

2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за заг. ред. З. С. Варналія / З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. С. Куйбіда та ін. - К. : НІСД, 2007. - 768 с.
3. *Керецман В. Ю.* Державне регулювання регіонального розвитку: теоретичні аспекти : монографія / В. Ю. Керецман. - К. : Вид-во УАДУ, 2002. - 188 с.
4. Політика регіонального розвитку в Україні: особливості та пріоритети : аналіт. доп. / З. С. Варналій, В. І. Жук, І. М. Іванова та ін. - К. : Нац. ін-т стратег. дослідж., 2005 - 60 с.
5. Регіональна політика та управління у країнах Європи : матеріали до навчального курсу / упоряд. М. О. Лендшел, В. Ю. Керецман. - Ужгород : [б. в.], 2001. - 248 с.
6. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / Центр Ін-ту Схід-Захід ; за ред. С. Максименка ; [С. Максименко, Є. Кіш, М. Лендшел, І. Студенніков]. - К. : Логос, 2000. - 171 с.
7. *Стеченко М. Д.* Інноваційні форми регіонального розвитку / М. Д. Стеченко. - К. : Вища шк., 2002. - 254 с.
8. Україна у 2007 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку : експертна доповідь / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. - К. : НІСД, 2007. - 256 с.
9. Україна у 2006 році: внутрішнє і зовнішнє становище та перспективи розвитку : експертна доповідь / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. - К. : НІСД, 2006. - 255 с.
10. Україна: стратегічні пріоритети. Аналітичні оцінки - 2006 : монографія / за ред. О. С. Власика. - К. : НІСД, 2006. - 576 с.
11. Україна в 2007 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. - К. : НІСД, 2007. - 538 с.
12. *Хомич Л. В.* Стратегія регіонального розвитку і планування території / Л. В. Хомич ; НІСД // Стратег. пріоритети. - 2007. - № 4(5). - С. 142-150.

Валентин Малиновський,
кандидат політичних наук, доцент,
начальник Управління державної служби
Головдержслужби України у Волинській області

Місто-регіон: аргументи за і проти

Стаття присвячена проблематиці трансформації регіонального рівня в Україні, зокрема доцільності запровадження нової адміністративно-територіальної одиниці - "місто-регіон".

У процесі дослідження розглянуто сучасні тенденції організації територій регіонального рівня зарубіжних країн, насамперед Європейського Союзу. Звернено увагу на європейську практику територіальної організації публічної влади столичних міст, зокрема відмінності між унітарними та федеративними державами. Розглянуто національну історію вирішення зазначеного питання. На основі європейського досвіду та власної практики робляться висновки щодо шляхів трансформації національної моделі територіальної організації публічної влади на регіональному рівні, зокрема недоцільності запровадження нової адміністративно-територіальної одиниці "місто-регіон".

Ключові слова: регіон, місто зі спеціальним статусом, місто-регіон, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, орган місцевого самоврядування, міська державна адміністрація.

Article on the problems of transforming the regional level in Ukraine, including the feasibility a new administrative-territorial unit - "city-region". In the study reviewed the current trends of the regional territories of foreign countries, first of the European Union. Spread attention to the European practice of territorial organization of public power capital cities, particularly the differences between unitary and federal states. Spread attention in the national history of addressing these issues.

Based on this experience and the conclusions of its own practice on ways of transforming the model of territorial organization of public authorities at regional level, particularly the undesirable introduction of administrative and territorial unit "city-region".

Key words: region, city with special status, the city-region, administrative divisions, the administrative-territorial units, local government, city government.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими завданнями. Система регіонального рівня адміністративно-територіального устрою (далі - АТУ) України склалася ще за радянських часів, коли регіональна політика фактично ототожнювалася з народногосподарським плануванням, яке регулювало не тільки обсяги й структуру виробництва, а також його просторові характеристики. Тому відносно саме цього рівня виникає найбільше дискусій, пропозицій, різного роду міркувань. Особливої гостроти набуло питання доцільності існування міст зі спеціальним статусом та пропозицій щодо їх трансформації у міста-регіони, міста-агломерації, міста-мегаполіси, міста-екополіси тощо.

