

Проблеми конституційного права й державного будівництва

них» інститутів, тобто таких, які не належачи до жодної з класичних гілок влади, впливають на функціонування державного механізму й суспільний розвиток у цілому.

Список літератури: 1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – М.: Инфра-М-Норма, 1997. – 752 с. 2. Барабаш Ю. Проблеми взаємодії Президента та Уряду в механізмі здійснення зовнішньої політики в Україні: конституційно-правовий аналіз // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2007. – № 1 (48). – С. 75-85. 3. Виконавча влада в розвинутих країнах (конституційно-правовий аспект) / Шаповал В.М. – К.: Вид-во УАДУ, 1996. – 60 с. 4. Дюги Л. Конституционное право / Предисл. Новгородцев П.И. – М.: Типогр. Т-ва И.Д. Сытина, 1908. – XL+957 с. 5. Конституции государств Восточной Европы / Отв. ред. Д.А. Ковачев. – М.: Инфра-М-Норма, 1996. – 160 с. 6. Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л.А. Окунькова. – М.: Инфра-М-Норма, 1997. – 816 с. 7. Конституции государств – участников СНГ / Ред. Л.А. Окуньков. – М.: Инфра-М-Норма, 1999. – 736 с. 8. Конституції нових держав Європи та Азії. – К.: Право, 1996. – 544 с. 9. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник. – 2-е изд. испр. и доп. / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: БЕК, 1996. – Т.1-2. – 778 с. 10. Конституция Российской Федерации: Комментарий / Под ред. Б.Н. Топорнина. – М.: Юридическая лит-ра, 1994. – 624 с. 11. Макрегеор Д. Институт президентства у країнах Східної та Центральної Європи. – К., 1994. – Фонд Україна-США. – 112 с. 12. Разделение властей: Учеб. пособие / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М.: Изд-во МГУ, Юрайт-издат., 2004. – 428 с.

Надійшла до редакції 25.02.2009 р.

УДК 342.25

О.Ю. Лялюк, канд. юрид. наук
Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків

АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Забута на деякий час актуальність реформування території України, аспекти якої були передбачені ще в Декларації про державний суверенітет України [2] та Конституції (ст. 85), стала поштовхом до написання цієї статті. Мета статті – вироблення конкретних пропозицій щодо ре-

формування територіального устрою України та механізму його проведення. Адміністративно-територіальний устрій визнається неодмінним атрибутом держави, чинником забезпечення її територіальної цілісності, динамічного і збалансованого соціально-економічного розвитку, пере-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

думовою для практичної реалізації принципів сталого розвитку в межах територіальних адміністративних утворень і держави в цілому.

Питання реформування не є новим, різні його аспекти вже порушувались і розглядалися вітчизняними й зарубіжними науковцями, що дало змогу накопичити досить вагомий досвід у цій сфері, проте спроб ефективно запровадити його на практиці не було здійснено. До науковців, які зробили значний внесок у досліджувану проблему слід віднести М.С. Дністрянського [5], Є.В. Грищенко [4], М.П. Орзіха [10], С.І. Пирожкова [11], В.П. Новик [9], П.М. Ткачук [15] та ін.

Ефективне функціонування державного механізму є заручником злагодженої взаємодії низки об'єктивних чинників – наявності високопрофесійних кадрів, правової основи, раціонального територіального устрою, фінансових коштів. Усі вони складаються в розвинутому громадянському суспільстві і є похідними від процесу державотворення й демократизації суспільства. Тривалий час політики, науковці, державні службовці різних рівнів, посадовці місцевого самоврядування ведуть полеміку про проведення в Україні територіальної реформи. Сходяться вони в одному: подальший розвиток країни як соціаль-

ної держави, реалізація гуманістичних засад її розвитку, які є пріоритетними в усіх країнах демократичного табору, неможливі без реформи її територій. Підтвердженням цьому стала об'єктивна неспроможність у реалізації будь-якої іншої реформи – бюджетної, політичної (конституційної), адміністративної, судової тощо.

