

УДК 32.001.316

О. М. СТОЙКО,
кандидат політичних наук

ЗАКОНОДАВЧІ ІНІЦІАТИВИ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Розглянуто законотворчу діяльність парламенту і уряду щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою протягом 2012 р.; проаналізовано проекти «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» і Закону «Про об'єднання територіальних громад».

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, громада, виконавча влада.

Стойко Е. М. Законодательные инициативы по усовершенствованию административно-территориального устройства Украины

Рассмотрена законотворческая деятельность парламента и правительства по усовершенствованию административно-территориального устройства в 2012 г.; проанализированы проекты «Концепции реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине» и Закона «Об объединении территориальных общин».

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, местное самоуправление, община, исполнительная власть.

Stoyko O. M. Legal initiatives on improvement the territorial division of Ukraine

The legislative activity of the parliament and the government on improvement the territorial division in 2012 is considered. The drafts "The concept of reformation the local government and territorial organization of power in Ukraine" and the Law "On amalgamation of territorial communities" are analyzed.

Key words: territorial division, local government, community, executive power.

На тлі активізації зусиль у здійсненні адміністративної реформи, про що свідчать зміни до низки законів України про діяльність органів виконавчої влади, численні укази Президента України щодо оптимізації системи органів виконавчої влади, ситуація з реформуванням адміністративно-територіального устрою протягом 2012 р., незважаючи на окремі кроки у цьому напрямку, практично не поліпшилася.

Позитивним моментом стало прийняття Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів» від 13.02.2012 р.¹, що дало змогу законодавчо врегулювати порядок встановлення меж населених пунктів. Це можна розглядати як перший крок до упорядкування адміністративно-територіального устрою країни, оскільки він сприяє чіткому обліку земель, формуванню Державного земельного кадастру і дає поштовх розвитку територіальних громад. До прийняття цього закону основною причиною гальмування робіт із встановлення меж населених пунктів була відсутність або застарілість генеральних планів, схем планування територій, планів зонування територій і детальних планів тери-

торії. Відсутність зазначеної документації породжувала проблему невизначеності територіальної основи місцевого самоврядування, призводила до наростання суперечностей як у відносинах між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, так і в стосунках між самими органами місцевого самоврядування, що перешкоджало здійсненню ефективної діяльності на рівні громади.

Однак не набула форми закону Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні², розроблена Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. У ній відзначається, що метою реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади є підвищення якості життя людей у містах, селищах і селах шляхом забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування створювати економічні та соціальні умови розвитку територіальних громад та їх об'єднань, а також забезпечення місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади практичного доступу жителів цих територіальних громад до адміністративних, соціальних та інших послуг.

Втілення Концепції в життя планується здійснювати у два етапи:

1) підготовчий етап, який планувалося завершити протягом 2012 року, передбачає: підготовку проєктів актів законодавства з питань визначення механізму добровільного об'єднання територіальних громад, державної підтримки такого об'єднання, статусу об'єднаних територіальних громад, врегулювання питань встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів і віднесення їх до певних категорій; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади тощо;

2) етап формування соціально-політичної бази реформи та її проведення (2013–2015), що передбачає: формування об'єднаних територіальних громад та державну підтримку створення їхньої інфраструктурної бази; формування комунальної власності об'єднаних територіальних громад на законодавчому рівні; прийняття законів про місцеве самоврядування (нова редакція), про місцеві державні адміністрації (нова редакція), внесення змін до бюджетного і податкового законодавства з метою розширення можливостей формування власної бази місцевих бюджетів розвитку; формування нової системи територіальної організації влади (як державної влади на місцевому рівні, так і місцевого самоврядування) тощо.

Автори Концепції визначили також основні вимоги до реформування системи територіальної організації влади, а саме:

– територіальні органи центральних органів виконавчої влади здійснюють контрольні функції щодо забезпечення виконання законодавства України на відповідній території, надають адміністративні послуги населенню і юридичним особам у найприйнятнішій формі та у найприйнятніший спосіб, проводять постійний моніторинг диспропорцій у доступі до послуг на відповідній території;

– формування і структура територіальних органів центральних органів виконавчої влади має визначитися максимальним доступом громадян та юридичних осіб до послуг, що надаються цими органами.

