

УДК 65.012.32:351.82:35.071.55

О. Кучабський

УПРАВЛІНСЬКИЙ ТА ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНИЙ КРИТЕРІЙ ОЦІНКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ

Проаналізовано вплив управлінського та фінансово-економічного ресурсу на дієздатність адміністративно-територіальних утворень. Обґрунтовується доцільність комплексної оцінки адміністративно-територіальних одиниць на основі критеріїв їх ресурсного забезпечення, зокрема управлінського та фінансово-економічного. Запропоновано формувати адміністративно-територіальні одиниці в Україні на основі “полюсів зростання” та “організаторів простору”.

Ключові слова: критерій, управлінський ресурс, фінансово-економічний ресурс, територіальне управління, адміністративно-територіальні утворення.

Існуючий в Україні адміністративно-територіальний устрій оцінюється зазвичай критично. Однак вітчизняні дослідники проблем територіального управління при аналізі проблем адміністративно-територіального устрою часто застосовують різні, іноді взаємноsupеречливі підходи. З огляду на це, важливою методологічною проблемою залишається адекватний вибір критеріїв оцінки адміністративно-територіальних одиниць.

За останні роки в Україні опубліковано низку наукових досліджень, присвячених проблемам ефективності територіального управління в контексті проблем адміністративно-територіального устрою. Окремі дослідники свої висновки здійснюють на основі аналізу дієздатності адміністративно-територіальних одиниць, з огляду оцінки певних критеріїв. У цьому контексті заслуговують уваги дослідження М. Долішнього, М. Лесечка, В. Олуйка, С. Саханенка, П. Ткачука та інших, які заклали основу оцінки адміністративно-територіального устрою на основі критеріального підходу.

Серед критеріїв оцінки адміністративно-територіальної структури чільне місце відводиться чисельності населення та площі території. Натомість практично відсутні дослідження, які характеризують інші види ресурсів дієздатності адміністративно-територіальних утворень. Йдеться, насамперед, про такі критерії оцінки адміністративно-територіальної організації, як управлінський та фінансово-економічний.

Вважаємо за доцільне виявити особливості виникнення управлінського та фінансово-економічного ресурсів та їх вплив на дієздатність адміністративно-територіальних утворень. Окрім того, доцільно з'ясувати, на якому рівні територіального управління управлінський та фінансово-економічний критерій повинні бути визначальними при оцінці дієздатності адміністративно-територіальних утворень.

Ресурсний критерій дає змогу визначити необхідний для оптимального функціонування системи рівень ресурсного забезпечення. З огляду компонентів соціальної системи, усі її ресурси можна поділити на дві основні групи: гуманітарні та матеріальні. Натомість, з огляду на принцип ефективності, ресурси системи доцільно класифікувати за їх впливом на дієздатність системи. Таким чином можна

виділяти три системні рівні ресурсів: структурний, власне системний та синергетичний. До структурного рівня ресурсів належать так звані “досистемний” потенціал – ресурс, необхідний для створення системи. Зрозуміло, що у соціальних системах такими системоформуючими компонентами є люди та територія. Однак практика засвідчує, що “розмір та кількість адміністративно-територіальних утворень не впливає на ступінь розвитку держави та вирішення нею соціально-економічних проблем” [1]. Вважається, що “з розвитком система все менше залежить від наявності ресурсів і все більше здатна виробляти ресурси, яких не вистачає” [2]. Через це на певному етапі еволюції системи можна говорити про відповідне генерування якісно нових видів ресурсів – управлінського та фінансово-економічного. Ці ресурси формують власне системний рівень ресурсів, які покликані забезпечувати ефективне функціонування системи.

Управлінський потенціал можна оцінити з огляду кадрового забезпечення державного управління та місцевого самоврядування. Очевидно, що його якісна та кількісна оцінка є важливим критерієм, який обов'язково враховується при формуванні адміністративно-територіальних одиниць. С. Пирожков та А. Павлюк зазначають, що територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній кадровий потенціал “для забезпечення в межах визначених повноважень високого рівня суспільних послуг населенню та поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій” [3].