Аналіз досліджень і публікацій з цієї проблеми. Питання облаштування регіонального рівня в контексті проведення територіальної реформи отримали широке висвітлення в науковій літературі. При цьому найбільш суперечливими видаються пропозиції щодо запровадження нової адміністративно-територіальної одиниці (далі - АТО) - "міста-регіону".

Так, А.Лісовий обґрунтував запровадження поділу більшості областей на менші адміністративні утворення - землі (округи), та створення 8 міст-регіонів (понад 750 тис. населення) [5]. О.Соскін запропонував утворення 99 паланок замість сучасних 25 областей, а також 30 міст-агломерацій (серед яких Київ, Севастополь та 25 нинішніх обласних центрів), що за своїм статусом відповідають паланкам. Не існуватиме поділу міст на міста районного, обласного, центрального значення. Всі міста є рівними [8]. Р.Безсмертний запропонував до регіонів віднести такі АТО: АРК, області, міста-регіони. Саме такий політико-правовий підхід був застосований розробниками проекту Закону України "Про територіальний устрій України", у якому запроваджена АТО - "місто-регіон", де за основу взятий показник чисельності населення міста - не менше 750 тис. жителів [11]. При цьому місто-регіон не входить до складу іншого району та регіону, у межах яких воно розташо-

вується. До складу міста-регіону не можуть входити інші громади. Схожий підхід запропонований авторським колективом під керівництвом В.Яцуби: містом-регіоном є міські громади зі спеціальним статусом: м. Київ та м. Севастополь та міські громади з населенням понад 750 тис. жителів, що не входять до складу областей. Територія міста-регіону поділяється на департаменти, а за рішенням міських рад - і на райони (наприклад м. Київ поділяється на 10 районів та 12 виборчих округів, що отримують статус департаментів) [1, с. 144, 146, 173]. В.Олуйко і Ю.Ганущак запропонували в системі АТУ "мегаполіс" - місто з населенням понад 800 тис. осіб [9].

Як видно із наведеного аналізу, значна кількість моделей з реформування АТУ України передбачає утворення нової АТО - міста на правах регіону.

Невирішена частина загальної проблеми. Аналіз законодавчої бази та наукової літератури дає підстави для висновку про те, що спеціальний статус населених пунктів України не визначено, за винятком м. Києва, що певною мірою регулюється Законом України "Про столицю України - місто-герой Київ". Відповідно, із запровадженням нового статусу для великих міст необхідне уточнення (розширення) конституційного поняття "міста зі спеціальним статусом".

Мета статті - окреслити підходи щодо доцільності запровадження нової для України АТО - "місто-регіон".

Виклад основного матеріалу. Звертаючись до європейського досвіду, можна прослідкувати стійку тенденцію щодо відмови країн Європейського Союзу від надання містам статусу регіону. Зокрема, Польща у ході адміністративно-територіальної реформи в 1999 р. відмовилася від воєводського статусу міст Варшава, Краків та Лодзь. У більшості унітарних держав сьогодні не існує міст на правах регіонів. Наприклад, у Франції столиця Париж поряд ще із сімома департаментами утворюють регіон Іль-де-Франс. У Польщі Варшава є складовою Мазовецького воєводства. В Італії Рим входить до області Лаціо. В Іспанії Мадрид входить до складу провінції Мадрид, що є одночасно АТО регіонального рівня - автономним об'єднанням.

Певні винятки притаманні федеративним державам - Німеччині (Берлін, Бремен, Гамбург), Австрії (Відень), Бельгії (Брюссель), Росії (Москва та Санкт-Петербург), що є даниною історії цих країн та іншою формою державного устрою. У такому контексті місто-регіон більшою мірою є адміністративним концептом, у якому територіальний чинник (у розумінні значного простору) не відіграє ключового значення. При цьому правосуб'єктність міст-регіонів та інших регіональних утворень є переважно однопорядковою.

