

Є.Г. КЕБА

Євгеній Григорович Кеба, аспірант Київського університету права НАН України

СТАН НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ЩОДО ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ЯК ОБ'ЄКТУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Вирішення в Україні складних соціально-економічних проблем і модернізацію країни неможливо ефективно проводити без удосконалення діючої територіальної організації влади, оскільки існуюча система органів державної влади та органів місцевого самоврядування залишається недостатньо ефективною, не відповідає стратегічному курсу держави на демократію й європейські стандарти врядування.

Мета статті – здійснити аналіз наукових джерел, присвячених проблематиці територіальної організації влади як об'єкта адміністративно-правового забезпечення, адміністративного законодавства, спрямованого на забезпечення реформування територіальної організації влади, виявити його недоліки та визначити напрями їх подолання.

Існують різні точки зору вчених щодо змісту поняття територіальної організації публічної влади (далі – ТОВ). Одні вчені у своїх дослідженнях наводять загальне філософське формулювання «територіальної організації», зазначаючи, що в найбільш загальному вигляді вона являє собою просторовий вираз існування матерії на поверхні землі. Як і будь-яку організацію, її можливо розглядати мінімум у чотирьох вимірах: будову, функціонування, розвиток та управління¹. Але в більшості наукових праць поняття «територіальна організація влади» вживається переважно щодо системи місцевого самоврядування та відносин децентралізації. При цьому характеризується здебільшого поняття «децентралізація», яке має й територіальне забарвлення, бо саме місцеве самоврядування має бути найбільш наближеним до конкретних мешканців, гарантуючи їм надання муніципальних послуг².

Зокрема, теоретики права виводять цю категорію з аналізу її взаємозв'язку з територіальною організацією держави в цілому. З точки зору теорії права територіальний устрій, або територіальна організація держави – це система взаємовідносин між державою в цілому, тобто його центральною владою, і територіальними складовими частинами, точніше кажучи – їх населенням і діючими там органами публічної влади. При цьому територіальна організація держави та територіальний устрій застосовуються як синонімічні поняття. Такий погляд може застосовуватися лише до визначення сутності територіальної організації держави (як суб'єкта), а не як різновиду влади³.

М.В. Ярмистий указує, що система територіальної організації влади в Україні ґрунтується на організації й діяльності місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування й територіальних органів центральної виконавчої влади⁴.

Існує підхід, за якого головною метою цієї системи є побудова її децентралізованої моделі, яка спроможна за умов ринкової економіки результативно й ефективно впливати на процеси соціально-економічного й культурного розвитку регіонів, забезпечувати якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, і яка також здатна до самовдосконалення й саморегулювання⁵.

На нашу думку, дані підходи нерозривно взаємопов'язані, однак розкривають різні складові поняття територіальної організації влади (далі – ТОВ). Так, у першому випадку акцентується увага на її організаційних аспектах – системі суб'єктів ТОВ, тоді як в другому – на меті ТОВ, яка полягає у побудові ефективної та результативної децентралізованої моделі ТОВ.

Цікавим видається визначення Н.С. Гегедюш, в якому пікреслюється визначальність взаємозв'язків між суб'єктами ТОВ. Науковець під територіальною організацією влади розуміє певні правила облаштованості як складових частин державної території, так і держави в цілому. За їх допомогою влада встановлює відповідні взаємозв'язки між територіальними одиницями, а також реалізує публічну владу з урахуванням поділу території⁶.

Відтак, постає питання і про зміст категорії «публічна влада», у зв'язку з чим вона набула певної багатоаспектності. Наприклад, О.М. Бориславська під час аналізу цього поняття виходить не з характеру певної форми публічної влади, що й утворюють це комплексне явище, а з її територіальності, вказуючи, що демократична держава передбачає існування відповідної моделі організації влади, в основу якої покладено принцип народовладдя та яка забезпечує реальні можливості реалізації народом належної йому влади на всіх рівнях. Йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий⁷. О.Ю. Лялюк під час визначення поняття «публічна влада» пропонує застосувати системно-функціональне призначення цієї влади, що свідчить про її організацію з урахуванням соціально-територіального принципу.