Свого часу з прийняттям Бюджетного кодексу України пов'язувалися важливі суспільні події, зокрема, ліквідація дотаційних адміністративно-територіальних одиниць, одержання суттєвих фінансових надходжень до місцевих бюджетів, які дадуть можливість не лише утримувати відповідний апарат місцевого самоврядування, а й розвивати місцеві програми. Однак повною мірою цього не відбулось. Як зазначив на виїзній колегії в Білоцерківському районі Київської області В.С. Куйбіда, зараз в Україні нараховується 29 тис. населених пунктів, об'єднаних у 11 тис. адміністративно-територіальних одиниць, з яких 80 % є дотаційними, а ще 80 % – глибоко дотаційними. Це значить, що 95 % адміністративно-територіальних одиниць в Україні формують доходну частину свого бюджету за рахунок дотацій, що свідчить про нежиттєздатність такої системи [3].

Подібна ситуація відбулась

і з політичною реформою. Більше того, неспроможність довести до логічного завершення цю реформу постійно призводить до кризи влади в Україні. При цьому варто зазначити, що другий етап політичної реформи так і не настав, оскільки зміни до Конституції України щодо реформування системи місцевого самоврядування так і не були прийняті. Це означає, що розвиток місцевого самоврядування значно відстає від сучасних суспільних відносин. Організація влади настільки ускладнена, що не виконує своїх першочергових завдань – служіння людям, надання їм якісних послуг і забезпечення нормального їх розвитку. Ситуація ускладнюється ще й внутрішніми суперечками влади, неможливістю досягти компромісу з найбільш болючих проблем – розмежування повноважень, кадрові питання тощо. Влада не здатна прийняти такі життєві закони, як бюджет, податковий кодекс, не говорячи вже про спробу внести зміни до Конституції, або, як пропонується, зокрема, Президентом України, прийняти її в новій редакції.

Аналогічні питання виникають і в процесі провадження адміністративної реформи, початок якої покладено ще в 90-х роках ХХ ст., однак корінних змін в організації й діяльності органів державної влади так і не досягнуто.

Процес проведення цієї реформи слід визнати найбільш логічним і прогнозованим: було розроблено відповідні концепції [Див., напр.: 6; 12], проведено розмежування обов'язків з їх реалізації між різними владними інституціями. Але основним чинником її невдачі стало неналежне фінансування.

На нашу думку, окреслена ситуація є наслідком поспішності, певної помилковості в послідовності проведення реформ. У першу чергу потребує здійснення територіальна реформація, фінансові ресурси на проведення якої є прогнозованими і можуть бути накопичені як у державному, так і місцевих бюджетах. Причому вже існує певний досвід проведення такої реформи як у нашій країні в минулому сторіччі, так і на територіях інших зарубіжних країн.

Детальну картину історичних подій формування адміністративно-територіального устрою України на прикладі Донецького регіону малює Л.П. Шулікін [16]. У СРСР адміністративно-територіальна реформа розпочалась у 1923 р. На противагу губернському поділу планувалося провести поділ країни на райони з метою «скорочення кількості адміністративно-територіальних одиниць, спрощення і здешевлення апарату керування». Губернії, повіти,

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

волості були скасовані, замість них створені області (краї), округи й райони. Округ становив одиницю, трохи меншу по території за колишню губернію, а район – крупніше волості. Усі адміністративно-територіальні одиниці та їх межі встановлювалися відповідно до економічних особливостей окремих територій. При цьому було вирішено не порушувати губернські кордони. Реформа провадилась поступово, тому, наприклад, в Україні обласний поділ спочатку не запроваджувався. Найбільш крупними адміністративними одиницями залишались губернії, а повіти й волості були замінені округами і районами.

У 1925 р. завершився перехід від 4-ступеневої системи керування (центр–губернія–повіт–волость) до 3-ступеневої (центр–округи–райони). Раднарком України 14 лютого 1925 р. прийняв постанову, в якій говорилося: «З метою наближення влади до населення Рада Народних Комісарів ухвалила: 1. Визнати необхідним перейти на триступеневу систему керування з 1-го жовтня 1925 року. 2. Установити, що з переходом на триступеневу систему керування вся територія УРСР в адміністративно-територіальному відношенні розділяється на округи і райони під керуванням єдиного республіканського центра...». Крім того, розгорнулося створення націо-

нальних сільських рад, національних районів. Округи незабаром перетворилися на непотрібну ланку між областю й районом, тому у вересні 1930 р. прийнято рішення про їх ліквідацію й перехід на 2-ступеневу систему управління.

