до районних, обласних рад необхідних фінансових показників і пропозицій щодо складання проектів районних і обласних бюджетів;</p> <p>2) встановлення в порядку і межах, визначених законодавством, тарифів щодо оплати побутових, комунальних, транспортних та інших послуг, які надаються підприємствами та організаціями комунальної власності відповідної територіальної громади; погодження в установленому порядку цих питань з підприємствами, установами та організаціями, які не належать до комунальної власності;</p> <p>3) встановлення за узгодженим рішенням відповідних рад порядку використання коштів та іншого майна, що перебувають у спільній власності територіальних громад;</p> <p>4) здійснення в установленому порядку фінансування видатків з місцевого бюджету;</p> <p>5) залучення на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, розташованих на відповідній території, та коштів населення, а також бюджетних коштів на будівництво, розширення, ремонт і утримання на пайових засадах об'єктів соціальної і виробничої інфраструктури та на заходи щодо охорони навколишнього природного середовища;</p> <p>б) об'єднання на договірних засадах коштів відповідного місцевого бюджету та інших місцевих бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування комунальних підприємств, установ та організацій, вирішення інших питань, що стосуються спільних інтересів територіальних громад;</p>	<p>Стаття 18. Повноваження в галузі бюджету та фінансів Місцева державна адміністрація:</p> <p>1) складає і подає на затвердження ради проект відповідного бюджету та забезпечує його виконання; звітує перед відповідною радою про його виконання;</p> <p>2) подає в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансові показники і пропозиції до проекту Державного бюджету України, пропозиції щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, дані про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, баланс фінансових ресурсів для врахування їх при визначенні розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання виходячи із забезпеченості мінімальних соціальних потреб;</p> <p>3) отримує від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформацію, передбачену актами законодавства для складання і виконання бюджету ;</p> <p>4) здійснює фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки , охорони здоров'я, фізичної культури і спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством;</p> <p>5) у спільних інтересах територіальних громад об'єднує на договірній основі бюджетні кошти з коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та</p>

	<p>утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, в тому числі їх придбання для задоволення потреб населення та фінансує здійснення цих заходів;</p> <p>6) здійснює в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності;</p> <p>7) регулює ціни та тарифи за виконання робіт та надання житлово-комунальних послуг підприємствами, а також визначає і встановлює норми їх споживання, здійснює контроль за їх додержанням.</p>
<p>Стаття 34. Повноваження у сфері соціального захисту населення</p> <p>1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:</p> <p>а) власні (самоврядні) повноваження:</p> <p>1) встановлення за рахунок власних коштів і благодійних надходжень додаткових до встановлених законодавством гарантій щодо соціального захисту населення;</p> <p>2) вирішення відповідно до законодавства питань про подання допомоги інвалідам, ветеранам війни та праці, сім'ям загиблих (померлих або визнаних такими, що пропали безвісти) військовослужбовців, а також військовослужбовців, звільнених у запас (крім військовослужбовців строкової служби) або відставку, інвалідам з дитинства, багатодітним сім'ям у будівництві індивідуальних жилих будинків, проведенні капітального ремонту житла, у придбанні будівельних матеріалів; відведення зазначеним особам у першочерговому порядку земельних ділянок для індивідуального будівництва, садівництва та городництва;</p> <p>3) організація для малозабезпечених громадян похилого віку, інвалідів будинків-інтернатів, побутового обслуговування, продажу товарів у спеціальних магазинах і відділах за соціально доступними цінами, а також безоплатного харчування;</p> <p>4) вирішення питань про надання за рахунок коштів місцевих бюджетів ритуальних послуг у зв'язку з похованням самотніх громадян, ветеранів війни та праці, а також інших категорій малозабезпечених громадян; подання допомоги на поховання громадян в інших випадках, передбачених законодавством;</p>	<p>Стаття 23. Повноваження в галузі соціального забезпечення та соціального захисту населення</p> <p>Місцева державна адміністрація:</p> <p>1) реалізує державну політику в галузі соціального забезпечення та соціального захисту соціально незахищених громадян - пенсіонерів, інвалідів, одиноких непрацевдатних, дітей-сиріт, одиноких матерів, багатодітних сімей, інших громадян, які внаслідок недостатньої матеріальної забезпеченості потребують допомоги та соціальної підтримки з боку держави. Сприяє розвитку їх соціального забезпечення, правильному і своєчасному призначенню і виплаті державних пенсій та допомоги, поданню адресної соціальної допомоги та підтримки, призначенню та виплаті цільової грошової допомоги, інших компенсаційних заходів соціального захисту;</p> <p>2) створює мережу, забезпечує зміцнення і розвиток матеріально-технічної бази закладів соціального захисту населення, підвищення рівня і якості обслуговування в них;</p> <p>3) розробляє і забезпечує виконання комплексних програм поліпшення обслуговування соціально незахищених громадян та всебічний розвиток їх обслуговування;</p> <p>4) забезпечує працевлаштування інвалідів, сприяє здобуттю ними освіти, набуттю необхідної кваліфікації, матеріально-побутовому обслуговуванню, санаторно-курортному лікуванню інвалідів, ветеранів війни та праці, осіб, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; сприяє поданню протезно-ортопедичної допомоги населенню і забезпеченню інвалідів засобами пересування і реабілітації; встановлює піклування над</p>

