

документу у національне законодавство з питань місцевого самоврядування [6; 7].

За час, що минув з моменту ухвалення чинної Конституції України, відбулося чимало подій, які суттєво вплинули на становище місцевого самоврядування. Це свідчить про існування нагальної

потреби вдосконалення законодавства України з місцевого самоврядування і на основі цього – реформування системи місцевого самоврядування, що об'єктивно впливає на ефективність здійснення конституційної реформи в Україні.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Всесвітня декларація місцевого самоврядування (прийнята на 27 Міжнародному Конгресі Інтернаціональною Спілкою Місцевих Влад 23-26 вересня 1985 р.) // Місцеве і регіональне самоврядування в Україні. – 2004. – Вип. 1-2. – С. 65-69.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
3. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр.
5. Закон України «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/3767-12.
6. Майданник О. В. Конституційний статус місцевих рад і його подальший розвиток в законодавстві України / Майданник О. В., Майданник О. О. // Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства. Зб. наук. праць. – 1997. – Вип. 2. – С. 94-104.
7. Майданник О. О. Місцеве самоврядування: поняття, характерні риси, загально-правові основи / Майданник О. О. // Правничий вісник Університету «КРОК». – 2010 / – Вип. 6. – Т.1. – С. 4- 10.

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ВІДПОВІДНО ДО МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ТА ПРИНЦИПІВ

Калиновський Б. В.

Канд. юрид. наук, завідувач кафедри конституційного та міжнародного права
Національної академії внутрішніх справ

Модель територіальної організації влади в Україні реалізується через систему «політичного та економічного двовладдя»: діють призначені з центру місцеві державні адміністрації й обрані населенням органи та посадові особи місцевого самоврядування. Фактично штучно створено соціально непросту ситуацію конкуренції, коли обидві структури змагаються за і без того обмежені фінансові та інші матеріальні ресурси, а також за контроль над власністю. Незважаючи на те, що така ситуація є одним із чинників, які призвели до загострення в Україні політичної, соціальної та економічної кризи, законодавець не поспішає поставити крапку у проведенні децентралізації.

Чинна в Україні модель місцевого самоврядування унеможлиблює реалізацію багатьох принципів місцевого самоврядування, вироблених практикою західноєвропейських держав (зокрема таких, як субсидіарність; самостійність у вирішенні питань, віднесених до відання місцевого самоврядування; свобода ініціативи в межах закону). Це підтверджує тезу про те, що зміні підлягає недосконала система організації влади. Першочерговим завданням є здійснення адміністративно-територіальної реформи для забезпечення адекватної територіальної основи організації та функціонування місцевої публічної влади.

Конституція України містить розділ 9, присвячений питанням територіального устрою України. Так, ст.ст. 132, 133 містять норми прямої дії щодо основних засад формування внутрішньої територіальної організації держави. Саме відповідно до територіального устрою держави і відбувається формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а отже і реалізується місцева публічна влада.

Основними засадами територіального устрою України є наступні: єдність та цілісність державної території; поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади; збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Єдність і цілісність державної території передбачає, що всі складові частини території держави (адміністративно-територіальні одиниці) перебувають у нерозривному взаємозв'язку, є елементами однієї системи, що характеризуються внутрішньою єдністю.

Поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади означає, що центральні органи державної влади забезпечують інтереси загальнодержавного значення, розробляють загальнодержавні програми, визначають державну політику в усіх сферах суспільного життя, в свою чергу місцеві органи державної влади мають достатньо широке коло повноважень по вирішенню питань регіонального і місцевого значення. Крім того, територіальні громади наділені правом місцевого самоврядування, тобто правом особисто або шляхом формування органів місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення на підставі і в порядку визначеному Конституцією та законами України.

Збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій полягає в тому, що адміністративно-територіальний поділ здійснено з урахуванням комплексу чинників, зокрема наявність ресурсів, виробничий потенціал, густота населення та ін., з метою створення найсприятливіших умов для подальшого розвитку кожного регіону, як наслідок і держави в цілому.