Таким чином, можна зробити висновок, що публічна влада у своїй будові становить певний різновид держави, яка, у свою чергу, складається з тривірневої системи, а саме: державної, регіональної, муніципальної влади, і яка здійснює свої функції через апарат управління, метою якого є задоволення суспільних потреб.

При визначенні поняття ТОВ слід також враховувати і позицію Конституційного Суду України, викладену у рішенні Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 р., де зазначається, що територія України має свою внутрішню організацію – територіальний устрій. Таким чином, територіальною організацією України є її територіальний устрій. Територія України поділяється на адміністративно-територіальні одиниці. У свою чергу, адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації й діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування⁸.

Відтак, територіальна організація влади є комплексною правовою категорією, яка містить територіальний чинник та системно-структурний чинник організації публічної влади.

Пріоритетність територіальної організації влади в процесі розбудови держави є визначальною, оскільки саме ця категорія дає змогу поєднати організаційну, територіальну, правову та економічну основи функціонування органів публічної влади різних рівнів. Це допоможе на практиці значно підвищити ефективність механізму влади та забезпечити його дієвість⁹.

Удосконалення територіальної організації влади дасть змогу підвищити ефективність управління суспільним розвитком на відповідній території, допоможе зберегти диспропорційність адміністративно-територіального устрою як основу існування нераціональної територіальної організації влади, урегулювати конфлікт компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади¹⁰.

Ось чому проблематика правового регламентування територіальної організації влади пов'язана безпосередньо з недоліками правового тлумачення понять «територія», «адміністративно-територіальний устрій» та «поділ», а також відповідних повноважень органів влади щодо впливу на формування останньої.

Фундамент територіальної організації влади становить конкретна, чітко визначена відповідними межами територія. Тлумачний словник трактує «територію» як земельний простір, на який поширюється юрисдикція держави або адміністративної одиниці (територіального утворення) в її складі. Законодавче визначення «території» містить Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності», за яким це – частина земної поверхні з повітряним простором і розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), яка має певне географічне положення, природні і створені в результаті діяльності людей умови й ресурси.

У нормативних актах більшого поширення набуло використання категорій «адміністративно-територіальна одиниця» й «адміністративно-територіальний устрій»¹¹. Дефініція першої наведена в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні», який до адміністративно-територіальної одиниці відносить території області, району, міста, району в місті, селища й села, не розкриваючи при цьому сутності цієї категорії.

Натомість, законодавчого визначення поняття «адміністративно-територіальний устрій» не існує. Конституція України містить лише припис, що адміністративно-територіальний устрій визначається виключно законами України. Перелік і назви областей закріплені у ст. 133 Основного Закону, що становить певну гарантію стабільності конституційно закріплених основних територіальних одиниць країни, найбільших за обсягом порівняно з іншими. Їх зміна можлива лише шляхом внесення змін до Конституції. Головними структурними елементами у межах областей є території районів і міст. Питання утворення й ліквідації районів, установлення і зміни меж районів та міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування й перейменування населених пунктів і районів віднесено до повноважень Верховної Ради України (п. 29 ст. 85 Конституції). Закон України «Про Регламент Верховної Ради України», прийнятий у розвиток Конституції, не передбачає жодних особливостей і процедур щодо парламентських повноважень, пов'язаних з реорганізацією територій.

Повноваження стосовно вирішення питань правового статусу інших рівнів адміністративно-територіальних одиниць – сіл, селищ, районів у містах – належать органам місцевого самоврядування (п. 41 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні»). Певні особливі повноваження щодо адміністративно-територіального устрою мають органи місцевого самоврядування у м. Києві, де саме міська рада може приймати рішення про ліквідацію чи утворення районів у місті. (ч. 2 ст. 7 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ»).

Фактично основним документом правового характеру, що регламентує територіальний устрій у державі на сучасному етапі, залишається Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, яке суттєво застаріло. Водночас воно залишається чинним, що підтверджено Верховною Радою України, яка вперше внесла до нього зміни у травні 2012 року¹². Інші норми, що стосуються цього поняття, розпорошені в національному законодавстві, а тому потребують належної уніфікації. Питанням територіальної організації влади присвячені лише окремі положення ст. ст. 1, 26, 37 і ст. 43 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та п. 13 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації»¹³.

