

Б. В. КАЛИНОВСЬКИЙ**ШЛЯХИ РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОСНОВИ
ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

Розкрито територіальну основу організації місцевої публічної влади в Україні, сформульовано поняття територіальної основи організації місцевої публічної влади. Охарактеризовано проблеми нормативного забезпечення адміністративно-територіального устрою, запропоновано шляхи його вдосконалення.

Ключові слова: *місцева публічна влада, адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, місцевий орган державної влади.*

**Калиновский Б.В. Пути реформирования территориальной
основы организации местной публичной власти в Украине**

Осуществлена характеристика территориальной основы организации местной публичной власти в Украине, определено понятие территориальной основы организации местной публичной власти в Украине, охарактеризовано проблемы нормативного обеспечения административно-территориального устройства, предложены пути его совершенствования.

Ключевые слова: *местная публичная власть, административно-территориальное устройство, местное самоуправление, местный орган государственной власти,*

Kalynovskyi B. Ways of reforming the territorial basis of organization of local public authority in Ukraine

This article conducted the characteristic of the territorial basis of the organization of local public authority in Ukraine, defined the concept of

© КАЛИНОВСЬКИЙ Богдан Валерійович – кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ

the territorial basis of the organization of local public authority in Ukraine, conducted the characteristic of normative maintenance of administrative and territorial division, and suggested ways for its improvement.

Key words: *local public authority, administrative and territorial division, local government, local government authority.*

Сучасна модель територіальної основи 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 в напрямку проведення децентралізації, не дивлячись на те, що це є пріоритетним напрямком реформ.

Окремі юридичні аспекти територіальної організації влади в Україні розглядалися в працях теоретиків права та фахівців з окремих його галузей, такі як – О. Батанов, С. Березовська, Ю. Бисяга, І. Бондаренко, В. Борденюк, О. Бориславська, В. Верхогляд, Ю. Делія, Р. Колишко, В. Кравченко, О. Продаєвич, І. Сторожук, М. Теплюк, Ю. Торохтій, Г. Чапала, А. Щерба та ін.

Конституція України містить розділ 9, який 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 со-

ціально-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.

Стосовно поняття адміністративно-територіального устрою, то під ним розуміють обумовлену географічними, історичними, економічними, соціальними та іншими чинниками система внутрішньої територіальної організації, яка закріплена законодавчо і вибудовується на основі поділу території держави на складові частини з метою забезпечення збалансованого розвитку регіонів і чіткої організації функціонування органів державної влади та управління на місцях¹.

В основу організації адміністративно-територіального устрою, як вважає Дністрянський М., необхідно покласти такі суспільно-географічні критерії, які мають функціональне значення для всієї системи територіального управління: кількість ієрархічних ступенів адміністративно-територіальної системи повинна в загальних рисах співвідноситись із розмірами території держави, чисельністю та розміщенням її населення; доцільно, щоб розміри адміністративних одиниць одного рівня не відрізнялися великою контрастністю, щоб кожна адміністративна одиниця була цілісною, комунікаційно

зв'язаною, із вдалим розташуванням адміністративного центру, який до того ж повинен мати необхідний людський та інфраструктурний потенціал. Адміністративні одиниці середнього і вищого рівня теж мали б володіти достатнім природо-ресурсним потенціалом та економічною базою².

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 організація 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 зміни³. 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 реформ⁴ прийшов до висновків, про те, 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 відповідні адміністративно-територіальні одиниці є створення умов для формування найбільш ефективної системи публічної адміністрації, 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 зарубіжних країн формувався, як правило, під впливом географічних чинників у їх сукупності з економічними, соціальними та демографічними особливостями територій. Новелізація цих чинників, зумовлена динамікою суспільного прогресу, призводить до відповідних змін в адміністративно-територіальному устрої держави. Проте зазвичай вони не є надто радикальними, а самі держави досить обережно ставляться до реформ територіального устрою навіть в умовах прийняття нових конституцій чи конституційних законів, що передбачають суттєві зміни в інших сферах організації держави. 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 зарубіжних держав донині існують досить застарілі територіальні одиниці з невеликою територією та кількістю населення. Водночас ряд країн для побудови дієвої системи територіальної організації влади пройшли через низку реформ у їх територіальному устрої. Так, комунально-територіальна реформа відбулася у 70-х роках XX ст. у Німеччині. У 80–90-х рр. подібні реформи, спрямовані на оптимізацію адміністративно-територіального устрою, проводились в Італії, Бельгії, Данії, Швеції. Основу місцевого самоврядування зарубіжних

держав становлять жителі першої – базової – ланки адміністративно-територіального устрою⁵. Що на нашу думку є логічним та обґрунтованим, та обумовленим історією виникнення та становлення місцевого самоврядування – як інституту конституційного права.

