

РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ В АСПЕКТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ*

У статті розглянуто адміністративно-територіальну реформу в аспекті децентралізації влади в Україні. Проведено теоретичний аналіз термінологічного апарату. Автор визначив ключові засади успішного втілення адміністративно-територіальних перетворень. Особливу увагу приділено досвіду Польщі у сфері реалізації адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова: децентралізація, адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна реформа, територіальна громада.

В умовах розбудови засад правової держави та громадянського суспільства науковці фокусують увагу на питанні децентралізації, що визнається європейським співтовариством прогресивним засобом функціонування адміністративно-територіального устрою. Одним із визначальних пріоритетів для України в аспекті децентралізації є успішне реформування системи адміністративно-територіального устрою, що дасть змогу скоротити відстань між громадянами і владою, сприятиме результативному місцевому управлінню та забезпеченню прав та свобод людини. Тому дослідження адміністративно-територіальних перетворень в Україні – одна з найактуальніших проблем конституційно-правового характеру.

Аналіз наукових публікацій засвідчує, що теоретичні аспекти функціонування адміністративно-територіального устрою у своїх працях висвітлювали: Т. Соловійова, М. Шафір, І. Магновський, С. Турусин, В. Куйбіда, О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик, О. Скрипнюк, О. Курінний, Н. Топпервін, Ю. Ганущак та інші науковці.

Децентралізація – складне та багатогранне поняття, яке означає сукупність принципів або інституціональних механізмів, котрі делегують деякі урядові повноваження нижчим органам влади, місцевим об'єднанням або децентралізованим одиницям [2, с. 28]. Зокрема, науковець О. Скрипнюк зазначає, що «альтернативи децентралізації немає, бо саме здійснення успішної децентралізації влади є запорукою ефективного територіального розвитку та забезпечення справжнього народовладдя в Україні» [3, с. 24].

Сучасна юридична наука не оперує єдиним визначенням поняття «адміністративно-територіальний устрій». Радянський учений М. Шафір

запропонував таке його розуміння: «...це обумовлений завданням і функціями держави і проведений з урахуванням природно-історичних, економічних, національних принципів поділ території країни на внутрішньоузгоджені складові, відповідно до яких будується система місцевих та інших державних органів і громадських організацій на місцях з метою забезпечення комплексного економічного та соціального розвитку території та ефективності діяльності державного апарату» [4, с. 145].

Разом з тим в юридичній літературі поряд із поняттям «адміністративно-територіальний устрій» використовують і «адміністративно-територіальний поділ». Наприклад, Т. Соловійова стверджує, що адміністративно-територіальний поділ – це система територіальної організації держави (поділ на області, дистрикти і т. д.), на основі якої будується система місцевих органів влади [5, с. 209].

На глибоке переконання автора, поняття «адміністративно-територіальний поділ» є комплексним, адже означає сукупність певних економічних регіонів, що складаються об'єктивно і слугують територіальному плануванню та координації економічної (господарської) діяльності областей, котрі входять до їх складу [6, с. 87].

Зазначимо, що адміністративно-територіальний устрій пов'язаний з місцевим самоврядуванням – правом і реальною здатністю органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ і управляти нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення [11]. У статті 140 Конституції України зазначено, що місцеве самоврядування – право територіальної громади –

* Статтю підготовлено за результатами участі у Науково-практичній конференції «Верховенство права та місцеве самоврядування в Україні», що відбулась 16 грудня 2016 р. в НаУКМА за підтримки спільного проекту Центру дослідження верховенства права НаУКМА та Академії Фольке Бернадотта (Королівство Швеція).

жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України [1, с. 59].

Системність дефініції адміністративно-територіального устрою взаємодіє з поняттям адміністративно-територіальної реформи – зміни організації територіального устрою, статусу наявних та впровадження нових рівнів адміністративно-територіальних одиниць, покращення рівня суспільних послуг, що пропонуються органами державної влади та місцевого самоврядування.

Першочерговим завданням адміністративно-територіального устрою і органів місцевого самоврядування демократичної держави є діяльність територіальних громад, що в змозі забезпечити надання якісних громадських та адміністративних послуг її мешканцям. Науковець В. Куйбіда висвітлює проблемні аспекти, які вказують на необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні, а саме: чинна схема адміністративно-територіального устрою України являє собою складну та невпорядковану чотириступеневу ієрархічну структуру; наявність населених пунктів, територія яких відокремлена від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці, тобто порушення принципу компактності; надмірна подрібненість адміністративно-територіальних одиниць на базовому рівні; великі диспропорції між районами в межах регіону, між сільськими, селищними радами, рівнями їх ресурсного забезпечення та показниками соціально-культурного розвитку; нерівномірна доступність та віддаленість до адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці; відсутність у багатьох випадках точно визначених у натурі меж адміністративно-територіальних одиниць або встановлення значної частини меж таких одиниць без урахування місцевих, природних, історичних та інших факторів, перспектив розвитку регіонів та населених пунктів [7, с. 71]. Таким чином, наведені недоліки – це лише невелика частина проблем, які потрібно вирішити в найближчій перспективі шляхом проведення ефективної адміністративно-територіальної реформи.