Інакше кажучи, вони уникають чіткого визначення майбутньої структури адміністративно-територіального устрою, зосередивши увагу виключно на управлінських аспектах територіальної організації влади.

Цей проєкт концепції отримав загалом позитивні оцінки з боку експертів та представників органів місцевого самоврядування. Проте на засіданні Кабінету Міністрів України 21 травня 2012 р. на пропозицію міністра юстиції України проєкт відповідного розпорядження уряду про схвалення проєкту концепції було знято з розгляду. Термін повернення до розгляду урядом цього питання досі не визначено. А проте Концепцією зацікавилася Конституційна Асамблея: документ було розглянуто комісією з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування Асамблеї та презентовано 21 вересня 2012 року на її засіданні, де його загалом підтримано і висловлено пропозиції щодо вдосконалення³. Це дає підстави сподіватися, що обговорення Концепції буде продовжено наступного року і завершиться прийняттям відповідного закону України.

Ще одним кроком у напрямку еволюційного, поступового реформування адміністративно-територіального устрою може стати закріплення правового механізму об'єднання декількох громад, що є адекватною відповіддю на надмірну фрагментованість органів місцевого самоврядування. Як відомо, добровільне об'єднання декількох територіальних громад в одну передбачено тільки для сусідніх сіл за рішенням місцевого референдуму відповідно до статті 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

У науковій літературі зустрічаються різні позиції щодо доцільності об'єднання територіальних громад. Заслугове на увагу думка про те, що сьогодні в Україні не можна проводити масштабне об'єднання територіальних громад без сформованого для їх представницьких органів спільного економічного інтересу. Тобто необхідно створити механізми, які б стимулювали об'єднання територіальних громад, а не укрупнювати їх за допомогою адміністративних заходів⁴.

Необхідність конституювання такого суб'єкта, як об'єднання територіальних громад, з метою забезпечення принципу самодостатності територіальних громад як реальної спроможності самостійно і в повному обсязі вирішувати питання місцевого значення, віднесені до їх відання, на підставі власної і достатньої матеріально-фінансової бази на рівні гарантованих державою соціальних стандартів в аспекті системно-структурної організації муніципальної влади, визнається і членами Конституційної Асамблеї⁵. Таке об'єднання має утворюватися в порядку, визначеному законом, з урахуванням думки територіальних громад, а також історично сформованої спільності соціально-економічної інфраструктури громад, наявності умов і можливостей для надання населенню публічних послуг на рівні, не нижчому від гарантованого державними стандартами, забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування. Попередніми умовами утворення його є: 1) запобігання погіршен-

ню якості публічних послуг, що надаються членам територіальних громад; 2) недопущення утворення об'єднання громад адміністративно-територіальних одиниць, що не межують між собою. Утворення об'єднання громад зумовлюватиме реорганізацію інституційної системи муніципальної влади, що має бути враховано у конституційно-правових положеннях, а також необхідність законодавчого розмежування предметів відання територіальних громад та їх об'єднань.

У Доповіді Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування Конституційної Асамблеї слушно зазначається, що питання об'єднання територіальних громад в Україні нерозривно пов'язане з адміністративно-територіальною реформою та удосконаленням конституційно-правового регулювання, поряд з місцевим самоврядуванням, і його територіальній основи, запровадженням принципів повсюдності, територіальності місцевого самоврядування. Зокрема, реалізація вищезазначених принципів вимагає конституційного забезпечення поширення юрисдикції громади, об'єднання громад на самоврядну територію, до складу якої мають включатися землі населених пунктів, а також прилеглі до них землі, необхідні для розвитку відповідних населених пунктів (економічної, соціальної, транспортної та іншої інфраструктури), незалежно від їх форми власності та цільового призначення.

Законопроект «Про об'єднання територіальних громад»⁶ був розроблений Міністерством регіонального розвитку і житлово-комунального господарства з метою врегулювання процедур об'єднання територіальних громад сіл, селищ і міст через їх добровільні асоціації та надання фінансової підтримки об'єднаним громадам. Автори законопроекту пропонують встановити «порядок об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та надання державної підтримки об'єднаним територіальним громадам». Метою законопроекту є створення правових умов та можливостей для «укрупнення ... територіальних громад, що є важливим фактором посилення гарантій місцевого самоврядування, підвищення його ролі у вирішенні питань місцевого значення», «формування дієздатних територіальних громад...», «удосконалення системи органів місцевого самоврядування».