	<p>повнолітніми дієздатними особами, які за станом здоров'я потребують догляду;</p> <p>5) забезпечує в установленому порядку надання населенню субсидій на житлово-комунальні послуги;</p> <p>6) сприяє громадським, релігійним організаціям, благодійним фондам, окремим громадянам у поданні допомоги соціально незахищеним громадянам.</p>
<p>Стаття 32. Повноваження у сфері освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:</p> <p>а) власні (самоврядні) повноваження:</p> <p>1) управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, оздоровчими закладами, які належать територіальним громадам або передані їм, молодіжними підлітковими закладами за місцем проживання, організація їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення ;</p> <p>2) забезпечення здобуття неповнолітніми повної загальної середньої освіти; створення необхідних умов для виховання дітей, молоді, розвитку їх здібностей, трудового навчання, професійної орієнтації, продуктивної праці учнів; сприяння діяльності дошкільних та позашкільних навчально-виховних закладів, дитячих, молодіжних та науково-просвітницьких організацій;</p> <p>3) створення при загальноосвітніх навчальних закладах комунальної власності фонду загальнообов'язкового навчання за рахунок коштів місцевого бюджету, залучених з цією метою на договірних засадах коштів підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також коштів населення, інших джерел; контроль за використанням коштів цього фонду за призначенням ;</p> <p>4) забезпечення регулярного безкоштовного підвезення до місця навчання і додому школярів;</p> <p>5) вирішення питань про надання професійним творчим працівникам на пільгових умовах у користування приміщень під майстерні, студії та лабораторії, необхідних для їх творчої діяльності;</p> <p>6) організація медичного обслуговування та харчування у закладах освіти, культури, фізкультури і спорту, оздоровчих закладах, які належать територіальним громадам або передані їм;</p>	<p>Стаття 22. Повноваження в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді Місцева державна адміністрація:</p> <p>1) реалізовує державну політику в галузі науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, материнства і дитинства, сім'ї та молоді;</p> <p>2) сприяє розвитку науки і техніки, реалізації регіональних науково-технічних програм, впровадженню нових екологічно безпечних технологій, підвищенню технічного рівня виробництва та якості продукції, вирішенню науково-технічних проблем, що мають першочергове значення для підвищення її ефективності та конкурентоспроможності; забезпечує охорону прав винахідників і раціоналізаторів, створення територіальних інноваційних центрів і технопарків;</p> <p>3) виконує програми щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти, здійснює загальне керівництво закладами науки, освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, що належать до сфери її управління, їх матеріально-фінансове забезпечення;</p> <p>4) вживає заходів до збереження мережі закладів освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та розробляє прогнози її розвитку, враховує їх при розробці проектів програм соціально-економічного розвитку;</p> <p>5) вживає заходів щодо запобігання інфекційним захворюванням, епідеміям, епізоотіям та їх ліквідації;</p> <p>6) організовує роботу медичних закладів по поданню допомоги населенню, надає у межах повноважень встановлені пільги і допомогу, пов'язані з охороною материнства і дитинства, поліпшенням умов життя багатодітних сімей;</p> <p>7) забезпечує виконання законодавства щодо всебічного розвитку та функціонування української мови як державної в усіх сферах</p>