Пріоритетного значення управлінському потенціалу як критерію формування адміністративно-територіальних одиниць надавалося ще за часів СРСР [4]. Тоді управлінський критерій розуміли як територіальне співвідношення кількості членів комуністичної партії. Зокрема, Б. Хорев недостатню дієздатність сільських рад пов'язував, між іншим, з відсутністю на цьому рівні партійної ланки управління [5]. Відповідно до радянських підходів, адміністративно-територіальний устрій мав бути таким, щоб завдяки ньому вчасно й ефективно забезпечувалося виконання партійних рішень [6].

Зрозуміло, що потреба забезпечення відповідного рівня управлінського потенціалу найбільше відчувається на базовому рівні територіального управління, де відбуваються безпосередні контакти за схемою “людина – влада”. Через це політика необґрунтованого скорочення управлінського апарату може мати особливо негативні наслідки для забезпечення життєздатності адміністративно-територіальних утворень. А. Газарян із цього приводу зазначав, що “надмірне спрощення та скорочення муніципального апарату... неминуче призводить до зниження ефективності його функціонування, нездатності своєчасно вирішувати відповідні завдання, і, в кінцевому рахунку, лягає невиправдано великими затратами на плечі платників податків” [7].

Своєю чергою, ослаблення самоврядної ланки територіального управління зумовлює принципові політичні наслідки. Як зауважує А. Гранін, “поступова втрата реальної управлінської та фінансової автономії перетворює низові територіальні одиниці з суб'єктів місцевого самоврядування в об'єкт централізованого урядового нагляду та регулювання” [8].

Як і у випадку з структурним ресурсом (чисельністю населення та площею території), дієздатність адміністративно-територіальних утворень вимагає концентрації також відповідного управлінського ресурсу. Особливо гостро ця проблема є на локальному рівні, де досягти відповідного кадрового забезпечення об'єктивно складно. Найпростішим способом вирішення цієї проблеми є укрупнення

дрібних адміністративно-територіальних утворень до рівня, на якому їх сукупність спроможна генерувати достатній управлінський ресурс для ефективного забезпечення життєдіяльності адміністративно-територіального утворення. У теоретичному плані такий спосіб перебудови територіальних границь діяльності місцевих органів отримав назву “органічної” концепції [9].

Суть “органічної” концепції полягає у радикальному вирішенні проблеми дієздатності локальних адміністративно-територіальних утворень шляхом їх автоматичного укрупнення. Однак практика засвідчила, що рішення в руслі “органічної” концепції можуть призвести до виникнення іншої проблеми, оскільки об’єктивне віддалення від адміністрації супроводжується “внутрішньокомунальною” дезінтеграцією [10].

Альтернативним методом вирішення цього завдання є досягнення відповідного рівня взаємодії та кооперації управлінського апарату сусідніх адміністративно-територіальних утворень. Такий спосіб вирішення проблем управлінського ресурсу пропонують прибічники “функціональної” концепції. Згідно з цією концепцією пропонується повністю відмовитися від будь-яких форм автоматичного укрупнення локальних адміністративно-територіальних одиниць. Натомість відповідна концентрація управлінського потенціалу відбувається шляхом створення мережі організацій міжкомунального співробітництва у формі публічно-правних закладів [11].

Активна системна взаємодія людини та території, яку можна окреслити як господарську діяльність, формує такий різновид ресурсу, як фінансово-економічний. Для ефективного функціонування територіальних систем цей ресурс має принципове значення. Е. Алаєв свого часу виявив взаємну залежність між адміністративними та економічними функціями територіальних одиниць [12]. Своєю чергою, В. Кравченко розглядає достатність фінансової бази як один із критеріїв для створення адміністративно-територіальної одиниці [13]. Вважається, що “всі адміністративні одиниці повинні мати достатню фінансово-економічну базу для забезпечення місцевого самоврядування та населення відповідними послугами” [14]. Своєю чергою, Р. Безсмертний серед критеріїв, на основі яких має здійснюватись система територіального устрою, називає бюджетну забезпеченість та податкову спроможність [15]. С. Пирожков та А. Павлюк стверджують, що наявність достатнього фінансово-економічного потенціалу адміністративно-територіальних утворень відповідає європейським тенденціям управління [16].