Відповідно до статті 5 законопроекту ініціатором об'єднання територіальних громад є сільський, селищний, міський голова, який звертається «до сільських, селищних, міських голів сусідніх територіальних громад з пропозицією розпочати процедуру об'єднання територіальних громад згідно із затвердженим Кабінетом Міністрів України перспективним планом формування громад відповідного регіону». За змістом статті 11 цей план розробляється Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною, Севастопольською міською державною адміністрацією та ухвалюється за їх поданням Верховною Радою АРК, обласною, Севастопольською міською радою. При цьому початком зазначеної вище процедури є «розроблення проекту договору про об'єднання територіальних громад», типова форма якого затверджується Кабінетом Міністрів України (частини перша і друга статті 5).

За змістом цієї ж статті рішення про об'єднання територіальних громад приймаються за результатами місцевих референдумів або на підставі рішень

відповідних місцевих рад, прийнятих за результатами обговорення на загальних зборах (конференціях) громадян, після чого договір про об'єднання територіальних громад підписується сільськими, селищними, міськими головами та вноситься на розгляд відповідних місцевих рад для затвердження. При цьому відповідний договір набирає чинності у разі його затвердження усіма місцевими радами територіальних громад, що є суб'єктами процесу об'єднання. Після цього об'єднана територіальна громада вважається утвореною з дня прийняття рішення про об'єднання територіальних громад Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною, Севастопольською міською радою, які одночасно з прийняттям відповідного рішення призначають перші місцеві вибори органів місцевого самоврядування об'єднаної територіальної громади, а у разі потреби «приймають рішення про зміну меж сіл, селищ або про внесення на розгляд Верховної Ради України пропозицій щодо зміни меж районів, міст» (частини перша і друга статті 6).

Стаття 4 визначає умови об'єднання територіальних громад, зокрема відстань від адміністративного центру об'єднаної територіальної громади (який має бути розташований найближче до її географічного центру) до найвіддаленішого населеного пункту цієї громади не повинна перевищувати 30 км. У результаті таких перетворень, як це випливає із пояснювальної записки, «середня чисельність сільської громади ... складе 9 тисяч осіб, середня кількість населених пунктів у сільській громаді складе 16, очікувана середня площа громади – близько 400 кв. км», що дасть змогу зекономити бюджетні видатки на органи управління.

Однією з основних вад законопроекту є те, що утворення «об'єднаних територіальних громад, які мають єдиний адміністративний центр», без одночасної ліквідації (реорганізації) існуючих адміністративно-територіальних одиниць та створення замість них нових укрупнених територіальних утворень, не відповідає положенням Конституції України. Вона хоч і не забороняє процес об'єднання територіальних громад, проте пов'язує його із системою адміністративно-територіального устрою. Однак автори законопроекту запропонували вирішувати питання об'єднання територіальних громад без одночасного вирішення питань адміністративно-територіального устрою, які є предметом закону про територіальний устрій України. Зокрема, невизначеним залишилося питання щодо територіальних громад населених пунктів, які тепер мають статус адміністративно-територіальних одиниць.

У законопроекті передбачається можливість об'єднання територіальних громад не тільки сіл, а й селищ та міст, що до певної міри суперечить частині першій статті 140 Конституції України, яка передбачає, що територіальною громадою може бути лише «добровільне об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл», яке повинно мати статус адміністративно-територіальної одиниці.

У законопроекті пропонується врегулювати досить широке коло суспільних відносин з приводу об'єднання територіальних громад, які за своєю природою мають бути врегульовані саме в законі про територіальний устрій України, чим фактично створюються передумови для реформування

первинної ланки системи адміністративно-територіального устрою України за відсутності достатньої законодавчої основи. При цьому у законопроекті, який не містить чіткого механізму вирішення питань адміністративно-територіального устрою та параметрів, яким мають відповідати нові адміністративно-територіальні одиниці, ключова роль у вирішенні цих питань відводиться відповідним органам виконавчої влади.