<p>7) створення умов для розвитку культури, сприяння відродженню осередків традиційної народної творчості, національно-культурних традицій населення, художніх промислів і ремесел;</p> <p>8) сприяння роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, асоціацій, інших громадських та неприбуткових організацій, які діють у сфері охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту, роботи з молоддю;</p> <p>9) створення умов для занять фізичною культурою і спортом за місцем проживання населення та в місцях масового відпочинку;</p>	<p>спільного життя, створення умов для розвитку та використання мов інших національностей;</p> <p>8) бере участь у вирішенні питань про визнання місцевості як курорту, встановлення зон санітарної охорони курортів і визначення їх режиму;</p> <p>9) сприяє роботі творчих спілок, національно-культурних товариств, фондів, асоціацій, жіночих, молодіжних, дитячих та інших громадських організацій.</p>
<p>Стаття 33. Повноваження у сфері регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища</p> <p>1. До відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать:</p> <p>а) власні (самоврядні) повноваження:</p> <p>1) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки; встановлення платежів за користування комунальними та санітарними мережами відповідних населених пунктів;</p> <p>2) підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;</p> <p>3) підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;</p> <p>4) справляння плати за землю;</p> <p>б) делеговані повноваження:</p> <p>1) здійснення контролю за додержанням земельного та природоохоронного законодавства, використанням і охороною земель, природних ресурсів загальнодержавного та місцевого значення, відтворенням лісів;</p> <p>2) реєстрація суб'єктів права власності на землю; реєстрація права користування землею і договорів на оренду землі; видача документів, що посвідчують</p>	<p>Стаття 21. Повноваження в галузі використання та охорони земель, природних ресурсів і охорони довкілля</p> <p>Місцева державна адміністрація:</p> <p>1) розробляє та забезпечує виконання затверджених у встановленому законом порядку програм раціонального використання земель, лісів, підвищення родючості ґрунтів, що перебувають у державній власності;</p> <p>2) розпоряджається землями державної власності відповідно до закону; (Пункт 2 статті 21 в редакції Закону № 1377-IV (1377-15) від 11.12.2003)</p> <p>3) розробляє, подає на затвердження відповідної ради та забезпечує виконання регіональних екологічних програм; звітує перед відповідною радою про їх виконання; вносить до відповідних органів пропозиції щодо державних екологічних програм;</p> <p>4) вживає заходів до відшкодування шкоди , заподіяної порушенням законодавства про охорону довкілля підприємствами, установами, організаціями і громадянами;</p> <p>5) вносить пропозиції відповідним органам місцевого самоврядування щодо організації територій та об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення;</p> <p>6) інформує населення про екологічно небезпечні аварії та ситуації, стан довкілля, а також про заходи, що вживаються до його поліпшення;</p> <p>7) організовує роботу по ліквідації наслідків екологічних аварій, залучає до цих</p>

право власності і право користування землею;

3) координація діяльності місцевих органів земельних ресурсів; (Підпункт 3 пункту “б” частини першої статті 33 в редакції Закону N 1377-IV від 11.12.2003)

4) погодження питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів загальнодержавного значення;

5) вирішення земельних спорів у порядку, встановленому законом;

6) вжиття необхідних заходів щодо ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій відповідно до закону, інформування про них населення, залучення в установленому законом порядку до цих робіт підприємств, установ та організацій, а також населення; (Підпункт 6 пункту “б” частини першої статті 33 в редакції Закону N 969-IV від 19.06.2003)

7) визначення території для складування, зберігання або розміщення виробничих, побутових та інших відходів відповідно до законодавства;

8) підготовка висновків щодо надання або вилучення в установленому законом порядку земельних ділянок, що проводиться органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;

9) організація і здійснення землеустрою, погодження проектів землеустрою; (Підпункт 9 пункту “б” частини першої статті 33 в редакції Закону N 1377-IV від 11.12.2003)

10) здійснення контролю за впровадженням заходів, передбачених документацією із землеустрою; (Підпункт 10 пункту “б” частини першої статті 33 в редакції Закону N 1377-IV від 11.12.2003)

11) створення та забезпечення функціонування місцевих екологічних автоматизованих інформаційно-аналітичних систем, які є складовою мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації.