Особливо нагальною проблема фінансово-економічного забезпечення є на локальному рівні, де дієздатність адміністративно-територіальних одиниць прямо пов’язується з наявністю необхідних фінансових та матеріальних можливостей для виконання делегованих державою функцій та забезпечення населення громадськими послугами на рівні гарантованих соціальних стандартів [17]. Вважається, що реальність та ефективність місцевого самоврядування визначається насамперед матеріально-фінансовими ресурсами, які і становлять його фінансово-економічну основу [18]. Своєю чергою, А. Назарко пов’язує нормальне функціонування самоврядного міста насамперед із його фінансовими та економічними можливостями [19].

Проблему матеріально-фінансового забезпечення адміністративно-територіальних одиниць Р. Безсмертний дослідив крізь призму їх ефективності. Науковець стверджує, що “низька ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в Україні значною мірою обумовлена низьким рівнем бюджетного

фінансування та відсутністю механізму трансферу фінансових ресурсів на базовий рівень територіальних громад” [20]. Таким чином вважається, що ефективність функціонування системи місцевого самоврядування залежить не лише від обсягу повноважень, а й від наявності в їх володінні та вільному розпорядженні матеріальних, фінансових та інших ресурсів, необхідних для виконання покладених на них завдань [21]. Л. Кравчук у цьому контексті констатує, що без власності немає й ефективної влади [22]. Натомість А. Транін пов’язує роль місцевих органів та масштаби їх рішень із обсягами фінансування їх діяльності [23].

Водночас очевидно, що ефективність управління вимагає раціонального використання всіх видів ресурсів, насамперед матеріально-фінансових. Унаслідок цього доцільно, щоб обсяг матеріально-фінансових ресурсів адміністративно-територіальної одиниці кореспондував із її повноваженнями. З цього приводу П. Любченко наголошує, що “функціонування місцевого самоврядування можливе лише при існуванні відповідних матеріально-фінансових ресурсів, які мають бути адекватні повноваженням, наданим органам місцевого самоврядування” [24].

Із наявністю відповідного матеріально-фінансового забезпечення пов’язують утворення територіальної громади С. Саханенко [25] та О. Шевченко [26]. Прийнято вважати, що право на матеріально-фінансовий ресурс необхідно закріпити юридично. М. Пухтинський стверджує, що матеріально-фінансові основи місцевого самоврядування є найважливішими конституційними засадами його самостійності [27].

Складовими матеріально-фінансового ресурсу є майно та кошти, що перебувають у віданні адміністративно-територіальної одиниці. В. Лаврик вважає, що самоврядна громада у своєму розпорядженні повинна мати такі складові, як земля, кошти, власність [28]. В. Пархоменко наголошує, що комунальна власність є “ознакою територіальної громади” [29]. А. Коваленко стверджує, що “у цивілізованих країнах комунальне землеволодіння – це та основа, на якій власне і ґрунтується місцеве самоврядування” [30]. Натомість А. Жовнірчик зазначає, що “головне місце в структурі матеріальної бази місцевого самоврядування посідають об’єкти комунальної власності, які забезпечують значні надходження до місцевого бюджету” [31].

Джерелом матеріально-фінансового забезпечення є господарська діяльність. Результат господарської діяльності трансформується у матеріально-фінансовий ресурс адміністративно-територіальної одиниці або безпосередньо, або через систему оподаткування. Безпосереднє формування матеріально-фінансового ресурсу має місце тоді, коли суб’єкт господарської діяльності перебуває у власності адміністративно-територіальної одиниці. Прийнято вважати, що “власність є економічною основою здійснення влади на місцях” [32]. Деякі автори пов’язують економічну самостійність населених пунктів і територій насамперед із виробничо-господарськими, природно-земельними, соціально-економічними, науково-технічними та іншими факторами [33]. Таким чином формування комунальної власності є принциповим моментом у формуванні дієздатних адміністративно-територіальних одиниць.