Варто зазначити, що вітчизняна практика виокремлення в АТУ великих міст має власну історію. Зокрема, у свій час М.Грушевський до регіонального рівня України, крім двадцяти семи земель, відніс також три міста - Київ, Одесу та Харків [3]. У період Української Держави Гетьмана П.Ско-ропадського спеціальний статус отримали міста Київ, Одеса та Миколаїв.

Ці міста були виведені зі складу губерній, а владні повноваження здійснювалися управліннями міського отамана. У Російській імперії спеціальний статус був наданий місту Миколаїв, що разом із Кронштадтом управлявся особливим військовим губернатором. Сьогодні такий статус фактично мають міста зі спеціальним статусом Київ та Севастополь.

Однак новітня неефективна практика здійснення публічної влади у цих містах дає підстави для вагомих сумнівів стосовно доцільності надання українським містам регіонального статусу. Зокрема, заплутану систему національного АТУ проілюструємо на прикладі міста Севастополя, де організація влади на вісімнадцятому році незалежності всупереч ст. 132 Конституції України все ще не врегульована законодавчо. У цьому місті так звана "матрешка місцевого самоврядування" - практика об'єднання в єдину територіальну громаду жителів населених пунктів різних категорій, територіальні громади яких також створюють власні органи місцевого самоврядування (далі - ОМС), має найбільш виражений характер. Зокрема, до складу Севастополя входять: місто районного значення Інкерман, селище міського типу Кача, 4 сільських ради - усього 31 населений пункт. При цьому у самому місті функціонує 4 районні ради (Гагаринська, Ленінська, Нахімовська, Балаклавська). Зазначимо, що Балаклава є окремим населеним пунктом, що розташований на відстані 16 км від Севастополя (до 1957 р. - районний центр Балаклавського району Кримської області). У цілому загальна кількість ОМС Севастополя становить 11. При цьому Інкерманська міська рада, Орлінівська та Тернівська сільради належать до Балаклавського району м. Севастополя; Качинська селищна, Андріївська та Верхньосадівська сільські ради - до Нахімовського району м. Севастополя.

Через неврегульованість повноважень між місцевими радами цих територій постійно виникають правові суперечки, особливо з питань бюджету, власності (передусім на землю). Такий стан породжує безвідповідальність і корупцію з боку посадових осіб зазначених органів. Суперечлива ситуація складається і під час місцевих виборів, коли виборці змушені обирати відразу кількох голів та депутатів рад.

Згідно зі ст. 118 Конституції України виконавчу владу у Севастополі здійснює міська державна адміністрація (далі - МДА), особливості здійснення якої мають визначатися окремим законом. Через відсутність такого закону МДА функціонує на однакових з обласними держадміністраціями засадах. Відповідно система публічного управління в місті, що має два керівних центри - в особі міського голови, обраного територіальною громадою, і призначеного Президентом України голови МДА, породжує численні конфліктні ситуації, що ускладнює здійснення публічної влади в місті.

Логіку функціонування МДА поряд з міським виконавчим комітетом з точки зору компетенційного навантаження взагалі важко пояснити. Адже видається доволі сумнівним набір функцій державного управління на тери-

торії міста, для необхідності виконання яких функціонує окремий орган виконавчої влади загальної компетенції. Чому в Севастополі, що налічує 358 тис. жителів, функціонує МДА, а, приміром, у Харкові - місті мільйоннику, такого органу немає?

До суттєвих недоліків організації публічної влади у місті слід віднести й модель управління районами в місті. Нагадаємо, що Конституція України (ч. 5, ст. 140) передбачає віднесення питання організації управління районами в містах до компетенції міських рад. Пункт 1 ч. 2 ст. 26 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" відносить "визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні в містах (у разі їх створення) ради та їх виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах" до виняткової компетенції пленарних засідань міських рад міст із районним поділом. Проте Севастопольська міська рада не в змозі реалізувати таке своє право (точніше конституційно покладений на неї обов'язок), адже виконавчі функції у районах міста здійснюють органи іншої системи публічної влади - районні державні адміністрації, що очолюються головами, призначеними Президентом України.