робіт підприємства, установи, організації незалежно від форм власності та громадян;

8) вносить пропозиції в установленому законом порядку про зупинення діяльності підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності у разі порушення ними законодавства про охорону довкілля та санітарних правил;

9) розробляє і забезпечує дотримання правил користування водозабірними спорудами, призначеними для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зони санітарної охорони джерел водопостачання; обмежує або забороняє використання підприємствами питної води у промислових цілях.

Додаток М

Зміни та доповнення, що запропоновано внести у законодавство з питань територіального устрою в Україні

- 1) до пункту 41 частини 1 статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування» щодо формування адміністративно-територіальних одиниць;
- 2) до частини 2 статті 5 Закону України «Про місцеве самоврядування» щодо формування районних у місті рад;
- 3) до частини 1 статті 67 Бюджетного кодексу про заміну слів «особливий статус міста» на «спеціальний статус міста»;
- 4) до статті 1 проекту Закону «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 року щодо визначення поняття територіального устрою;
- 5) до статті 2 проекту Закону «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 року щодо переліку засад територіального устрою;
- 6) до частини 1 статті 7 проекту Закону «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 року щодо визначення адміністративно-територіальної одиниці;
- 7) до статті 4 проекту Закону «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 року про заміну терміну «поселення» на «населений пункт»;
- 8) до частини 1 статті 9 проекту Закону «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 року про заміну терміну «грумада» на «муніципалітет»;
- 9) до частин 1-5 статті 16 проекту Закону «Про територіальний устрій України» від 14 квітня 2005 року з питань формування адміністративно-територіальних одиниць.

Додаток Н

ЗАТВЕРДЖУЮ

Ректор Львівського державного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор,
Заслужений юрист України,
генерал-лейтенант міліції


В.Л. Ортинський
« 13 » 09 2010 р.

АКТ

« 14 » 04 2010 року
№ 16

м. Львів

Про впровадження результатів
дисертаційного дослідження
викладача кафедри
адміністративного права та
адміністративного процесу
Павлович-Сенети Я.П. у навчальний процес

ПІДСТАВА: наказ ректора Львівського державного університету
внутрішніх справ № 290 від 27.10.2009 р.

Уклала експертна комісія з виявлення, узагальнення та впровадження
позитивного досвіду роботи у складі:

голови: першого проректора з навчальної і методичної роботи доктора
юридичних наук, професора Грищука В.К.;

секретаря: підполковника міліції, начальника відділу організації наукової
роботи, кандидата юридичних наук Авраменка О.В.;

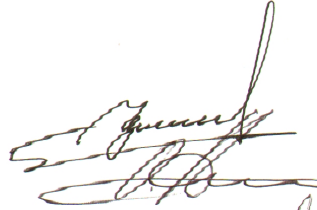
членів комісії: полковника міліції, проректора з наукової роботи, кандидата
юридичних наук, доцента Маріна О.К.; підполковника міліції,
начальника навчально-методичного центру Строцького Р.Є.

У присутності: викладача кафедри адміністративного права та адміністративного
процесу Львівського державного університету внутрішніх справ
Павлович-Сенети Я.П.

Комісія відповідно до наказу по університету № 290 від 27.10.2009 р.
розглянула й узагальнила результати дисертаційного дослідження Павлович-
Сенети Ярини Павлівни на тему «Адміністративно-правове регулювання
територіального устрою в Україні» на здобуття наукового ступеня кандидата
юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право.