Формування матеріально-фінансового ресурсу через систему оподаткування теж відбувається двоюко. По-перше, через надходження до місцевого бюджету від місцевих платників податків. По-друге, внаслідок перерозподілу фінансових ресурсів із боку центральних органів управління. Зрозуміло, що для дієздатності адміністративно-територіальної одиниці велике значення мають саме місцеві

бюджети. А. Коваленко, зокрема, стверджує, що “величезна роль у забезпеченні дієздатності місцевого самоврядування належить місцевим фінансам, зокрема, місцевим бюджетам” [34].

Л. Журек визначає самофінансування як певний ідеальний стан, “коли самоврядна одиниця здатна з власних доходів покрити власні видатки” [35]. Однак на практиці самофінансування досягнути надзвичайно важко, оскільки, за оцінкою Р. Безсмертного, зазвичай “затрати територіальних одиниць не збігаються з їхніми доходами” [36]. Таким чином, постає потреба у централізованому перерозподілі частини податкових ресурсів із метою досягнення рівномірності у забезпеченні соціальних стандартів різних за економічним потенціалом адміністративно-територіальних одиниць.

Здебільшого, жорстко централізований перерозподіл фінансів відбувається при планово-розподільчій економіці, яка не потребує високого рівня дієздатності та автономії територіальних складових. Натомість за умов ринкової економіки централізований розподіл ресурсів перетворюється на проблему. З цього приводу М. Дністрянський застерігає, що “в умовах ринкового суспільства адміністративні структури безпосереднього управління економікою не здійснюють” [37]. Отже, загальна економічна ефективність потрапляє у залежність від конкретних умовно-незалежних від держави суб’єктів економічної діяльності.

Побічним ефектом зловживання централізованими методами перерозподілу фінансових ресурсів у державі є обмеження рівня автономії адміністративно-територіальних одиниць, що зазвичай негативно позначається на їх дієздатності та подальшій ефективності. А. Транін називає державні субсидії “каналом вторгнення центральної влади у сферу діяльності місцевих органів управління” [38].

Вважається, що саме фінансова незалежність є основною умовою забезпечення реальної самостійності територіальних громад [39]. А. Ант з цього приводу зазначав, що “поки місцева влада на районному, міському і обласному рівнях не матиме достатніх коштів для виконання своїх функцій, вона залишатиметься безправною, повністю залежною від центру” [40]. Своєю чергою, “самостійність місцевих бюджетів забезпечується наявністю власних прибуткових джерел і правом визначення напрямів їх використання” [41]. А. Транін визначав нестачу фінансових засобів як одну з трьох причин кризи комун у капіталістичних державах [42].

Отже, принциповим завданням держави є формування такої податкової системи, яка б, з одного боку, забезпечувала жителів адміністративно-територіальних утворень відповідними управлінськими та соціальними послугами, а з іншого – не нівелювала дієздатності місцевих суб’єктів господарської діяльності. У цьому контексті податкова система повинна формуватися шляхом “забезпечення кожної ланки адміністративно-територіального поділу власною фінансовою базою (за рахунок місцевих податків, зборів, затверджених законом відрахувань від загальнодержавних податків тощо)” [43].

У територіальному аспекті проблема вирішується шляхом формування адміністративно-територіальних одиниць за засадами економічної доцільності. Ефективна реалізація цього завдання відбувається шляхом застосування положень теорії “полосів зростання”, яка ґрунтується на твердженні, що великі підприємства відіграють фундаментальну роль у розвитку господарства міст і прилеглих територій.

Окрім “полосів зростання” для формування адміністративно-територіальних одиниць важливе значення має також наявність соціально-значимих об’єктів, які

О. Ткаченко пропонує іменувати “організаторами простору” [44]. Роль організаторів простору виконують: місця застосування праці, органи влади і місця одержання різних благ. С. Саханенко зауважує, що, притягуючи до себе певну кількість людей, кожний соціально-значимий об’єкт формує певну автономну систему життєдіяльності [45].

Наявність відповідної кількості організаторів простору часто розглядається як важливий критерій адміністративно-територіального розмежування. Зокрема, серед критеріїв утворення сільрад у СРСР були, серед інших, і “наявність об’єктів народного господарства, побуту, сільськогосподарських земель” [46]. Вважається, що реформування адміністративно-територіальної структури України теж повинно ґрунтуватися на “забезпеченості закладами, що надають населенню за місцем проживання ті чи інші культурно-побутові послуги” [47].