5 лютого 2015 р. було прийнято Закон України № 157-VIII «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Мета цього нормативно-правового акта – це створення правових умов та можливостей для посилення гарантій місцевого самоврядування; сприяння створенню дієздатних сільських територіальних громад; формування ефективно діючих рад та їх виконавчих

органів, головним завданням яких має стати поліпшення забезпечення потреб громадян, якісне надання їм необхідних соціальних послуг; забезпечення сталого розвитку відповідних територій, ефективного використання бюджетних коштів [9].

Передусім, зазначимо, що важливе значення має принцип добровільності, який ґрунтується на вільному волевиявленні суб'єктів об'єднання територіальних громад і передбачає відсутність тиску з боку органів виконавчої влади. У цьому контексті виникає дилема, коли громади змушені об'єднуватися, оскільки в іншому випадку вони ризикують залишитися без належної державної фінансової підтримки. О. Кулініч, народний депутат України восьмого скликання, наводить приклад Полтавщини. Він зазначає, що Попівську сільраду Миргородського району влада намагається приєднати до Комишнянської селищної ради. Люди бажають приєднатися до Миргородської громади, оскільки до Миргорода ближче та інфраструктура там краща [13]. Автор вважає, що це питання потрібно вирішувати шляхом примирення влади та територіальної громади.

По-друге, постає необхідність удосконалення законодавчої бази. Мова йде про створення нормативно-правових актів, які сприятимуть реалізації адміністративно-територіальної реформи: законів України «Про адміністративно-територіальний устрій України» та «Про місцеві органи виконавчої влади». Окрім цього, доцільно створити потужну фінансову базу для результативного функціонування адміністративно-територіальних громад. Це можна здійснити шляхом внесення змін до Податкового та Бюджетного кодексів України.

По-третє, необхідно врахувати принцип розумності. В умовах децентралізації забезпечується поєднання діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування. Ми вважаємо, що синтез державного і місцевого управління є важливим для соціуму, оскільки ліквідує прірву між людиною і державою. Тому повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення, до тієї проблеми, яку він вирішує [8, с. 47]. Безумовно, це відповідає принципу розумності.

По-четверте, на нашу думку, варто обрати пілотну область і провести об'єднання територіальних громад, за результатами якого визначити,

що саме змінюється під час пілотного проекту, які є індикатори успіху. Оскільки такі показники можуть бути не досить визначеними, існує загроза компрометації ідеї реформи [10].

Міжнародний досвід свідчить, що країни, які провели комплексну адміністративно-територіальну реформу, досягнули значних висот у сфері розбудови засад громадянського суспільства. Безумовно, децентралізація відіграє важливу роль у демократизації суспільства, переході до інститутів, заснованих на ініціативі та відповідальності окремої людини та громади. Варто детально ознайомитись із адміністративно-територіальними перетвореннями Польщі, що стали зразком для наслідування в Україні. Система центральної адміністрації та місцевого самоуправління Польщі ґрунтується на її територіальному устрої, що має три види територіальних одиниць: гміни, повіти та воєводства (з 1 січня 1999 р. функціонують 16 воєводств, 308 сільських повітів, 65 міських повітів і 2489 гмін). Ці адміністративно-територіальні одиниці слугують просторовою базою для діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування. Нині воєводство має воєводський сеймик на чолі з воєводою, що виконує урядові контролюючі та наглядові функції, та воєводське правління, яке представляє маршалек. Вища ланка територіальної організації Польщі – повіт. Він управляється повітовою радою та правлінням повіту. Локальне управління в гмінах – яскраве втілення принципу децентралізації. У гмінах діють тери-

торіальні громади. Вони управляються радою, виборним місцевим органом, та колегією – виконавчим органом, що складається з мера та інших виборних радою осіб. Гміна – юридична особа, що забезпечує найважливіші суспільні потреби і несе відповідальність за свої дії. До сфери її компетенції можна віднести питання освіти, культури, транспортного сполучення, соціального захисту населення тощо. Таким чином, ми не можемо не погодитися з позицією науковців, які вважають, що польська адміністративна реформа була успішною та ефективною [12, s. 72–73, 87]. Практику дуалістичної моделі управління територіями можна використати в Україні, але для цього потрібно чітко розмежувати повноваження центральних органів виконавчої влади і місцевого самоврядування та передати їх на місця для ефективного використання.

Підсумовуючи зазначене, можна стверджувати, що проведення адміністративно-територіальної реформи в аспекті децентралізації сприятиме оптимізації функціонування адміністративно-територіального устрою України. Тому ці перетворення потребують першочергової уваги з боку держави та суспільства.

Статтю підготовлено за результатами участі у Науково-практичній конференції «Верховенство права та місцеве самоврядування», що відбулась 16 грудня 2016 р. в НАУКМА за підтримки спільного проекту Центру дослідження верховенства права НАУКМА та Академії Фольке Бернадотта (Королівство Швеція).