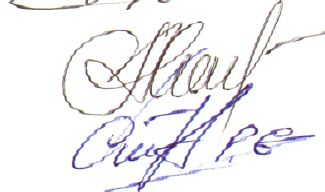
На основі проведеного аналізу комісія дійшла висновку, що подані на розгляд матеріали заслуговують на схвалення та запровадження для використання у навчальному процесі, зокрема при викладанні навчального курсу „Адміністративне право”, а також для здійснення подальших наукових досліджень із зазначеної проблематики.

Голова комісії



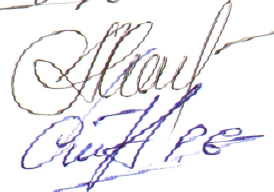
В. К. Гришук

секретар комісії

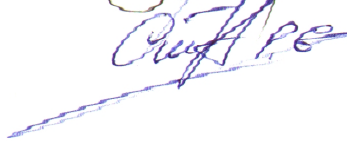


О. В. Авраменко

члени комісії:



О. К. Марін

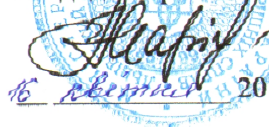


Р. Є. Строцький

Додаток П

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор з наукової роботи
Львівського державного університету
внутрішніх справ
кандидат юридичних наук, доцент


О.К. Марін
16 квітня 2010 р.

ЗАТВЕРДЖУЮ

Заступник голови Львівської
обласної державної
адміністрації


В.М. Губицький
15 квітня 2010 р.

АКТ

про впровадження результатів дисертаційного дослідження викладача
кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського
державного університету внутрішніх справ

Павлович-Сенети Ярини Павлівни на тему «Адміністративно-правове
регулювання територіального устрою в Україні» на здобуття наукового
ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07
адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

Комісія у складі начальника відділу адміністрування Державного
реєстру виборців апарату Львівської обласної державної адміністрації,
заступника керівника робочої групи щодо удосконалення територіальної
організації влади Алейнікова Ф.М., начальника організаційного відділу
Львівської обласної державної адміністрації Зубко В.М., заступника
начальника організаційного відділу апарату Львівської обласної державної
адміністрації Рудницького С.В.,

начальника навчально-методичного відділу ЛьВДУВС, підполковника
міліції Строцького Р.С., доцента кафедри адміністративного права та
адміністративного процесу, к.ю.н., доцента, підполковника міліції
Тиндик Н.П.

склали даний акт про те, що запропоновані викладачем кафедри
адміністративного права та адміністративного процесу Львівського
державного університету внутрішніх справ Павлович-Сенетою Я.П.
рекомендації щодо:

- Закону України «Про місцеве самоврядування» (від 21 травня 1997
року № 280/97. Відомості Верховної Ради, 1997, № 24, ст. 170) що дасть
можливість удосконалити процес формування районних у місті рад;

- Бюджетного кодексу України від 21 червня 2001 року № 2542-3.
Відомості Верховної Ради, 2001, № 37-38, ст. 189 про заміну слів «особливий
статус міста» на «спеціальний статус міста», що відповідатиме Конституції

України;


- проекту Закону України «Про територіальний устрій» від 14 квітня 2005 року щодо визначення понять «територіальний устрій», «адміністративно-територіальна одиниця», «населений пункт», «муніципалітет», а також питань формування адміністративно-територіальних одиниць;

використані у діяльності робочої групи з підготовки пропозицій щодо удосконалення територіальної організації влади Львівської обласної державної адміністрації.

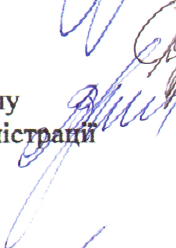
Начальник відділу адміністрування
Державного реєстру виборців
апарату Львівської обласної державної адміністрації,
заступник керівника робочої групи
щодо удосконалення територіальної організації влади


Ф.М. Алейніков

Начальник організаційного відділу
Львівської обласної державної адміністрації


В.М. Зубко

Заступник начальника організаційного відділу
апарату Львівської обласної державної адміністрації


С.В. Рудницький

Начальник навчально-методичного відділу
ЛьвДУВС, підполковник міліції


Р.Є. Строцький

Доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу,
к.ю.н., доцент, підполковник міліції


Н.П. Тиндик