Зі змісту ст. 118 Конституції України випливає, що місцеві державні адміністрації здійснюють виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі⁶. Отже, територіальною основою здійснення місцевими державними адміністраціями місцевої публічної влади є області, райони, міста Київ та Севастополь та райони в цих містах.

Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року у ст. 1 містить визначення адміністративно-територіальної одиниці, відповідно це - область, район, місто, район у місті, селище, село. Оскільки територіальні громади села, сели та міста можуть створювати відповідні представницькі органи місцевого самоврядування, а також районні та обласні ради, шляхом об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а за рішенням міських рад можуть бути сформовані районні в місті ради, територіальною основою здійснення місцевої публічної влади органами місцевого самоврядування є область, район, місто, район у місті, селище, село.

Групи елементів системи адміністративно-територіального устрою, за рівнями організації місцевого самоврядування поділяються на дві основні групи: населені пункти (міста, селища, села) і території (області і райони)⁷.

Населені пункти (міста, селища і села) є так званим «первинним» рівнем місцевого самоврядування, оскільки лише в межах цих адміністративно-територіальних одиниць утворюється такий основоположний елемент системи місцевого самоврядування, як територіальна громада. Через недостатню обґрунтованість критеріїв розселення велика кількість поселень досить умовно зарахована до міських чи сільських⁸.

Виходячи зі змісту принципу 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, необхідним є проведення адміністративно-територіальної реформи. Основною проблемою визначення поняття, принципів та системи адміністративно-територіального устрою залишається відсутність законодавчого чіткого 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 устрою⁹. Крім того, в даному напрямку Кабінет Міністрів України 1 квітня 2014 року схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні розпорядженням № 333-р, у які зокрема зазначено, 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: базового (адміністративно-територіальні одиниці - громади); районного (адміністративно-територіальні одиниці - райони); регіонального (адміністративно-територіальні одиниці - Автономна Республіка Крим, області, м. Київ і Севастополь);

На кожному рівні адміністративно-територіального устрою функціонують відповідні органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади: на базовому рівні - сільська, селищна, міська ради та їх виконавчі органи, представництва (представники) окремих органів виконавчої влади; на районному рівні - районні ради та їх виконавчі органи, райдержадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади; на регіональному рівні - Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні ради та їх ви-

конавчі органи, облдержадміністрації, Київська та Севастопольська міські ради та їх виконавчі органи, Київська та Севастопольська міські держадміністрації, територіальні органи центральних органів виконавчої влади¹⁰.

Один із варіантів погляду на систему адміністративно-територіального устрою України містить Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 року № 2217а, які спрямовані на реформування здійснення виконавчої влади на місцях. 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. Відповідно до згаданого Проекту територіальною основою здійснення місцевої публічної влади є такі елементи системи адміністративно-територіального устрою як громада, поселення (село, селище, місто), район, область, регіон (області та міста зі спеціальним статусом)¹¹.

На наш погляд, передумовою впровадження в життя задекларованих засад місцевого самоврядування є перебудова системи організації влади і управління на дійсно демократичних засадах, що неминуче приведе до зміни чинної моделі місцевого самоврядування. Найважливішим завданням у цьому плані є проведення реальної адміністративно-територіальної реформи з одночасною децентралізацією влади, яку до сьогодні практично не вдалося здійснити.

Слід погодитись, що одним зі стримувальних чинників реформування і територіального устрою, і місцевого самоврядування є політичні, правові, психологічні стереотипи командно-адміністративного владарювання, які підтримуються завдяки тому, що і сьогодні політична лінія характеризувалася намаганням усе вирішити і розподілити на державному рівні.

В процесі формування місцевої та регіональної політики необхідно відмовитися від існуючої до сьогодні традиції - реформувати місцеве самоврядування згори, під контролем центрального державного апарату та у його інтересах. Місцева і регіональна по-

літика повинна передбачити відмову від жорсткого адміністрування, її мета має полягати у гармонізації інтересів центру й регіонів, у забезпеченні останнім умов для самореалізації.

Тривалий час в Україні існує розуміння, що базовим елементом адміністративно-територіального устрою держави та територіальною основою має стати громада. Практика доводить, що реально таким базовим рівнем може стати місто обласного значення та частина міст районного значення. Абсолютна більшість сіл та селищ, формально називаються такими самими територіальними громадами, як і міста, об'єктивно не спроможні виконувати покладені законом повноваження місцевого самоврядування.

Без сумніву, адміністративна реформа, яка включає і реформу територіального устрою, має посилити інституційні, адміністративні та фінансові можливості місцевого самоврядування. Важливо наголосити, що при проведенні будь-якої реформи необхідно поставити ціль, і задіяти оптимальні і реальні заходи по її здійсненню. Тому, при проведенні адміністративно-територіальної реформи мають бути враховані такі вимоги: повно і виключна компетенція та спроможність органів місцевої публічної влади одного територіального рівня виконувати повноваження; нерозривність території адміністративно-територіальної одиниці, тобто виключити можливість наявності анклавів; адміністративний центр територіальної одиниці має бути максимально близько розміщеним до її географічного центру; узгодженість кількості одержувачів публічних послуг з галузевими нормами навантаження на бюджетні установи і їх фінансуванням; взаємодоповнення – досягти цивілізованої пропорції між багатими та бідними складовими, вузькоспеціалізованими населеними пунктами та територіями з диверсифікованими функціями, що сприятиме територіальній справедливості і доступу до публічних послуг.

