

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Проаналізовано останні законодавчі ініціативи щодо удосконалення територіальної організації влади та діяльності органів місцевого самоврядування: Закон України «Про співробітництво місцевих громад», Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування тощо. Розглянуто Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади у контексті здійснення конституційної реформи.

Ключові слова: територіальна організація, місцеве самоврядування, співробітництво, конституційна реформа, адміністративно-територіальний устрій.

Матвиенко А.С. Правовое регулирование реформирования территориальной организации власти в Украине на современном этапе

Проанализированы последние законодательные инициативы по усовершенствованию территориальной организации власти и деятельности органов местного самоуправления: Закон Украины «О сотрудничестве местных общин», Дополнительный протокол к Европейской хартии местного самоуправления и другие. Рассмотрено Концепцию реформы местного самоуправления и территориальной организации власти в контексте осуществления конституционной реформы.

Ключевые слова: территориальная организация, местное самоуправление, сотрудничество, конституционная реформа, административно-территориальное устройство.

Matvienko Anatoliy. The legal regulation of reformation the territorial power organization in Ukraine on the current stage

The recent legal initiatives on the improvement the territorial organization of power and the activity of local governments, such as law of Ukraine «About cooperation of local communities», Additional protocol to the European charter of local self-government, are analyzed. The Concept of reformation the local self-government and territorial organization of power in the context of constitutional reform is considered.

Key words: territorial organization, local self-government, cooperation, constitutional reform, territorial division.

Після радикальних змін у політичному житті на початку 2014 року з'явилася нова можливість для реалізації нагальних реформ у низці сфер суспільного життя, зокрема у державному управлінні, територіальній організації влади, місцевому самоврядуванні тощо. Їх успішна імплементація залежить від двох основних чинників: політичної волі та продуманості і виваженості пакету реформ.

У березні 2014 року для сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування щодо підготовки змін до законодавства України, визначення шляхів, механізмів та способів

вирішення проблемних питань удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх територіальної основи була створена Робоча група з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади¹.

А уже в квітні 2014 року була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні², яка визначила напрями, механізми і строки формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і 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 громад. В якості основних завдань реформи визначено:

- забезпечення доступності та якості публічних послуг;
- досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади;
- визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами
- створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень.

Що стосується адміністративно-територіального устрою, то він повинен складатися з трьох рівнів, а територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня (рівня громади) 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).

Розподіл повноважень між різними рівнями управління здійснюватиметься за рахунок створення на рівні регіонів виконавчих комітетів обласних рад, на рівні районів – виконавчих комітетів районних рад, на рівні громад – виконавчих комітетів рад і рад громади. При цьому базовий рівень всіх компетенцій пропонується передати на рівень громад, а саме – місцевий економічний розвиток; розвиток і утримання місцевої інфраструктури; планування розвитку територій громад; питання забудови територій; благоустрій; соціальна допомога; швидка медична допомога; первинна медицина; дошкільна; середня та позашкільна освіта; муніципальна міліція; пасажирські перевезення; весь спектр житлово-комунальних послуг; культура, фізична культура і спорт.

На рівень району планують передати повноваження з утримання об'єктів спільної власності територіальних громад району; транспортна інфраструктура районного значення, забезпечення надання вторинної медичної допомоги, виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального

профілю.

Органи влади регіонального рівня будуть займатися транспортною інфраструктурою регіонального значення; спеціалізованою охороною здоров'я; спеціалізованою середньою освітою; розвитком культури, спорту, туризму; утриманням об'єктів спільної власності; плануванням регіонального розвитку тощо.