На переконання автора, регіональний статус цього міста, що дістався у спадок від іншої держави, коли місто було закритою базою ВМФ СРСР, є архаїзмом. Сьогодні у процесі перетворення Севастополя на туристичний центр, а також урахуваючи те, що Чорноморський флот Російської Федерації буде виведений з нього до 2017 р., місто має позбутися такого статусу.

Не менш суттєві проблеми в організації публічної влади існують у місті Києві, що одночасно є столицею та регіоном. Київську міську державну адміністрацію очолює особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської МДА. Районні у місті Києві державні адміністрації мають очолювати лише особи, обрані головами районних у місті Києві рад, яких Президент призначає на ці посади [12]. Діяльність Київського міського голови, який одночасно є керівником ОМС та місцевого органу виконавчої влади - МДА, регулюється кількома законами: "Про місцеве самоврядування в Україні", "Про місцеві державні адміністрації", "Про столицю України - місто-герой Київ". Знову ж виникає питання щодо наявності функцій державного управління на території міста і виконання їх головою ОМС. Адже у ст. 4 Закону України "Про столицю України - місто-герой Київ" йдеться лише про суто столичні функції міста, що солідарно забезпечуються ОМС і органом виконавчої влади [10].

У цьому зв'язку нагадаємо, що відповідно до вимог щодо АТО в її складі не має бути інших АТО такого самого типу та рівня, тобто з тим самим переліком повноважень. Нинішній АТУ суперечить цій константі. Так, місто Київ - АТО регіонального рівня - перебуває на території іншої АТО регіонального рівня - Київської області. При цьому обласні органи публічної влади

столичної області розташовані поза межами своєї області - на території міста Києва, рівній за статусом АТО (тобто в сусідній АТО). Схожа ситуація з об'єктами соціально-культурної, побутової сфери області (лікарнями, бібліотеками, будинками культури, навчальними закладами, спортивними об'єктами та ін.). Такий штучний поділ лише ускладнює здійснення влади та надання публічних послуг населенню зазначених АТО, а також фінансування таких об'єктів.

Відповідно, у разі запровадження в Україні моделі з утворенням "міст-регіонів" суперечлива київська модель не лише не буде усунута, а й пошириться на нові регіони. Її найсуттєвішими проблемами стануть такі:

а) адміністративне виведення міст-регіонів зі складу областей;

б) передача функції адміністративних центрів регіонів іншим містам, що однозначно порушить традиційні історичні, економічні, культурні зв'язки між існуючими центрами і периферією. Приміром, яке місто стане новим центром Київського, Харківського, Одеського чи Львівського регіонів? Чи зможуть ці нові міста повноцінно відігравати роль регіональних центрів і чи будуть вони розташовані у зручнішому географічному положенні? І найголовніше - чи зможуть вони повною мірою забезпечити надання послуг, що надавалися населенню областей великими мегаполісами. Відповідь на ці питання є очевидною виходячи з того, що замінити великі міста - існуючі регіональні центри - на рівноцінні у найближчій перспективі є нереальним завданням. Відповідно, виникає логічне запитання щодо доцільності порушення структури традиційних центрів тяжіння. Адже така трансформація не поліпшить, а лише погіршить становище прилеглих до мегаполісів територій, що суперечить основній меті проведення територіального реформування - поліпшенню життя громадян.

Зауважимо ще на одній важливій обставині - назви майже всіх сучасних областей, визначених Конституцією (за винятком Волинської, Закарпатської та Автономної Республіки Крим), походять від назв обласного центру. Тому, визначаючи нові адміністративні центри, необхідно вносити конституційні зміни, пов'язані зі зміною назв регіонів, що потребуватиме неймовірних зусиль та серйозних переконливих аргументів.

Разом із цим, чи матиме така трансформація позитив для самих великих міст, що пропонується перетворити на міста-регіони? Адже саме навколишні території значним чином формують людський, інфраструктурний ареал міст, відмовившись від якого останні позбавлять себе динаміки і перспективи розвитку. У цьому зв'язку варто нагадати застереження В.Кубійовича: "Великі міста виникають і розвиваються тільки там, де вигідне положення дозволило їм значно вплинути на околиці, тобто створити собі обширну зону впливу" [4]. Руйнування цієї зони шляхом її відокремлення від міста може обернутися непередбачуваними наслідками [2, с. 139].