Соціально-економічна географія пропонує для характеристики просторової організації

поняття територіальна суспільна система. Ця система складається з компонентів, які в сукупності становлять систему життєзабезпечення із природно-ресурсним потенціалом включно. Інакше кажучи, це усталена на кожному історичному етапі форма регіоналізації суспільства і водночас система територіальної локалізації управлінських функцій держави, закріплених у відповідних законодавчих актах з виразним розподілом управлінських і самоуправлінських функцій та повноважень. Головним системоутворюючими чинниками територіальних суспільних систем виступають усталена поселенська структура, спільність виробничих і комунікаційних зв'язків, єдині принципи природокористування і охорони довкілля, єдині правила цивілізаційного співжиття. У наш час особливого значення набувають оновлення соціальної інфраструктури та проблеми ресурсозбереження, а також далеко не в останню чергу – оптимізація проблем здійснення органами влади й місцевого самоврядування свої політичних і адміністративних повноважень [1; с. 100].

В загальних рисах можна розглядати адміністративно-територіальний устрій, як систему внутрішньої територіальної будови держави, відповідно до якої будується система місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, реалізується місцева публічна влада та забезпечується розвиток регіонів, що сприяє збалансованому розвитку держави.

Збалансовано побудований адміністративно-територіальний устрій безумовно сприяє формуванню оптимальної та дієвої системи місцевих органів публічної влади, але територіальна основа організації та функціонування місцевої публічної влади є окремим поняттям, що потребує з'ясування.

У наукових джерелах зустрічається визначення поняття територіальної основи місцевого самоврядування, під якою розуміють сукупність елементів системи адміністративно-територіального устрою держави, в межах яких функціонує місцеве самоврядування. Вона також включає сукупність правових норм, що закріплюють і регулюють територіальну організацію місцевого самоврядування, а саме формування та склад території, на рівні яких здійснюється самоврядування, межі і статус цих територій, порядок їх встановлення та зміни [2; с. 147]. Отже, елементи системи адміністративно-територіального устрою держави є складовою

територіальної основи місцевого самоврядування, але саме поняття територіальної основи є ширшим – включає правовий статус територій, їх склад, порядок їх встановлення – як основи місцевого самоврядування, визначення меж та порядок зміни територій.

При розгляді територіальної основи місцевого самоврядування європейських держав авторський колектив Центру політико-правових реформ [3; с. 52] дійшов висновків, що в основі побудови систем місцевого самоврядування сучасних держав лежить їх адміністративно-територіальний устрій, що виступає однією з найважливіших складових організації держави. Метою поділу території держави на адміністративно-територіальні одиниці науковці визначають створення умов для формування найефективнішої системи територіальної організації місцевої публічної влади, заснованої на врахуванні географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей територіальних одиниць, що здійснюється з метою забезпечення її максимальної відповідності потребам населення. Відтак раціональна територіальна організація держави – основа формування дієвої системи публічної адміністрації загалом та місцевого самоврядування зокрема. Адміністративно-територіальний устрій значної частини провідних країн світу є досить консервативним. У таких державах, як США, ФРН, Іспанія, Італія, Швейцарія та ін., основи сучасної системи адміністративно-територіального устрою сформувалися ще у XIX ст., у Франції – у XVIII ст., а у Великій Британії вони були закладені ще в епоху раннього феодалізму. Тому в системі адміністративно-територіального устрою деяких держав донині збереглися досить застарілі територіальні одиниці з невеликою територією та кількістю населення. Водночас низка країн для побудови дієвої системи територіальної організації влади здійснили реформування територіального устрою. Так, комунально-територіальна реформа відбулася у 70-х роках XX ст. у Німеччині. У 1980–90-х рр. схожі реформи, спрямовані на оптимізацію адміністративно-територіального устрою, проводились в Італії, Бельгії, Данії, Швеції [4].

З огляду на принцип субсидіарності та взяття Україною курсу на децентралізацію для забезпечення права територіальних громад на місцеве самоврядування, територіальною основою здійснення місцевої публічної влади органами

місцевого самоврядування має бути визначено місто, район у місті (з населенням більше 250 тис. осіб), селище, село.