Разом із тим на сьогодні напрацьовано проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» від 22 лютого 2018 р., який пропонує визначення адміністративно-територіального устрою та адміністративно-територіальної одиниці. Відповідно, адміністративно-територіальний устрій

визначається як зумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з розмежуванням її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці з метою створення для всіх громадян України незалежно від місця їх проживання сприятливих умов для розвитку людського потенціалу, забезпечення необхідного рівня надання населенню адміністративних, соціальних та інших послуг, функціонування раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку усієї території держави. У свою чергу, адміністративно-територіальна одиниця трактується як частина території України в установлених відповідно до закону межах, що є територіальною основою для організації та діяльності державних органів та/або органів місцевого самоврядування¹⁴.

Цей проект закону знівелює питання дублювання повноважень районних рад та РДА з органами місцевого самоврядування територіальних громад, кардинально збільшує якість та рівень надання публічних послуг за рахунок збільшення фінансування місцевих бюджетів, а також встановлює систему адміністративно-територіального устрою на рівні АР Крим і областей, районів та громад¹⁵.

Для ефективного функціонування територіальної організації влади особливе значення має також діяльність центральних органів виконавчої влади органів виконавчої влади, які відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» створюють свої представництва через територіальні (на рівні АРК, областей, міст Києва й Севастополя, районів, районів у містах, міст обласного, республіканського (АРК) значення) і міжрегіональні органи, повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць¹⁶.

Конкретну територіальну підвідомчість своїх територіальних органів визначає відповідний центральний орган виконавчої влади, згідно з Положенням про нього, затвердженого Кабінетом Міністрів України. Так, у п. 1 постанови КМУ від 25 травня 2011 р. № 563 «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади» зазначається, що територіальні органи підпорядковані відповідному міністерству, іншому центральному органу виконавчої влади, а територіальні органи нижчого рівня – також територіальним органам вищого рівня. У свою чергу, голови місцевих держадміністрацій координують діяльність територіальних органів і сприяють їм у виконанні покладених на ці органи завдань¹⁷.

Отже, територіальна організація влади одержала два напрями правового регулювання в Україні, які суттєво різняться між собою. Перший – це державна регламентація територіальної організації влади, що полягає у встановленні основних засад і принципів, загальних підвалин взаємодії між різними органами публічної влади – у вигляді Конституції України, статусних законів, підзаконних нормативних актів, прийнятих у їх розвиток. Другий напрям становить локальна нормотворчість органів місцевого самоврядування, спрямована на вдосконалення територіальної організації влади.

Разом із тим воно не позбавлене певних вад. Передусім це недоліки теоретичного характеру. Брак уніфікованих термінологічних понять тягне за собою виникнення конфліктів при застосуванні законодавства. Вважаємо за доцільне закріпити легальні дефініції таких категорій, як «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальний поділ», «адміністративно-територіальна одиниця», «населений пункт», «регіон», «орган публічної влади»¹⁸.

Другу групу вад правового регламентування територіальної організації влади можна об'єднати під назвою «організаційні недоліки». Зокрема, існують два основних напрями реформування – глобальний і поверховий. Звичайно, цей поділ є умовним¹⁹.

Перший передбачає зміну меж адміністративно-територіальних одиниць у зв'язку з пропонуваніми їх укрупненням, а також статусу окремих органів публічної влади на місцях. Другий передбачає лише впорядкування взаємовідносин у системі адміністративно-територіальних утворень, зокрема, втілення в життя певних критеріїв зміни статусу зазначених одиниць, встановлення кількісних показників і рівня інфраструктури щодо відповідного рівня територіального поділу²⁰.

З метою підвищення ефективності системи публічного управління у державі необхідно проводити ґрунтовну територіальну реформу. На це спрямована Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні та згаданий нами Проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» від 22 лютого 2018 р., які дають змогу визначити конкретні напрями, а також механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення й підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад²¹.