Хоча зазначені вище закон та проекти нормативно-правових актів матимуть позитивний вплив на удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України і сприятимуть розвитку місцевого самоврядування, однак протягом 2012 р. було прийнято низку законів, що можуть нівелювати ці здобутки. Так у травні 2012 року на розгляд Верховної Ради України було передано пакет законопроектів (реєстр. № 10218, № 10219, № 10222, № 10223, № 10224), розроблених Міністерством юстиції у рамках адміністративної реформи з метою перерозподілу повноважень між Президентом України та Кабінетом Міністрів України. Ще на стадії їх обговорення низка експертів, в тому числі з Ради Європи, попереджали, що їх прийняття серйозно зашкодить розвитку системи місцевого самоврядування, оскільки головною метою цих законодавчих ініціатив є концентрація і централізація державних повноважень замість раціоналізації діяльності органів виконавчої влади на місцевому рівні⁷. А проте цей пакет було прийнято й підписано Президентом України восени 2012 р.

У зазначеному пакеті є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів»⁸ від 16 жовтня 2012 р., що містить п. 3, згідно з яким внесено зміни до статті 7 Закону України «Про міліцію»: «Начальники головних управлінь, управлінь Міністерства внутрішніх справ України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, на транспорті, їх заступники призначаються на посаду і звільняються з посади Міністром внутрішніх справ України *без погодження з органами місцевого самоврядування, місцевими органами виконавчої влади та їх посадовими особами*». Водночас згідно з частиною другою статті 1 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади, тоді як це положення не узгоджуються з пунктом 10 частини другої статті 8 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»⁹, згідно з яким призначення міністром на посади керівників територіальних органів міністерства та звільнення їх з посад відбувається *за погодженням з головами місцевих державних адміністрацій*.

Отже, протягом 2012 р. хоч і вдалося зробити деякі кроки щодо удосконалення правових механізмів розв'язання проблем адміністративно-територіального устрою, однак так і не було прийнято жодного програмного документа (наприклад Концепцію реформування місцевого самоврядування та тери-

торіальної організації влади в Україні), що дало б поштовх до реформування територіальної організації влади.

1. Закон України «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законів України щодо проведення робіт із землеустрою, пов'язаних із встановленням і зміною меж сіл, селищ, міст, районів» № 10042 від 13.02.2012 р. // Голос України. – 2012. – 4 серпня. 2. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://civil-rada.in.ua/?p=477>. 3. *Ставнійчук М.* Реформа, з якою Україна запізнюється на 20 років // Дзеркало тижня. Україна. – 2012. – 30 листопада. 4. *Любченко П.* Реформа територіального устрою як чинник розвитку місцевого самоврядування в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 4 (43). – С. 191. 5. Доповідь Комісії з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/25775.html>. 6. Проект Закону «Про об'єднання територіальних громад» № 9590 від 14.12.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42091. 7. Середньостроковий звіт щодо впровадження Програми Ради Європи «Посилення місцевої демократії та підтримка реформ місцевого самоврядування в Україні» (січень–червень 2012 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/Середньостроковий-звіт_січень-червень-2012.pdf. 8. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства надзвичайних ситуацій України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів» від 16.10.2012 № 5459-VI // Голос України. – 2012. – 17 листопада. 9. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-VI від 17.03.2011 р. // Голос України. – 2011. – 9 квітня.

УДК 32.001.316

В. А. ЯВІР,
кандидат політичних наук

ЕТНОПОЛІТИЧНІ ВИКЛИКИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Уперше здійснено етнополітичний аналіз адміністративно-територіального устрою України. Виокремлено основні етнополітичні виклики, які постають перед етнонаціональною політикою внаслідок застосування системи адміністративно-територіального устрою, побудованої на застарілих принципах. До них слід віднести: феномен багатьох, відмінних одна від одної регіональних етнополітик, що формуються в адміністративно-територіальних центрах і посилюють розкол держави; політизацію етнічності, що супроводжується етнотериторіальними претензіями етноспільнот, незадоволених внутрішніми кордонами адміністративно-територіальних одиниць і їх статусом як території свого компактного проживання; загострення регіональних конфліктів та суперечностей за етнічною ознакою.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, автономія, етнополітична безпека.