Таке поступове реформування дало можливість віднайти найбільш ефективну модель управління країною. Досвід зарубіжних країн також свідчить про важливість обдуманого підходу. За останні десятиліття найкращим прикладом цього є реформа, проведена в Польщі. Саме ця країна показує приклад проведення територіальної реформи, а потім реформ в інших царинах. Представлена модель повинна вдосконалювати практику застосування у змінах принципу прозорості, громадської участі, передбачуваності, підзвітності, професіоналізму й нетерпимості до корупції [17]. У рамках реалізації реформи були поставлені такі завдання: (а) підготувати опис послуг, що надаються органами місцевого самоврядування, з метою полегшення населенню доступу до них. Кожна послуга була відображена на окремій картці з указівкою часу реалізації, правової основи, розмірів коштів на реалізацію, відповідальних осіб; (б) розробити і втілити в життя етичний кодекс працівника відповідного ор-

гану місцевого самоврядування, що дало змогу визначити перелік ціннісних орієнтацій, якими будуть керуватися працівники; (в) опрацювати і впровадити в життя програму співробітництва з неурядовими організаціями для створення стійких принципів співпраці неурядових організацій з органами місцевого самоврядування разом з визначенням способів його моніторингу; (г) розробити стратегію суспільно-економічного розвитку відповідного населеного пункту, видати тезисний матеріал для ознайомлення населення з нею; (д) запровадити процедуру набору на кожне вакантне місце у виконавчому органі влади на конкурсних засадах з метою гарантування рівного доступу до робочих місць і перевірки професійних якостей кандидатів; (е) підготувати щорічний бюджетний довідник для населення «Відкіля в нас гроші і на що ми їх витрачаємо?» [7]. Постанова подібних питань та їх поступове вирішення й буде вагомим реформаційним проривом України в процесі вдосконалення місцевого самоврядування.

На сьогодні керівництво України вбачає продовження процесу адміністративно-територіальної реформи у прийнятті Закону України «Про державну регіональну політику». У зв'язку із цим було розроблено Концеп-

цію державної регіональної політики, яка передбачає систему засобів, механізмів, інструментів та дій для досягнення сформульованих цілей: (1) створення повноцінного життєвого середовища для людей на всій території України; (2) забезпечення просторової єдності держави і сталого, збалансованого розвитку її регіонів; (3) узгодження регіональних і загальнодержавних інтересів. Однак територіальній реформі в цьому документі відведено дуже незначне місце. Зокрема, зазначено, що вирішення завдань удосконалення територіальної організації влади в Україні забезпечується шляхом оптимізації адміністративно-територіального устрою. При цьому територія держави поділяється на окремі частини – адміністративно-територіальні одиниці 3-х рівнів – базового, субрегіонального й регіонального. На 3-х рівнях адміністративно-територіального устрою діють органи місцевого самоврядування.

У свою чергу, Міністерством регіонального розвитку та будівництва України розроблено проєкт Концепції адміністративно-територіальної реформи [14], яка визначає: (а) принципи організації адміністративно-територіального устрою в Україні, (б) типологію адміністративно-територіальних одиниць і вимоги до їх створення, (в) базові повнова-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ження органів влади на рівнях адміністративно-територіальних одиниць, (г) принципи й етапи адміністративно-територіальної реформи. Відповідно до Концепції проведення останньої налічує декілька етапів:

– *Підготовчий* (орієнтовний термін – 2008 р.), охоплює: (а) розробку й затвердження концепції; (б) розрахунок поточних і капітальних видатків, кадрових переміщень; (в) опрацювання проектів і прийняття необхідних для реформи нормативно-правових актів; (г) утворення урядового органу зі здійснення реформи; (д) моделювання формування адміністративно-територіальних одиниць у всіх регіонах.

– *Формування соціально-політичної бази реформи* (орієнтовний термін – 2009 р.), який налічує просвітницьку та інформаційну кампанії; укладення політичної угоди між парламентськими силами, Президентом та урядом про здійснення реформи; формування громад на добровільній основі відповідно до умов, визначених Концепцією на основі чинного законодавства.

– *Утворення громад, упорядкування районного поділу* (орієнтовний термін – 2010 р.). Складниками цього етапу є: (а) завершення утворення громад на підставі ухвалених законів; (б) проведення виборів до рад новостворених громад в

2010 р.; (в) передача повноважень новоутвореним радам від сільських, селищних, міських рад, органів виконавчої влади відповідно до закону; (г) створення нових районів згідно з критеріями їх формування; (д) реорганізація районних державних адміністрацій.

