



Соціальна реклама – це активна діяльність, що привертає увагу громадськості до соціальної проблеми. Вона розрахована на широкий загал людей, яких хвилюють загальнолюдські проблеми: охорона природи, здоров'я дітей (та суспільства), наркоманія, СНІД, боротьба з насильством, тощо. Соціальна реклама веде до позитивної зміни відносин між державою, комерційними структурами та населенням.

На нашу думку, доцільно створити Кодекс соціальної реклами, який був би спрямований на формування: професійного товариства людей і організацій, що цікавляться соціальною рекламою; цивілізованого ринку реклами та на підтримку добросовісної реклами.

Ми вважаємо, що необхідно упорядити систему правил, яка б сприяла об'єднанню всіх зацікавлених в розвитку соціальної реклами. Встановити стандарти етичної поведінки щодо соціальної реклами та мобільного вирішення задач, виключення конфліктних ситуацій в цій сфері.



*Задорожна М.Я.,  
керівник управління документального  
забезпечення Адміністрації  
Президента України  
кандидат філософських наук, доцент*

#### РАЦІОНАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ЯК НЕОБХІДНА ПЕРЕДУМОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ, ДЕКОНЦЕНТРАЦІЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Роки нашої незалежності позначені активним процесом державотворення. Введено інститут президентства, на демократичних засадах формується парламент, здійснюється децентралізація влади шляхом впровадження місцевого самоврядування, в політичній системі утверджується багатопартійність.

Радикальні зміни відбулися і в економіці: розвиваються ринкові відносини, законодавчо закріплена рівність усіх форм власності.

Просторовою основою цих перетворень був і є територіальний устрій, запроваджений ще з часів СРСР. Якою мірою він прийнятний для нових суспільно-політичних і соціально-економічних відносин, у чому протирічить їм і як?

Безпосередньо поділ держави на систему адміністративних одиниць визначається як адміністративно-територіальний устрій держави. Він є однією з форм територіального устрою держави. Адже саме відповідно до нього утворюються органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Із системою адміністративно-територіального устрою в Україні пов'язана і конституційна система органів місцевого самоврядування, відповідно до якої передбачено утворення сільських, селищних, міських, районних у місті, районних та обласних рад і ніяких



інших (стаття 140). При цьому надається право жителям кількох сіл об'єднуватися в одну сільську громаду для створення єдиного органу місцевого самоврядування та обрання єдиного сільського голови. Цілком логічно, що таким чином можуть об'єднуватися лише сільські територіальні громади і ніякі інші.

Села, територіальні громади, які об'єдналися в одну, можуть зберігати свій статус окремих населених пунктів, якщо вони територіально відокремлені. Звичайно, не виключено і злиття в одне село кількох сіл, якщо вони межують одне з одним.

Об'єднатися можуть територіальні громади і різних за статусом населених пунктів. Однак такий процес проходить не як об'єднання двох чи більше рівноправних суб'єктів, що можуть зберегти свій статус окремих населених пунктів і у зв'язку з цим за певних обставин у визначеному законом порядку у подальшому роз'єднатись, а як поглинання одних населених пунктів іншими.

Так переважно розвиваються усі великі міста, поглинаючи приміські села, селища, які стають їх частинами.

Водночас, розглядаючи питання адміністративно-територіального устрою у тісному поєднанні з організацією місцевого самоврядування, слід все ж таки не змішувати різні правові інститути.

Нині потребує розмежування та узгодження під час вирішення конкретних правових та інших проблем питання адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та питань власності, земельного законодавства. Це дещо інші правові інститути, які, звичайно, не належать до сфери адміністративно-територіального устрою.

При цьому принципове значення має і те, що відповідно до системи адміністративно-територіального устрою формуються не тільки органи місцевого самоврядування, а й органи виконавчої влади, а також суди, прокуратура, вирішується багато інших питань реалізації владних повноважень.

Отже, саме з цих та багатьох інших питань адміністративно-територіального устрою періодично, як правило, у періоди загострення політичної боротьби, розгортаються досить активні дискусії, зміст яких виходить переважно далеко за межі права, що ще більше ускладнює перспективи вирішення багатьох проблем.

Висловлюються різноманітні, часом абсолютно протилежні пропозиції – від збереження незмінним адміністративно-територіального устрою держави на невизначений час, до його докорінної перебудови. Одні автори пропонують ліквідувати поділ України на області, утворити дев'ять – дванадцять округів, земель чи інші великі одиниці, значно укрупнити райони. Зокрема відповідно до Генеральної схеми планування території України, нещодавно затвердженої Верховною Радою України, – 10 регіонів, 76 утворень замість 490 районів, 734 низові громади замість 11 тисяч. Інші – наполягають на подрібненні областей для унеможливлення розвитку сепаратистських устремлінь деяких політиків.

З метою забезпечення всебічного вивчення пропозицій щодо вдосконалення територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування в Україні Указом Президента України від 8 серпня 2000 року № 966 утворено Комісію з питань адміністративно-територіального устрою як консультативно-дорадчий орган при Президентові України. До її складу включено провідних учених, керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, народних депутатів України.