Реалізація реформи планується в два етапи: 1) підготовчого (2014 рік) та 2) безпосередньої реалізації (2015–2017 роки), в результаті чого очікується посилення правової, організаційної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, провадженню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської хартії місцевого самоврядування; покращення доступу до публічних послуг, підвищення їх якості; створенню сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень; формуванню ефективної територіальної системи органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади для забезпечення сталого соціально-економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Першим кроком у цьому напрямі стало розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 18 червня 2014 року, яке передбачає внесення змін до:

- Бюджетного та Податкового кодексів України в частині децентралізації фінансів, зміцнення матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування;

- Земельного кодексу України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з розпорядження земельними ділянками, у тому числі за межами населених пунктів.

Положення, висунуті у Концепції, були закріплені і у президентському проекті конституційної реформи. 3 липня 2014 року Президент України вніс на розгляд Парламенту проект Закону України «Про внесення змін у Конституцію України (щодо повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування)»⁴. Частина положень законопроекту пропонує заходи щодо децентралізації публічної влади в Україні та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Зокрема, Президентом України запропоновано докорінно змінити засади організації та функціонування органів місцевого самоврядування шляхом закріплення його розуміння як права і спроможності жителів громад у межах Конституції і законів України самостійно вирішувати питання місцевого значення в інтересах місцевого населення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування.

Змінами вилучаються з конституційного регулювання обласні та районні державні адміністрації: вилучаються ст. 118 і 119, які регламентують діяльність місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повнова-

ження мають бути зосереджені на базовому рівні (село, селище, місто). Разом з тим, передбачається утворення виконавчих органів обласних та районних рад. Голова обласної ради, голова районної ради має обиратись зі складу депутатів відповідної ради та очолювати її виконавчий орган.

Згідно змінами до ст. 106 пропонується закріпити за Президентом України право дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи органу місцевого самоврядування у випадку, визначеному цією Конституцією; призначати та звільняти з посад представників Президента України в регіонах та районах; за поданням представника Президента України у відповідному регіоні зупиняти дію рішення Верховної Ради АРК чи органу місцевого самоврядування з мотивів його невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо його конституційності. Статус представника Президента України визначено у ст. 107 законопроекту: до його обов'язків віднесено здійснення нагляду за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування та територіальних органів центральних органів виконавчої влади; координацію взаємодії територіальних органів центральних органів виконавчої влади; спрямування та організацію діяльності усіх територіальних органів центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного або воєнного стану.

Одночасно з реформуванням статусу органів місцевого самоврядування конкретизуються окремі положення Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, закріплено вимогу регулювання законом умов та порядку утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів у межах районів.

Прив'язка Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні до конституційної реформи з одного боку свідчить про комплексний підхід її ініціаторів, а з іншого ставить прогрес у реформуванні місцевої влади від успішності останньої.

У вересні 2014 року Україна ратифікувала Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування⁵, що значно розширює права громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні, містить застереження проти хабарництва чи використання силових або примусових форм участі особи в суспільному житті місцевих громад. Його імплементація у вітчизняне законодавство сприятиме зміцненню системи місцевого самоврядування, підвищенню ефективності і легітимності його органів за рахунок залучення мешканців до вирішення місцевих проблем.

Як свідчить аналіз зарубіжного зарубіжного досвіду альтернативою добровільному чи примусовому укрупненню територіальних громад є розвиток міжмуніципального співробітництва. У липні 2014 року був прийнятий Закон України «Про співробітництво місцевих громад»⁶, який визна-

чив організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципів, форм, механізмів такого співробітництва, його державної підтримки, фінансування та контролю. Ним передбачено такі форми співробітництва (ст. 4):

1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів;

2) реалізації спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів;

3) спільного фінансування суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів;

4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів;

5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень.

Для стимулювання співробітництва між органами місцевого самоврядування держава надаватиме субвенції, методичну, організаційну та іншу підтримку; передаватиме об'єкти державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва (ст. 15).

Оскільки закон прийнято відносно недавно, то оцінити його наслідки для діяльності органів місцевого самоврядування досить складно. Однак окремі його положення можуть негативно вплинути на процес співробітництва. Зокрема, не було враховано зауваження Головного науково-експертного управління щодо недосконалої процедури запровадження реєстру про співробітництво територіальних громад (ст. 9), яка не вказує строків його створення⁷. Крім того, його існування не узгоджується з принципом організаційно-правової самостійності місцевого самоврядування.