– *Розширення повноважень органів місцевого самоврядування районів та регіонів*. Цей етап має позначитись на: (а) ухваленні змін до Конституції України; (б) обранні районних рад і формуванні їх виконавчих органів; (в) упорядкуванні в необхідних випадках меж областей; (г) реорганізації обласних державних адміністрацій; (д) обранні обласних рад і формуванні їх виконавчих органів.

Досить важливо, що проект уже використовує конкретні заходи, що плануються під час його реалізації. Крім того, він визначає основні проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою, якими є: (а) невпорядкованість структури адміністративно-територіального устрою, (б) неврегульованість статусу низки існуючих адміністративно-територіальних одиниць, (в) відсутність єдиної системи й порядку віднесення їх до відповідної категорії, (г) інституційна недостатність адміністративно-територіальних одиниць районного рівня, (д) надмірна диференціа-

ція за чисельністю населення і площею між територіями одного рівня, (е) невідповідність статусу багатьох територій їх кадровому, ресурсному й організаційному потенціалу та ін. У результаті планується досягти нерозривності окремої території, в межах якої не буде інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня, не буде анклавів та ексклавів, а також закріпити невисокий рівень ротаційності місцевих бюджетів, стійкість до політичних, демографічних, економічних викликів за відсутності внутрішніх чинників власної дезорганізації та ін.

Особливу увагу розглядуваній проблемі на сучасному етапі приділяє Кабінет Міністрів України. У його структурі створено міжвідомчу робочу групу з питань реформування адміністративно-територіального устрою й місцевого самоврядування [13]. Як зазначається на офіційному сайті Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, на проведеному засіданні члени цієї групи висловили окремі зауваження щодо необхідності розширення мети реформи, вдосконалення структури концепції, уточнення термінології. Внесено також пропозиції стосовно повноважень територіальних утворень, зокрема, пропонується додати до органів, які створюються на районному рівні,

прокуратуру й суд, переглянути концепцію щодо зменшення кількості необхідних для створення адміністративно-територіальної одиниці обов'язкових вимог, які мають кількісні показники, описати в цьому акті правовий статус окремих територій у складі адміністративно-територіальної одиниці.

Необхідно детальніше розробити й закріпити основні етапи й напрямки проведення реформи, серед яких мають бути:

– *Підготовчий етап:*

(а) розробка науково прорахованих моделей реформування, методології, прогнозування можливих наслідків реформування (позитивних і негативних); (б) визначення назви й меж адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням науково обґрунтованих пропозицій; (в) проведення переговорів з місцевим населенням з метою недопущення порушення прав та інтересів мешканців під час зміни меж територій. Крім того, постає необхідність визначитися з порядком застосування місцевого референдуму під час реформування адміністративно-територіального устрою.

– *Етап забезпечення* полягає в накопиченні й акумуляції матеріально-фінансових ресурсів, а також підготовці фахівців у цій царині, які зможуть розробити необхідні методичні

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

матеріали з урахуванням національних традицій і зарубіжного досвіду. За словами окремих фахівців, на проведення адміністративно-територіальної реформи у Польщі було витрачено близько 10-12 млрд. дол. [1]. Майже така сума необхідна і для реформування в Україні, однак джерела формування цих коштів на сьогодні є сумнівними і можуть надійти лише від приватизації досить ліквідних об'єктів загальнодержавного значення, що, безперечно, є негативом для подальшого розвитку країни. До того ж, за офіційними даними, на проведення реформ регіональної політики в цілому буде виділено лише 1 млрд. грн. [8]. Цього недостатньо для проведення реформування на належному рівні, однак, з нашого погляду, вистачить для запровадження низки експериментів на окремих територіях України з метою аналізу їх резуль-

татів для виваженої реформи.

– *Етап здійснення реформування* має набути масовості, привернути громадськість, яка своєю активною участю на громадських зборах вирішуватиме важливі питання територіальної реформи. При цьому групі керівників органів місцевого самоврядування, експертам, науковцям належить постійно працювати протягом тривалого часу для здійснення моніторингу втілення в життя змін, їх впливу на оточуюче середовище.