Як видно, у сучасній практиці державотворення зазначена проблема є принциповою. З одного боку, виділення міст в окремі АТО (міста-регіони, міста-райони) здатне забезпечити міським територіальним громадам кращі можливості для пошуку найбільш оптимальних схем самоорганізації. З другого - регіональні диспропорції у результаті такого виокремлення не зменшаться, а навпаки - посиляться. Адже, як наголошує Я.Верменич, сучасне місто - надзвичайно складний соціальний організм, що формує каркас просторових стратегій - комерційних, соціальних, культурних, рекреаційних та інших не лише для себе, а й для прилеглому регіону [2, с. 139].

При цьому слід зазначити, що певна логіка стосовно існування міст зі спеціальним статусом існує. Однак такий статус не може бути однаковим, як це сьогодні є в нашій країні. Адже такі міста мають специфіку, що суттєво відрізняє їх одне від одного, наприклад місто-столиця, місто-військова база, місто-історичний центр тощо. Зокрема, при визначенні статусу Києва в обов'язковому порядку має враховуватися фактор його столичності, що має історичне коріння та перманентну тенденцію до посилення. Багатомільйонне місто-столиця великої європейської держави, "деформуючи" прилеглий простір, явно домінує над прилеглими територіями Київської області. Розміри впливу такого міста можуть бути різними, але немає сумніву в тому, що 50-кілометрова зона, що прилягає до центру, завжди розвивається під сильним впливом великого міста [1, с. 277]. Таке явище є природним і притаманним більшості світових столиць, маючи тривалу історію досліджень (Й.Тюнер, В.Кристаллер, А.Льош).

Як слушно зазначається у монографії [1, с. 279], для Києва та Київської області є корисним досвід Паризької агломерації, адже в них багато спільного. Автор повністю погоджується з цією констатацією, пропонуючи взяти за взірець організації АТУ України столичний регіон Іль-де-Франс, у якому Париж є адміністративним центром регіонального та субрегіонального (департамент Париж) рівнів, при цьому залишаючись найбільшою комуніою (базовий рівень) Франції.

Що стосується Севастополя, то з огляду на обмеженість власних ресурсів, необхідних для реалізації комплексного розвитку навколишньої території, а також з огляду на його поступову демілітаризацію, надання йому статусу регіону є недоцільним. Ураховуючи обґрунтовані претензії Балаклави як історичного, культурного, туристичного центру, якого вже давно не задовольняє роль причіпного вагона Севастополя, а також Качі, що має аграрний потенціал, міста Інкерман, нинішній статус цих населених пунктів потребує серйозної ревізії.

На нашу думку, з політичних, економічних та інших мотивів у ході адміністративно-територіальної реформи доцільно трансформувати АТО - місто Севастополь із регіонального в субрегіональний рівень АТУ - Севас-

топольський повіт у складі Кримської землі*. Усі населені пункти повіту мають отримати самостійний статус громад і не повинні входити до складу міста Севастополь. Ураховуючи суттєве укрупнення районів України (у контексті параметрів NUTS 3)** з перетворенням їх у повіти, межі Севастопольського повіту мають значно розширитися порівняно з нинішніми кордонами міста (фактично вся південна частина півострова, крім міста, - це нинішній Бахчисарайський район та район Великої Ялти). Сам Севастополь, що має надзвичайно вигідне географічне розташування (найпівденніший з усіх портів України, у радіусі 600 км від нього - 12 держав Причорномор'я), унікальну за своїм економічним потенціалом бухту, повинен стати потужним глибоководним морським портом - центром потужної АТО курортно-рекреаційної спеціалізації.

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок про те, що в сучасних умовах України немає вагомих підстав для запровадження нової АТО - "місто-регіон". У процесі територіальної реформи єдиною АТО регіонального рівня має стати "земля". Такий підхід дасть можливість усунути недоліки організації публічної влади у містах Києві та Севастополі, що органічно віллються до складу відповідних земель - Київської та Криму. При цьому Київ буде адміністративним центром регіонального та субрегіонального рівнів, а також громадою. Як уже зазначалося вище, саме така модель показала свою ефективність у Франції.