Проблеми адміністративно-територіального устрою до цього часу вирішуються на основі Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженого Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981



року.

Отже, без сумніву, є потреба у прийнятті закону України про адміністративно-територіальний устрій, як і передбачено у статті 92 Конституції України.

Про досить складну ситуацію у цій сфері свідчить і той факт, що з 1997 року у Верховній Раді України розглядають Закон України “Про адміністративно-територіальний устрій”, який двічі ухвалював парламент і двічі повертав Президент України для повторного розгляду із вмотивованими і сформульованими пропозиціями.

Без сумніву, необхідно прискорити прийняття закону, який би визначав порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою у повній відповідності з Конституцією України. Проте важко сподіватись, що прийняття найліпшого закону вирішить усі проблеми. У кожному конкретному проблемному питанні має бути оцінена ситуація і з урахуванням загальних правил, передбачених законом, визначено шляхи врегулювання питань у кожному окремому випадку.

Сьогодні, аналізуючи реальну ситуацію, що склалася в Україні, безліч причин та умов, за яких існуюча система адміністративно-територіальних одиниць у державі не відповідає чинній Конституції України, здійснюються глибоке вивчення та підготовка конкретних рекомендацій щодо спрощення системи адмінтерустрою, ліквідації фактів, коли одна одиниця входить в іншу такого ж таксономічного рангу, проведення, в разі потреби, укрупнення сільських територіальних громад (але для цього потрібні критерії, яких необхідно дотримуватися – чисельність жителів, наявність належних податкових надходжень до місцевого бюджету, культурних, соціальних об’єктів, культових споруд), впорядкування системи рад у населених пунктах тощо.

Для відпрацювання конкретних пропозицій у найскладніших ситуаціях прийнято Закон України «Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області», відповідно до якого була визначена територія проведення експерименту – Ірпінський регіон, що включає в себе місто обласного значення Ірпінь, селища Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області, які мають спільні особливості розвитку, єдину соціально-економічну інфраструктуру.

У Законі зазначено, що експеримент у регіоні здійснюється органами місцевого самоврядування міста Ірпінь, селищ Буча, Ворзель та Гостомель за сприяння Київської обласної ради та Київської обласної державної адміністрації (стаття 6), а також органів державної влади, місцевого самоврядування, їх асоціацій, інших добровільних утворень (стаття 9). Загальне керівництво експериментом на всій території Ірпінського регіону покладено на Ірпінського міського голову.

На період здійснення експерименту депутатів Ірпінської міської ради обирають за одномандатними виборчими округами, на які поділена вся територія Ірпінського регіону. Ірпінського міського голову обрано за єдиним одномандатним виборчим округом, до складу якого входить уся територія Ірпінського регіону.

Одночасно Законом було визначено, що вибори депутатів міської та селищних рад, міського та селищних голів на території, де здійснюється експеримент, проводяться відповідно до Закону України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Відповідно до цих положень Закону Ірпінська міська рада прийняла рішення, яким взяла на себе окремі повноваження селищних рад, а їм в деяких питаннях розмежувала компетенцію міської та селищних рад. Зокрема селищним радам передано повноваження щодо встановлення місцевих податків і зборів, прийняття рішень про пільги на місцеві



податки і збори, затвердження містобудівної документації, встановлення правил з питань благоустрою території населеного пункту, дотримання чистоти, порядку і тиші в громадських місцях.

Ірпінською міською радою ухвалені окремі рішення з питань удосконалення структури управління в цьому регіоні та про розмежування земель державної та комунальної власності у місті Ірпені.

За час проведення експерименту Київська обласна рада визначила адміністративні межі селищ Ворзель та Гостомель. На сьогодні питання визначення меж міста Ірпеня на стадії погодження з Київською міською радою. Продовжується процес визначення меж селищ Буча та Коцюбинське. Завдяки здійсненню заходів щодо впорядкування меж населених пунктів Ірпінського регіону територія його після завершення цих робіт може збільшитися з 3768 до 11324 га, включаючи ті землі, які нині перебувають за межами селищ і входять до складу земель Київської області. Загальна площа земель області в межах регіону становить 2938 гектарів. За два роки проведення експерименту органи місцевого самоврядування регіону видали 1820 державних актів на право власності на земельні ділянки, а також 125 державних актів на право постійного користування земельними ділянками юридичним особам. Укладено 45 договорів на оренду землі.

На виконання Закону України «Про органи самоорганізації населення» у селах Волинської області вперше в Україні створено низові органи самоорганізації населення з ширшими повноваженнями. Працюючи в режимі пілотного проекту, який фінансується посольством Королівства Нідерланди, в чотирьох із 16-ти районів області намагаються відродити інститут старости на селі. Нині саме беззладдя в кожному окремо взятому селі загострило проблему зміцнення низової ланки виконавчої влади.

На сьогодні закладено засади правової та організаційної взаємодії органів місцевого самоврядування і державної влади. Без сумніву, є певний досвід взаємодії органів влади різних рівнів, який потребує узагальнення, аналізу, відпрацювання методики і технології взаємоузгодження.