Відсутність “полюсів зростання” в окремих адміністративно-територіальних одиницях є основною передумовою їх соціально-економічної деградації. Як зазначає А. Транін, “бідні адміністративні одиниці без промислових об’єктів отримують менше місцевих податків і є не в стані утримувати на власні кошти громадські школи чи платити за благоустрій” [48]. Причину такого стану Б. Хорєв вбачав у швидких темпах концентрації виробництва, які суттєво випереджають реформування адміністративних структур [49]. Отже, як правило, і “полюси зростання”, і “організатори простору” розташовуються поруч, взаємно доповнюючи одні одних.

Аналізуючи рівень фінансово-економічного забезпечення у різних країнах, Б. Калиновський зауважує, що відсутність у місцевих органів достатньої матеріальної, демографічної і матеріальної бази для утримання сучасних комунальних та інших служб зумовлюють укрупнення адміністративно-територіальних одиниць [50]. Однак проблема вирішується не завжди “органічним” шляхом. Як приклад такого винятку М. Долішній наводить Францію, де у 1970 р. аргументи на користь комуни, заснованої на базі населеного пункту, як історичної “колиски французького духу” виявилися сильнішими за економічну доцільність [51]. Сучасні тенденції засвідчують зростання популярності “функціонального підходу” до удосконалення адміністративно-територіальних структур. Зокрема, В. Нудельман зазначає, що у випадку, “коли ресурси місцевих громад недостатні для надання населенню необхідних послуг, закон (як і в Великобританії, чи Іспанії) передбачає обов’язковість об’єднання їх зусиль” [52]. Однак застосування “функціонального підходу”, як уже зазначалося, значною мірою обумовлюється рівнем розвитку управлінського ресурсу.

Досліджуючи проблему обслуговування сільського населення, Б. Хорєв зробив висновок, що “повний комплекс послуг можна створити як мінімум в середньому місті” [53]. Доцільність формування фінансового ресурсу адміністративно-територіальних одиниць на базі міських поселень відзначив В. Нудельман [54]. Таким чином, якщо адміністративно-територіальні одиниці формувати на основі центрів концентрації “полюсів зростання” та “організаторів простору”, то зникнуть передумови для диспропорцій, пов’язаних із централізованим перерозподілом податкових ресурсів.

Висновки

Дієздатність адміністративно-територіальних утворень вимагає концентрації відповідного управлінського та фінансово-економічного ресурсу. Через це

комплексну оцінку адміністративно-територіальних структур доцільно проводити на основі тих критеріїв, які характеризують рівень забезпечення управлінським та фінансово-економічним ресурсами. Потреба забезпечення відповідного рівня управлінського та фінансово-економічного ресурсу найбільше відчувається на базовому рівні територіального управління, де відбуваються безпосередні контакти за схемою “людина – влада”. Формування адміністративно-територіальних одиниць доцільно проводити на базі “полісів зростання” та “організаторів простору”, що дає змогу усунути передумови для диспропорцій у соціально-економічному розвитку територій.

Надалі доцільно визначити і опрацювати кількісні індикатори рівня забезпечення управлінським та матеріально-фінансовим ресурсами в Україні. На основі таких індикаторів постає можливість створити модель територіального розподілу ресурсів, яку доцільно використати при ймовірному адміністративно-територіальному розмежуванні України.