Одним з реальних кроків щодо удосконалення територіальної організації влади України є добровільне об'єднання декількох територіальних громад. Така можливість згідно чинного законодавства передбачена тільки для сусідніх сіл за рішенням місцевого референдуму. У науковій літературі висловлюються різні пропозиції щодо об'єднання територіальних громад. Заслуговує на увагу думка, 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 заходів⁸. Стимулом та основою для подальшого укрупнення територіальних громад може стати розвиток співробітництва територіальних громад та їх представницьких органів з метою вирішення спільних завдань місцевого значення, таких як розвиток транспорту, зв'язку, водопостачання, водовідведе-

дення, утилізації відходів тощо.

Все ще перебуває на розгляді Верховної Ради України проект Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»⁹ покликаний регулювати відносини, що виникають у процесі об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. Цей процес повинен здійснюватися із дотриманням принципів конституційності та законності; добровільності; економічної ефективності; державної підтримки; прозорості та відкритості (ст. 2).

На думку авторів законопроекту, сформована в результаті об'єднання територіальна громада повинна виконувати наступні умови (ст. 4): мати нерозривну територію; розташовуватися в межах однієї області; відстань від адміністративного центру об'єднаної територіальної громади до найвіддаленішого населеного пункту громади повинна гарантувати негайний приїзд швидкої медичної чи пожежної допомоги протягом 30 хв.; відсутність дублювання (у новоствореній громаді не може існувати ще однієї громади з власним представницьким органом); недопущення погіршення якості надання публічних послуг населенню та зменшення їх обсягу.

Оскільки йдеться про добровільне об'єднання, то на перший план виходять не демографічні (кількість населення) і просторові (площа) міркування, а наголошується на необхідності врахування історичних, природних, етнічних, культурних та інших чинників, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади.

Законопроект містить норми, що регулюють такі найбільш дискусійні питання в ході створення нової громади як визначення адміністративного центру (ним може стати населений пункт з розвиненою інфраструктурою та найближчий до географічного центру) та найменування об'єднаної громади (як правило, за назвою адміністративного центру) (ст. 4).

Ініціаторами об'єднання територіальних громад можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіальної громади, які готують і подають пропозиції на розгляд відповідної ради. Прийняте нею рішення є підставою для звернення до інших суміжних територіальних громад з пропозицією про об'єднання та утворення спільної робочої групи з підготовки проекту договору про об'єднання територіальних громад. Якщо ради сусідніх територіальних громад висловлюють згоду, то утворюється спільна робоча група з підготовки проекту договору про об'єднання.

Слід звернути увагу на те, що автори законопроекту фактично пропонують відмовитися від обов'язкового проведення місцевого референдуму з питань об'єднання територіальних громад, що передбачено ст. 6 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Ця норма, на їх думку, ускладнює процес об'єднання і робить його неефективним. Оскільки територіальна громада як адміністративно-територіальна одиниця – це відносно відокремлена частина єдиної, цілісної території держави, що є простою основою для організації та діяльності органів виконавчої влади та

органів місцевого самоврядування, то питання утворення, ліквідації чи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць нижчих рівнів стосуються не тільки інтересів місцевого населення, а й інтересів мешканців адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня (районів, областей), а також держави загалом. Саме тому утворення чи ліквідація адміністративно-територіальних одиниць не може визначатися виключно рішеннями місцевих референдумів відповідних територіальних громад про їх об'єднання в одну територіальну громаду чи вихід із складу сільської громади. Рішення таких референдумів та рішення відповідних рад) можуть розглядатися лише як форма участі територіальних громад у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою, а тому вони повинні мати факультативний характер.

Після схвалення проекту договору відповідними радами, він протягом п'яти днів подається спільною робочою групою Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній державній адміністрації для розгляду та погодження. Після прийняття ними позитивного висновку договір публікується і набуває чинності.