Отже, проблема ефективних взаємовідносин державних органів влади і місцевого самоврядування перебуває у процесі становлення, вона досить актуальна і багатоаспектна.

Держава, визнавши місцеве самоврядування однією з основ конституційного ладу, самостійною формою реалізації народовладдя, юридично взявши відповідальність і обов'язки здійснювати підтримку, регулювання й контроль за діяльністю місцевої влади, не виконує їх сповна. Реформа на місцевому рівні постійно наштовхується на суб'єктивні та об'єктивні проблеми, а саме: протидія керівників областей, відсутність фінансової та економічної бази тощо.

Місцеве самоврядування – найбільш наближена до населення влада. Місцеві громади в ідеалі самі утворюють, обирають і контролюють свої представницькі й виконавчі органи влади.

Однак аналіз наукових і практичних матеріалів засвідчив мляву участь громадян у вирішенні нагальних питань місцевого самоврядування. Населення, в інтересах якого і для якого, власне, й створюється цей інститут, ще не усвідомило його важливості для вирішення місцевих справ. У більшості своїй муніципальна громада не готова до вияву громадянських ініціатив, створення самокерованих організацій за місцем проживання (домових комітетів, асоціацій мешканців тощо). Часто дається взнаки інерція суспільної свідомості.

І навпаки, органи влади недостатньо використовують потенціал населення для



вирішення локальних соціальних проблем, не бачать у жителях муніципальних утворень рівноправних партнерів. Муніципальне управління потребує переорієнтації у створенні дієвих громадських органів самоврядування, сприяючи у формуванні постійного зворотного зв'язку з громадою.

Адміністративно-територіальний устрій України впливає на різні питання функціонування системи органів виконавчої влади, переважно на структуру, порядок формування, розмежування повноважень та організацію їх діяльності. Сьогодні Україна є формально унітарною децентралізованою державою з елементами децентралізації і деконцентрації владних повноважень.

Урахування співвідношення централізації та децентралізації має велике значення для структурної побудови та діяльності апарату державного управління.

Практика показує, що нині вже не досить лише централізації. Законодавство часто не спрацьовує. Навіть щойно прийняті закони не дають того соціального ефекту, на який розраховували їх розробники. Однак все ж демократичні засоби управління набирають сили.

Децентралізація підриває бюрократичну практику, відкриває простір для вибору управлінських рішень.

Нині необхідність децентралізації стала актуальною з ряду причин, насамперед через розподіл функцій між центральними інстанціями і місцевим управлінням, між Кабінетом Міністрів та міністерствами, територіальні межі децентралізації та деконцентрації виконавчої влади.

Існує гостра потреба у взаємовідносинах між центральними органами влади й управління та регіонами.

Одним з питань, що вимагає вирішення, є не вибір між централізацією і децентралізацією, а пошук надійних засобів, які забезпечували б розвиток реальної, а не формальної централізації.

Конституція України вибудувала вертикальні зв'язки системи органів виконавчої влади, заклала основи децентралізованого унітарного устрою.

Сьогодні Україні потрібні президентсько-парламентська форма правління, консервативно-демократичний режим, економічні та політичні реформи і тоді вона буде стабільною, гармонійно поєднуватиме інтереси центрів і регіону, стане достатньо централізованою і децентралізованою державою.

Пройдено великий шлях від конституційного договору до Конституції. Істотних, еволюційних змін на шляху пошуку нової, ефективнішої моделі державного управління зазнає нині й Конституція України, оскільки наша держава чітко визначила орієнтацію на європейські зразки демократії й права, на демократичні форми організації і діяльності державних органів, намагається активно адаптуватися в європейський простір, випробовувати досвід європейського парламентаризму, зокрема й функціонування такої ефективної моделі державного управління, як парламентсько-президентська республіка.

Основою реформи має стати вибудування сильної, дієвої й відповідальної влади в умовах зростаючої ролі парламенту, Уряду і Президента, місцевого самоврядування.

#### ВИКОРИСТАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. *Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: Монографія / Кол. авт.: Відпов. ред. проф. Н.Р.Нижник. – К.: УАДУ при Президентові України, 1997. – С.97–150.*

2. *Конституція України від 28 червня 1996р. // ВВРУ. - 1996. - №30. - ст.141.*



3. Нижник Н.Р. Реформи в Росії / За заг. ред. Н.Р.Нижник та Б.О.Кравченка. – К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2003. – С.83–104.
4. Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: Матеріали наук.-практ. конф. (За заг. ред. В.І.Лугового, В.М.Князева). – К.: Вид-во НАДУ, 2003. – Т.1. – 536 с.
5. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За заг. ред. Н.Р.Нижник, В.М.Олуйка. – Львів: Вид-во Національного університету «Львівська політехніка», 2002. – С.36–46.
6. Ситник Г. Актуальні питання державного управління національною безпекою: регіональний аспект // Управління сучасним містом. – 2002. – № 2 4–6 (6). – С.3-13.
7. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність (За заг. ред. В.Г.Яцуби). – К., 2001. – 270 с.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління і менеджменту  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 4 від 18 жовтня 2004 року)*