Для того, щоб територіальна основа організації місцевої публічної влади забезпечувала потреби системи місцевих органів публічної влади, необхідне проведення адміністративно-територіальної реформи. Основною проблемою визначення поняття, принципів та системи адміністративно-територіального устрою залишається брак належного законодавчого врегулювання.

До порядку денного сесії Верховної Ради України в 2014 році було включено розгляд Проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», реєстраційний № 319. Законопроект спрямований на усунення недоліку в регулюванні питань адміністративно-територіального устрою. Його розробники вважають, що він може виконати наступні завдання: упорядкувати і організувати адміністративно-територіальні одиниці; створити Державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць; забезпечити рівні умови розвитку адміністративно-територіальних одиниць; забезпечити цілісність інтересів районних територіальних громад при проведенні виборчого процесу [5].

1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У документі передбачено, що Формування критеріїв для адміністративно-територіальних одиниць різного рівня адміністративно-територіального устрою держави здійснюється з урахуванням того, що адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів: 1) базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади); 2) районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); 3) регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь). Територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною, у межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. Територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади (час прибуття для надання

швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги не має перевищувати 30 хвилин) [6].

Один із варіантів погляду на систему адміністративно-територіального устрою України міститься у вже згаданому законопроекті про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 року № 2217а (далі Проект). Проектом передбачено три рівні адміністративно-територіального устрою, той же спеціальний статус міст Києва та Севастополя, області та міста зі спеціальним статусом тепер називаються регіони. Первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України є громада, а порядок утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, районів, областей, а також порядок утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії визначаються законом [7].

На наш погляд, передумовою впровадження в життя задекларованих ідей щодо місцевого самоврядування має стати перебудова системи організації влади і управління на справді демократичних засадах, що призведе до зміни чинної моделі місцевого самоврядування. Найважливішим завданням є проведення реальної адміністративно-територіальної реформи з одночасною децентралізацією влади, яку до сьогодні практично не вдалося здійснити.

Слід погодитись, що одними із стримувальних чинників реформування і територіального устрою, і місцевого самоврядування є політичні, правові, психологічні

стереотипи командно-адміністративного владарювання, які підтримуються завдяки тому, що досьгодні політична лінія характеризувалася намаганням усе вирішити і розподілити на державному рівні.

При здійсненні конституційної реформи системи місцевого самоврядування та, фактично, встановленні адміністративно-територіального устрою необхідно детально визначити наступне:

- рівень децентралізації владних повноважень, схему розподілу повноважень між органами місцевої публічної влади на територіальному рівні;
- раціональніші механізми перерозподілу фінансів, удосконалення бюджетних відносин;
- механізми формування достатньої матеріально-фінансової і бюджетної бази для всіх територіальних громад, а в разі неможливості – створення можливості дотацій місцевих бюджетів;
- ключові поняття та засади адміністративно-територіального устрою України;
- конституційно-правовий статус і рівні адміністративно-територіального устрою;
- порядок встановлення меж, сучасні критерії утворення і зміни адміністративно-територіальних одиниць;
- утворення об'єднаних територіальних громад, коли об'єднується громади різних районів та областей;
- спрощення системи та оптимізацію класифікації адміністративно-територіальних одиниць.

Перелік літератури та джерел інформації

1. Верменич Я. В. Територіальна організація в Україні, як наукова проблема: регіонально-історичний та політико-адміністративний виміри / Верменич Я. В. – К.: Ін-т історії України НАН України, 2008. – 160 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Юрид. лит., 1997. – 398 с.
3. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К.: Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
4. Devolution process in the European Union and the candidate countries / European Union, Committee of the Regions. – Brussels, 2003.
5. Проект Закону про адміністративно-територіальний устрій / Верховна Рада України офіційний веб-портал [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48586.
6. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01 квітн. 2014 р. № 333-р // Офіційний вісник. – 2014. – № 30. – С.18.
7. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 року № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.