Список літератури

1. Конституція України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 30 вересня 2016 р. : (офіційний текст). – К. : Паливода А. В., 2016. – С. 59.
2. Турусин С. В. Централізація–децентралізація: управленческий аспект / С. В. Турусин // Основы экономики, управления и права. – 2013. – № 1. – С. 27–29.
3. Скрипнюк О. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика [Електронний ресурс] / О. Скрипнюк // Віче: громадсько-політичний і теоретичний журнал. – 2015. – № 12. – С. 22–24. – Режим доступу: www.viche.info. – Назва з екрана.
4. Шафир М. Административно-территориальное устройство советского государства / М. Шафир. – М., 1983. – 145 с.
5. Соловьева Т. Проблемы терминологии при изучении истории административно-территориального деления / Т. Соловьева // Документ. Архив. История. Современность. – Вып. 10. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2009. – С. 209–215.
6. Коршун В. До питання про сутність і значення адміністративно-територіального устрою держави / В. Коршун // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2011. – № 2 (21). – 87 с.
7. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: [монографія] / В. С. Куйбіда [та ін.]; заг. ред. О. В. Турчинов; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К. : [Геопринт], 2009. – 618 с.
8. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Електронний ресурс] / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 47 с. – Режим доступу: [http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ua_publ_chno_vladi_dosv_d_evropejskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni\(2\).pdf](http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ua_publ_chno_vladi_dosv_d_evropejskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pdf). – Назва з екрана.
9. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minregionbud.gov.ua. – Назва з екрана.
10. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Ю. Ганущак; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». – К. : ТОВ «Софія-А», 2013. – С. 144.
11. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
12. Wasintyrinski B. Ustrojwladzadministracyjnychpanstwowych i samorzadowych / B. Wasintyrinski // Encyklopedia prawa obowiazujacego w Polsce. – Poznań : Fisher i Majewski, 1925. – Cz. 1. – Zesz. 2. – 139 s.
13. Кулініч О. І. Чим загрожує «добровільно-примусове» об'єднання громад [Електронний ресурс] / Олег Іванович Кулініч // Економічна правда. – 15. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/columns/2015/06/15/546631/>. – Назва з екрана.

A. Demianchenko

ADMINISTRATIVE TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE IN TERMS OF DECENTRALIZATION OF POWER

The article reviews the administrative territorial reform in Ukraine in terms of decentralization of power. Nowadays, the European Union declares the decentralization as progressive means of administrative division and the system of public authorities. Undoubtedly, the idea of decentralization is connected with administrative divisions. The paper presents a theoretical analysis of terminological apparatus. It shows that there are some contradictions with the concepts of administrative divisions. It should be admitted that there are a lot of complicated aspects which are associated with the administrative territorial division in Ukraine, such as an unordered hierarchical structure of administrative units, fragmentation of administrative units at their basic level, etcetera. The author has identified the key principles of successful implementation of administrative-territorial transformation. It should be noted here that the government of Ukraine cannot ignore the principle of goodwill while combining local communities. Secondly, the article reveals that the legal framework is in need of improvement. Thirdly, the principle of rationality must be considered while joining the public and local authorities. Fourthly, the government should implement a pilot project of combining local communities. The author pays attention to Poland's experience in implementing the administrative territorial reform in Ukraine.

Keywords: decentralization, administrative divisions, administrative-territorial reform, local community.

Матеріал надійшов 17.05.2017

УДК : 342.25.724:351/354

Курінний О. В.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ (УТВОРЕННЯ ОБ'ЄДНАНИХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД) ЯК АЛЬТЕРНАТИВА АВТОНОМІЗАЦІЇ ТА ФОРМА ВНУТРІШНЬОГО САМОВИЗНАЧЕННЯ КОРИННИХ НАРОДІВ І НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В УКРАЇНІ*

У статті проаналізовано правові засади створення етнічно однорідних об'єднаних територіальних громад у рамках територіальної реформи й децентралізації в Україні – крізь призму фактичної реалізації компактними корінними народами і національними меншинами України права на внутрішнє політичне самовизначення.

Ключові слова: право на самовизначення, децентралізація, об'єднані територіальні громади, адміністративно-територіальний устрій, національні меншини, корінні народи, автономія.

У статті правові і політичні аспекти творення об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) і зміни адміністративно-територіального устрою України буде розглянуто як черговий етап розвитку вітчизняної правової системи та законо-

давчої бази на шляху до визнання і легітимації фактичного внутрішнього самовизначення етнічних груп України: корінних народів і національних меншин. Таке санкціонування внутрішнього самовизначення цілком відповідає засадам

* Статтю підготовлено за результатами участі у Науково-практичній конференції «Верховенство права та місцеве самоврядування в Україні», що відбулась 16 грудня 2016 р. в НаУКМА за підтримки спільного проекту Центру дослідження верховенства права НаУКМА та Академії Фольке Бернадотта (Королівство Швеція).