Література

1. Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи [Текст] / за заг. ред. В. В. Корженка. — Х. : Вид-во “Магістр”, 2004. — С. 66.
2. Лесечко М. Алгоритм проведення системного аналізу / М. Лесечко, М. Ступень, Р. Рудніцька // Ефективність державного управління [Текст] : зб. наук. пр. — Вип. 5 / за заг. ред. А. О. Чемериса. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. — С. 238.
3. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні, актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України [Текст]. — 2005. — № 7. — С. 10.
4. Олуйко В. М. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність [Текст] / В. М. Олуйко, П. Я. Слободянюк, М. І. Баюк ; за заг. ред. В. А. Смоля, П. Я. Слободянюка. — Хмельницький : [б. в.], 2005. — С. 360; Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети [Текст] / М. І. Долішній. — К. : Наукова думка, 2006. — С. 482.
5. Хорев Б. С. Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР) [Текст] / Б. С. Хорев. — М. : Мысль, 1981. — С. 164.
6. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети... — С. 482.
7. Газарян А. Некоторые теоретические предпосылки и проблемы местного самоуправления в пост-тоталитарном обществе [Текст] / А. Газарян. — Клайпеда : Центр исследования проблем самоуправления, 1992. — С. 48.
8. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства [Текст] / А. А. Транин. — М. : Наука, 1984. — С. 36.
9. Там же. — С. 90.
10. Там же. — С. 91.
11. Там же. — С. 90.
12. Алаев Э. Б. Экономико-географическая терминология [Текст] / Э. Б. Алаев. — М. : [б. и.], 1977. — С. 5.
13. Кравченко В. Тенденції розвитку територіального устрою України / В. Кравченко // Проблеми реформування державної влади: конституційні та управлінські аспекти [Текст] : тези доп. та наук. повідом. наук.-практ. конф.

(10 – 11 березня 1995 р., м. Київ) / відп. за вип. Ю. Шемшученко, В. Авер'янов, В. Кампо. — К. : [б. в.], 1995. — С. 107.

14. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення [Текст] / за. заг. ред. В. Г. Яцуби. — К. : Вид-во Поліграфічного центру Українського ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. — С. 300.

15. Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні [Текст] : матеріали Всеукраїнського семінару та координаційної наради “Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку” (10 листопада 2001 р., м. Київ) та науково-методологічного семінару “Адміністративна реформа: проблеми і перспективи реформування діяльності органів центральної виконавчої влади” (27 листопада 2001 р., м. Київ) / упоряд. : М. Пухтинський, Е. Рахімулов. — К. : Логос, 2002. — С. 84, 85.

16. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні актуальні питання методології та практики... — С. 10.

17. Нудельман В. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України / В. Нудельман // Регіональна економіка [Текст]. — 2001. — № 3. — С. 129.

18. Коваленко А. Піраміда влади: як знайти свій “поверх”? / А. Коваленко // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1997. — № 1/2. — С. 43; Кучма Л. Д. Утвердження правових засад місцевого самоврядування / Л. Д. Кучма // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1997. — № 1/2. — С. 5; Удовенко І. Становлення та розвиток територіальної громади міста / І. Удовенко // Економічний часопис [Текст]. — 1998. — № 6/7. — С. 32; Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні [Текст] / В. С. Куйбіда ; відп. ред. В. І. Чушенко. — Львів : Літопис, 2001. — С. 149; Територіальне управління: проблеми, рішення, перспективи [Текст] / за заг. ред. В. В. Корженка. — Х. : Вид-во “Магістр”, 2004. — С. 162; Павлов О. Сільські території як об’єкт державного управління / О. Павлов // Юридический вестник [Текст]. — 2005. — № 1. — С. 108.

19. Орзіх М. Проект Муниципального кодексу України (огляд за матеріалами обговорення в Одеській національній юридичній академії) / М. Орзіх // Юридический вестник [Текст]. — 2001. — № 2. — С. 118.

20. Безсмертний Р. П. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні / Р. П. Безсмертний // Реформа для людини [Текст] : зб. мат. про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. — К. : Вид-во “Геопринт”, 2005. — С. 77.

21. Борденюк В. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні / В. Борденюк // Вісник УАДУ [Текст]. — 1996. — № 3. — С. 123; Закон “Про місцеве самоврядування в Україні” [Текст] : наук.-практ. ком. / гол. ред. кол. В. Ф. Опришко. — К. : [б. в.], 1999. — С. 7; Муніципальне право України [Текст] / кол. авт. ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького [Текст]. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — С. 224.

22. Кравчук Л. Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави / Л. Кравчук // Право України [Текст]. — 1993. — № 5/6. — С. 6.

23. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства [Текст] / А. А. Транин. — М. : Наука, 1984. — С. 115.