Проведений нами аналіз наукових джерел та вітчизняного законодавства дає змогу запропонувати авторське визначення територіальної організації влади як об'єкта адміністративно-правового забезпечення – це визначена Конституцією України та переважно нормами вітчизняного адміністративного законодавства система органів публічної влади (місцеві органи виконавчої влади, територіальні органи центральних органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування) і взаємовідносини між ними, що формується відповідно до адміністративно-територіального устрою держави й має особливості функціонування на його різних рівнях.

- ¹ Буторина М.П. Понятие территориальной организации региона / М.П. Буторина // Проблемы науки и образования : науч.-теорет. журн. – 2009. – Ч. 1. – № 3. – С. 61–62.
- ² Бугай С.М. Про напрями вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування / С.М. Бугай, Я.Ф. Жовнірчик // Продуктивні сили України. – 2009. – № 1. – С. 126–134.
- ³ Алебастрова И.А. Конституционное право зарубежных стран : учеб. пособ. / И.А. Алебастрова ; отв. ред. С.Ю. Кашкин. – М. : Юрайт, 2001. – 640 с.
- ⁴ Ярмистий М.В. Територіальна організація влади в Україні: навч. посіб. / М.В. Ярмистий. – Чернівці: Прут, 2003. – 39 с.
- ⁵ Децентралізація як фактор налагодження територіальної організації влади : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://guo.pp.ua>
- ⁶ Гегедюш Н. Государственное и муниципальное управление: конспект лекций / Н. Гегедюш, М. Мокеев, Е. Масленникова. – М.: Высш. образование, 2008. – 192 с.
- ⁷ Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко [та ін.] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.
- ⁸ Територіальна організація публічної влади в Україні як конституційно-правова категорія / О.Ю. Лялюк // Теорія і практика правознавства : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_1_4
- ⁹ Гончарук Н. Адміністративна реформа в Україні: сучасний стан та перспективи / Н. Гончарук // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 1. – С. 28–34.
- ¹⁰ Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження КМУ № 333-р від 1 квітня 2018 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
- ¹¹ Гончарук Н. Вказана праця.
- ¹² Положення про порядок вирішення питань про адміністративно-територіального устрою Української РСР від 12.03.1981 р. № 1654-Х.
- ¹³ Гончарук Н. Вказана праця.
- ¹⁴ Там само.
- ¹⁵ Бугай С.М. Вказана праця.
- ¹⁶ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 28.08.2018 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>
- ¹⁷ Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади: постанова КМУ від 25 травня 2011 р. № 563.
- ¹⁸ Гончарук Н. Вказана праця.
- ¹⁹ Там само.
- ²⁰ Там само.
- ²¹ Там само.

Резюме

Кеба Є.Г. Стан наукових досліджень та законодавства України щодо територіальної організації влади як об'єкта адміністративно-правового забезпечення.

У статті досліджуються наукові підходи щодо поняття територіальної організації влади як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. Пропонується авторське визначення територіальної організації влади як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. Проаналізовано стан адміністративного законодавства, спрямованого на забезпечення реформування територіальної організації влади, його недоліки та шляхи їх подолання.

Ключові слова: територіальна організація влади, адміністративно-правове забезпечення, децентралізація, виконавча влада.

Резюме

Кеба Е.Г. Состояние научных исследований и законодательства Украины относительно территориальной организации власти как объекта административно-правового обеспечения.

В статье исследуются научные подходы относительно понятия территориальной организации власти как объекта административно-правового обеспечения. Предлагается авторское определение территориальной организации власти как объекта административно-правового обеспечения. Проанализировано состояние административного законодательства, направленного на обеспечение реформирования территориальной организации власти, его недостатки и пути их преодоления.

Ключевые слова: территориальная организация власти, административно-правовое обеспечение, децентрализация, исполнительная власть.

Summary

Keba Y. The state of scientific research and legislation of Ukraine regarding the territorial organization of power as an object of administrative and legal support.

The article investigates scientific approaches to the concept of territorial organization of power as an object of administrative and legal support. Author's definition of the territorial organization of power as an object of administrative and legal provision is offered. The article analyzes the state of administrative legislation, aimed at ensuring the reform of the territorial organization of power, its shortcomings and directions for overcoming them.

Key words: territorial organization of power, administrative and legal support, decentralization, executive power.