– *Підсумовуючий етап* має проаналізувати результати проведеної реформи, оцінити відповідні показники, порівняти їх з показниками, що існували до проведення реформи.

Урахування зазначених пропозицій у проекті Концепції та їх застосування в процесі реформування сприятимуть її послідовності й результативності.

Список літератури: 1. Административно-территориальная реформа обойдется Украине в \$10-12 млрд. // http://www.rol.ru/news/misc/newssng/05/05/23_021.htm. 2. Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 31. – Ст. 429. 3. В Украине грядет административно-территориальная реформа // <http://ura-inform.com/politics/2008/07/18/reforma>. 4. Грищенко Е.В., Мадьярова А.В. Правовое регулирование порядка определения территориальной основы местного самоуправления // <http://catalog.studentochka.ru>. 5. Дністрянський М. Чи потрібно реформувати адміністративно-територіальний устрій України (політико-географічний погляд) // Політ. думка. – 2001. – № 1-2. – С. 28-38. 6. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні. Проект розроб. Центром політико-прав. реформ завдяки підтримці Фонду «Євразія» за рахунок коштів наданих Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) та при інституційній підтримці Датського інституту з прав людини. Текст станом на 25.11.2005 р. // <http://www.cld.org.ua/library>. 7. Крамза Р. Общественная акция «Прозрачная Польша». Начало. // http://www.civicportal.org/biblioteka/b/ b_1_r.kramza.pdf. 8. Куйбіда В. Масштабне створення дієздатних територіальних громад розпочнеться з наступного року // <http://www.nuns.com.ua/news/3833>. 9. Новик В. Сучасний стан адміністративно-територіального устрою та шляхи його вдосконалення // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президентові України. – 2004. – № 2. – С. 43-49. 10. Орзіх М. Інноваційна реконструкція

Проблеми конституційного права й державного будівництва

адміністративно-територіального устрою України // Право України. – 2005. – № 7. – С. 11-15. **11.** Пирожков С., Павлюк А. Административно-территориальная реформа в Украине: актуальные вопросы методологии и практики // Экономика Украины. – 2005. – № 7(516). – С. 4-14. **12.** Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р., № 810/98 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – С. 32. **13.** Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування: Розпорядж. Кабміну України від 14.05.2008 р., № 714-р // <http://zakon1.rada.gov.ua>. **14.** Проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою в Україні // <http://minregionbud.gov.ua/index.php?id=1086>. **15.** Ткачук П. Щодо вдосконалення територіальної організації України // Право України. – № 4. – 1992. – С. 53-55. **16.** Шуликина Л.П. Административно-территориальная реформа 1923-1930 гг. // <http://dn.archives.gov.ua/articles/stat32.htm>. **17.** Szeniawski A., Praweńska-Skrzypek G. «Model Przejrzystej Gminy» / Fundacja im. S.Batorego. Warszawa, 2003 // http://www.batory.org.pl/ftp/program/przeciwkorupcji/publikacje/model_przezroczystej_gminy.pdf.

Надійшла до редакції 08.09.2008 р.

УДК 342.82

К.О. Закоморна, канд. юрид. наук, доцент
*Національна юридична академія України
імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

СПОСОБИ ВИСУНЕННЯ КАНДИДАТІВ НА ВИБОРНИ ПОСАДИ ДО ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ВІДБИТТЯ ДЕМОКРАТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ У ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ КРАЇНАХ

Вибори – важливий інститут демократії, через який народ призначає представників влади й наділяє їх мандатом на здійснення своїх суверенних прав. Особливого значення він набуває в країнах молоді демократії. Як справедливо зауважує О.Ю. Тодика, вибори в парламенти країн СНД сприяють становленню в цих країнах правової державності й громадянського суспільства, забезпеченню стабіль-

ності конституційного ладу, наступності влади та її легітимності [11, с. 8]. Тому цілком зрозумілою є зацікавленість даною проблематикою багатьох українських (А.З. Георгіци, Б. Райковського, Ю.М. Тодики, О.Ю. Тодики, Ю.О. Фрицького, В.М. Шаповала, Є. Юрійчук та ін.) і зарубіжних державознавців (Ю.А. Мельвіля, Б.О. Страшуна, Н.Ю. Терещенкової, В.Є. Чиркіна, А. Шайо та ін.). Названі вчені