24. Любченко П. М. Конституційні гарантії місцевого самоврядування. Проблеми активізації конституційно-правових досліджень і вдосконалення викладання конституційного права [Текст] / П. М. Любченко. — Х. : [б. в.], 1999. — С. 234.

25. Саханенко С. Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування / С. Саханенко // Управління сучасним містом [Текст]. — 2001. — № 4/6. — С. 51.

26. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності [Текст] : матер. “круглого столу” / за ред. З. С. Варналія. — К. : ШСД, 2005. — С. 55, 56.

27. Пухтинський М. Підходи різні, мета єдина / М. Пухтинський // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1996. — № 1. — С. 21.

28. Лаврик В. Місцеве самоврядування в Україні: більше запитань, ніж відповідей / В. Лаврик // Право України [Текст]. — 1999. — № 7. — С. 43.

29. Пархоменко В. Проблеми місцевого самоврядування в Україні 1990-х років [Текст] / В. Пархоменко ; Ін-т демократії ім. Пилипа Орлика. — К. : [б. в.], 1999. — С. 74.

30. Коваленко А. Піраміда влади: як знайти свій “поверх”? ... — С. 42.

31. Жовнірчик Я. Ф. Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні [Текст] : автореф. дис... к-та наук з держ. упр: 25.00.02 / Я. Ф. Жовнірчик ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : НАДУ, 2005. — С. 10.

32. Лазор О. Д. Територіальна організація влади в Україні [Текст] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемерис. — К. : Дакор, 2007. — С. 173.

33. Олуйко В. М. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність... — С. 317, 318.

34. Коваленко А. Піраміда влади: як знайти свій “поверх”?... — С. 42.

35. Журек Л. Доходи територіальних одиниць самоврядування та система податків / Л. Журек // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні [Текст]. — К. : Агентство “Україна”, 2001. — С. 30.

36. Безсмертний Р. П. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні... — С. 101.

37. Дністрянський М. С. Політико-адміністративний устрій України [Текст] : автореф. дис... к-та геогр. наук: 11.00.02 / М. С. Дністрянський ; Львів. держ. ун-т. — Львів : [б. в.], 1995. — С. 9.

38. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства... — С. 115.

39. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні [Текст]. — К. : Агентство “Україна”, 2001. — С. 3.

40. Ант А. Чи буде самоврядування в Україні європейським? / А. Ант // Віче [Текст]. — 1998. — № 10. — С. 53.

41. Муніципальне право України... — С. 224.

42. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства... — С. 112.

43. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення... — С. 300.

44. Ткаченко А. А. Территориальная общность в региональном развитии и управлении [Текст] / А. А. Ткаченко. — Тверь : ТГУ, 1995. — С. 28.

45. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах самоврядування [Текст] / С. Є. Саханенко. — Одеса : Видавництво ОФ УАДУ, 2001. — С. 86, 87.

46. Ткачук П. Адміністративно-територіальний устрій України: досвід і уроки / П. Ткачук // Місцеве самоврядування [Текст]. — 1998. — № 5 – 7. — С. 147.
47. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення... — С. 70.
48. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства... — С. 115.
49. Хорев Б. С. Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР)... — С. 149.
50. Калиновський Б. Господар міста – кожен із нас / Б. Калиновський // Віче [Текст]. — 2001. — № 9. — С. 138.
51. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети... — С. 507.
52. Нудельман В. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою України / В. Нудельман // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції [Текст] : зб. наук. пр. — К. : [б. в.], 2003. — С. 130.
53. Хорев Б. С. Территориальная организация общества (актуальные проблемы регионального управления и планирования в СССР)... — С. 155.
54. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності... — С. 43.

О. Kuchabskyi

**ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL-ECONOMIC CRITERIA
OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL ORGANIZATION
EVALUATING**

The impact of administrative and financial-economic resource on the capability of administrative-territorial formations are analysed. Expedience of complex evaluation of administrative-territorial units is grounded on the basis of their resource providing criteria, as well as - administrative and financial-economic. It is suggested to form administrative-territorial units in Ukraine on the basis of “poles of growth” and “area organizers”.

Key words: criterion, administrative resource, financial and economic resource, territorial administration, administrative and territorial formations.