Отже, територіальна основа організації місцевої публічної влади – елементи системи адміністративно-територіального устрою держави, відповідно до яких побудована система місцевих органів публічної влади, закріплений їх правовий статус, демографічні, географічні, соціальні, економічні характеристики.

Ключовими питаннями при здійсненні конституційної реформи системи місцевого самоврядування та, фактично, встановлення адміністративно-територіального устрою має бути деталізовано і чітко визначено:

- рівень децентралізації владних повноважень, визначення чіткої схеми розподілу повноважень між органами місцевої публічної влади на територіальному рівні;
- вироблення і закріплення більш раціональних механізмів перерозподілу фінансів, удосконалення бюджетних відносин;
- формування достатньої матеріально-фінансової і бюджетної бази для всіх територіальних громад, а в разі неможливості – створення можливості дотацій місцевих бюджетів;
- законодавче визначення ключових понять та засад адміністративно-територіального устрою України;
- закріплення конституційно-правового статусу і рівнів адміністративно-територіального устрою;
- встановлення меж, сучасних критеріїв утворення і зміни адміністративно-територіальних одиниць;
- спрощення системи та оптимізація класифікації адміністративно-територіальних одиниць.

1. *Верменич Я.В.* Територіальна організація в Україні, як наукова проблема: регіонально-історичний та політико-адміністративний виміри / Верменич Я.В. – К., 2008. – С. 101. **2.** *Агранофф Р.* Розбудова місцевих Рад в Україні : матеріали до нових програм / Агранофф Р., Краун Г., Ткачук А. ; Програма сприяння Парламентові України. – К., 2000. – С. 30. **3.** *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Г.В. – М. : Юрид. лит., 1997. – С. 147. **4.** *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. – С. 52. **5.** *За матеріалами* Комітету Регіонів Європейського Союзу (Devolution process in the European Union and the candidate countries. – European Union. Committee of the

Regions. – Brussels, 2003. **6.** Конституція України : чинне законодавство станом на 3 берез. 2014 р. : (офіц. текст). – К. : ПАЛИВОДА А. В., 2014. – 64 с. **7.** Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підруч. / [авт.-упоряд. : О. В. Батанов, Н. М. Батанова, В. М. Вакуленко та ін.] ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2010. – С. 222. **8.** Там само. **9.** 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 – дата доступу 06.02.2016. **10.** Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітн. 2014 р. № 333-р // Офіційний вісник. – 2014. – № 30. – Ст. 831. **11.** Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : проект Закону від 01.07.2015 року № 2217а // Картка законопроекту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

Kalynovskyi Bogdan. Ways of reforming the territorial basis of organization of local public authority in Ukraine

The modern model of territorial base of power in Ukraine is realized through the "political and economic dual power", local administrations intended from the center and elected public bodies and officials of local government both carry out the power. In fact, social difficult situation of competition when the two structures compete for the already limited financial and other material resources as well as control of the property is created artificially. Despite the fact that this situation is one of the factors that led to the explosion in the Ukraine political, social and economic crisis, the legislator is in no hurry to put an end towards decentralization, despite the fact that it is a priority for reform.

Aim of the article is the general characterization of the territorial basis of the organization of local public authorities in Ukraine. Tasks are to understand the concept of territorial organization and functioning of

local public authority, identify problems of administrative and territorial structure normative maintenance, finding ways to improve it.

The Constitution of Ukraine contains chapter 9, entitled territorial structure of Ukraine. Thus, Articles 132, 133 contain rules of direct action on the main principles of formation of internal territorial organization of the state. It is important, because the formation of state and local governments is build according to this territorial organization, and consequently implemented local public authority.

We consider territorial basis of local public authorities is elements of administrative-territorial structure of the state, according to which the system of local public authorities is built, their legal status, demographic, geographic, social and economic characteristics are determined.

In the implementation of the constitutional reform of local government and, in fact, the establishment of administrative and territorial structure key issues must be detailed and clearly defined are the follows:

- level of decentralization of powers, the definition of a clear scheme of dividing the powers between the local public authorities at territorial level;

- the elaboration and legal definition of a more rational mechanisms of finance redistribution, improving budgetary relations;

- forming sufficient material, financial and budgetary base for all local communities, and in case of failure - the possibility of subsidies local budgets;

- the legal definition of key concepts and principles of administrative-territorial structure of Ukraine.

Key words: local public authority, administrative and territorial division, local government, local government authority.