Наголоसимо, що реформування територіального устрою потребуватиме обережного ставлення до проектів змін адміністративних меж з урахуванням:

- історії змін АТУ за тривалий період, стійкості конкретних ділянок сучасних адміністративних кордонів;
- прагнення окремих територій до головних центрів АТО, що ніколи не змінювала свою адміністративну належність;
- ареалів тяжіння основних міст (наприклад трудових, культурних та інших зв'язків населення).

Подальші наукові розвідки у даному напрямі мають бути спрямованими на визначення оптимальних АТО регіонального рівня.

Список використаних джерел

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / [В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвішин та ін.]. - К., 2007. - 368 с.
2. *Верменич Я. В.* Еволюція адміністративно-територіального устрою в Україні : проблеми концептуалізації / Я. В. Верменич // Укр. іст. журн. - 2005. - № 4. - С. 114-145.

* Доцільність перейменування районів на повіти, областей на землі обґрунтована автором у статтях [6; 7].

** NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) - розроблена Європейським Союзом класифікація АТО, яку узаконено рішенням Єврокомісії у 2001 р. Для рівня NUTS 3 орієнтовна чисельність населення АТО має становити від 150 до 800 тис. жителів.

3. *Грушевський М.* Хто такі українці і чого вони хочуть / Михайло Грушевський. - К. : Т-во "Знання" України, 1991. - С. 217-218.
4. *Кубійович В.* З антропогеографії Нового Санча / В. Кубійович // Наукові праці. - Париж ; Львів, 1996. - Т. 1. - С. 473.
5. *Лісовий А.* Розукрупнення областей - перший етап адміністративно-територіальної реформи / Андрій Лісовий // Економіст. - 2008. - № 8. - С. 26-31.
6. *Малиновський В.* Трансформація адміністративно-територіального устрою України: проблеми і перспективи / Валентин Малиновський // Зб. наук. пр. УАДУ : в 2 ч. / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. - К. : Вид-во УАДУ, 1999. - Вип. 2. - Ч. II. - С. 211-218.
7. *Малиновський В.* Адміністративно-територіальна реформа - визначальний фактор ефективної організації регіональної та місцевої влади / Валентин Малиновський // Вісн. НАДУ. - 2006. - № 2. - С. 347-353.
8. Модель адміністративно-територіальної реформи в Україні // Екон. часоп. - XXI. - 2006. - № 9-10. - С. 54.
9. *Олуйко В.* Реформи: адміністративно-територіальна як продовження бюджетної / В. Олуйко, Ю. Ганущак // Голос України. - 2003. - 13 трав. - С. 7.
10. Закон України про столицю України - місто-герой Київ // Голос України. - 1999. - 2 лют. - С. 10.
11. Проект Закону України про територіальний устрій України // Уряд. кур'єр. - 2005. - 22 квіт. - С. 10.
12. Справа № 1-22/2005 : рішення Конституційного Суду України // Уряд. кур'єр : Орієнтир. - 2005. - 2 листоп. - № 208. - С. 14-15.

Андрій Бабич,

*аспірант кафедри політичної аналітики
та прогнозування НАДУ*

Особливості регіонального управління в Україні в контексті сучасної кризи

У статті проаналізовано основні проблеми системи державного регіонального управління в контексті сучасної політико-економічної кризи з урахуванням специфіки соціально-економічного та політичного розвитку України, запропоновано комплекс практичних заходів з антикризового управління на регіональному рівні, а також оптимізації взаємовідносин між центральною владою та регіонами. *Ключові слова:* регіон, регіональне управління, державна регіональна політика, криза, антикризове управління.

The basic problems of state regional administration system in the context of modern political-economical crisis with a glance of socio-economical and political development specific of Ukraine are analysed. The complex of practical instruments of the anti-crisis management at regional level, and also optimization of relationship between central power and regions is offered in this article.

Key words: region, regional management, state regional policy, crisis, anti-crisis management.