Для заохочення територіальних громад до укрупнення держава здійснює організаційну, методичну та фінансову підтримку (ст. 10). Фінансова підтримка здійснюється шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади (ст. 11). При цьому висувається важлива умова: межі території новоутвореної об'єднаній територіальної громади повинні повністю відповідати межам, визначеним перспективним планом формування територій громад Автономної Республіки Крим, області, що, до певної міри, обмежує свободу вибору територіальних громад, а з іншого – закладає основи для формування раціональної моделі адміністративно-територіального устрою держави.

Очікується, що середня чисельність сільської громади у разі об'єднання в нову територіальну громаду становитиме 9 тисяч осіб, середня кількість населених пунктів у сільській громаді становитиме 16, очікувана середня площа громади – близько 400 кв. кілометрів. Іншими словами, переважна частина нових громад буде створена на базі районів, що існували в УРСР до адміністративно-територіальної реформи 1954-1960 років.

Вважаємо, що цей законопроект може стати першим кроком на шляху до впровадження нової моделі адміністративно-територіального устрою України. Спроба здійснення адміністративно-територіальної реформи у 2005 році не мала успіху через намагання нав'язати зверху територіальним громадам новий устрій, який не повною мірою враховував їх потреби. Як свідчить зарубіжний досвід, успішна реформа адміністративно-територіального устрою складається з двох етапів: добровільного (коли територіальні громади на власний розсуд ініціюють об'єднання з сусідами) та примусового (коли нові одиниці створюються відповідно до критеріїв, розроблених центральними органами виконавчої влади). У разі прийняття урядового проекту можна буде говорити про початок процесу перегляду застарі-

лого адміністративно-територіального устрою держави.

Отже, на сьогодні в Україні загалом сформувалися усі необхідні передумови для успішного реформування системи територіальної влади (наявність політичної волі, нормативно-правові напрацювання), включаючи накопичений негативний досвід невдалих спроб реорганізації адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. Затягування із її реалізацією загрожує, з одного боку, втратою так званого «вікна можливостей» – сприятливих умов у політичному середовищі та підтримки з боку громадян, а з іншого – значним погіршенням економіко-соціального становища держави.

1. *Наказ* Міністерства України «Про утворення Робочої групи з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади» від 17.03.2015 № 75 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805/priynyati-normativno-pravovi-akti-862604/nakaz-minregionu-ukrayini-vid-17-03-2015-n-75-pro-utvorennya-robochoyi-grupi-z-pitan-reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-t-983088/>. 2. *Розпорядження* Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 01.04.2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – 11 квітня. 3. *Розпорядження* КМУ «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» № 591-р 18.06.2014 // Урядовий кур'єр. – 2014. – 23 липня. 4. *Проект* Закону України «Про внесення змін у Конституцію України (щодо повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування)» №4178а від 26.06.2014 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513. 5. *Закон* України «Про ратифікацію Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» 02.09.2014 № 1664-VII // Голос України. – 2014. – 24 вересня. 6. *Закон* України «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 № 1508-VII // Голос України. – 2014. – 23 липня. 7. *Висновок* Головного науково-експертного управління 30.05.2014 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=50756&pf35401=302738>. 8. *Любченко П.* Реформа територіального устрою як чинник розвитку місцевого самоврядування в Україні / П. Любченко // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 4 (43). – С. 191. 9. *Проект* Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 4070а від 13.06.2014 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4070%E0&skl=8.

УДК 321.02

М. В. СПІВАК

ЗДОРОВ'Я НАЦІЇ В УМОВАХ СУСПІЛЬНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Висвітлено питання цінності здоров'я людини. Визначено сутність понять «нація», «здоров'я нації», «трансформація». Наголошується на необхідності розуміння

© *СПІВАК Марина Вікторівна* – кандидат юридичних наук, викладач кафедри адміністративного права і процесу НАВС