

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО І ПРОЦЕС. МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО. СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА**

УДК 342.25

**Калиновський Богдан Валерійович,**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри конституційного  
та міжнародного права  
Національної академії внутрішніх справ,*

**ДО ПИТАННЯ РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ГРОМАДАХ, ЯКІ ТЕРИТОРІАЛЬНО ЗНАХОДЯТЬСЯ У СКЛАДІ ІНШИХ**

*У статті показано сучасні проблеми організації та функціонування місцевої публічної влади територіальних громад сіл, селищ, міст, які перебувають у складі інших територіальних громад. Обґрунтовано необхідність внесення змін до Конституції України та законів України, які сприятимуть ефективному функціонуванню органів місцевого самоврядування у межах складних адміністративно-територіальних утворень.*

**Ключові слова:** територіальна громада, місцева публічна влада, адміністративно-територіальна одиниця, територіальний устрій, Конституція України, місцеве самоврядування.

**Постановка проблеми.** Чіткий і зрозумілий адміністративно-територіальний устрій – це передумова для ефективної роботи місцевої публічної влади, зокрема місцевого самоврядування. Кінцева його мета – підвищення рівня життя громадян, дотримання гарантованих соціальних стандартів, створення можливості отримання сучасних управлінських послуг.

Україна вже більше 20 років живе за старою радянською адміністративно-територіальною системою, і в спадщину нам дісталася така парадоксальна ситуація, коли, скажімо, у складі одних територіальних громад перебувають інші територіальні громади, які є самостійними суб'єктами місцевого самоврядування.

Нормативно-правова основа регулювання правовідносин у цій сфері останніми десятиліттями характеризується нестабільністю і значною мінливістю. Змінювалася базова термінологія, концептуальні підходи, компетенція тих чи інших органів місцевої публічної влади, порядок їх формування та організаційно-правові форми діяльності. На сьогодні базовими документами, що регулюють питання адміністративно-територіального устрою є Конституція України, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», Земельний кодекс України, Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою, затверджене ще Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року, яке і сьогодні залишається юридично чинним. Однак, положення даних актів, що засвідчує практика застосування, не забезпечує повноти регулювання цих відносин і містить прогалини, неузгодженості, суперечності та потребують змін, доповнень і суттєвого вдосконалення.



Особливо гостро стоїть проблема відсутності базового закону у сфері адміністративно-територіального устрою, прийняття якого безпосередньо передбачено Конституцією України. У зв'язку з неврегульованістю питань адміністративно-територіального устрою і відповідно організацією місцевої публічної влади, в Україні виникла складна ситуація, особливо у тій частині, що пов'язана із функціонуванням органів місцевого самоврядування у межах складних адміністративно-територіальних утворень, або так званих «матрьошок».

Важливо наголосити, що в Україні на 2013 рік у підпорядкуванні 88 міст і Автономної Республіки Крим перебуває 36 міст, 207 селищ міського типу, 128 селищ та 190 сіл. Загалом, приклади існування подібних адміністративно-територіальних утворень наявні в Автономній Республіці Крим та в 14 областях. Так, наприклад, у межах території міста Ірпінь Київської області крім Ірпінської міської ради, діють Ворзельська, Гостомельська та Коцюбинська селищні ради. Фактично, у складі територіальної громади, яка об'єднує жителів всіх населених пунктів і обирають Ірпінського міського голову та Ірпінську міську раду, діють інші територіальні громади, які одночасно обирають відповідних голів та депутатів селищних рад. На практиці зустрічається і ще більш складні адміністративно-територіальні утворення, наприклад, місто зі спеціальним статусом Севастополь, має поділ на чотири райони в місті, з яких утворені районні у місті ради, та до них віднесено 31 населений пункт. Адреси таких населених пунктів звучать зокрема так: Луганська область, місто Луганськ, місто Олександрівськ, селище Тепличне чи селище Дзержинське. Така ситуація є непоодинокую і потребує невідкладного врегулювання.

Здійснивши статистичні розрахунки, слід зауважити, що складних громад у нас 1,5 відсотки від усіх громад, які є в Україні. Можна зробити висновок, що для одних громад ця проблема має є актуальною, яку необхідно вирішувати, але з точки зору всієї держави вона є незначною, і вирішення цього питання залишається на потів. Тому, без удосконалення адміністративно-територіального устрою неможливий сталий і збалансований соціально-економічний розвиток держави і кожної окремої її території.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В Україні відбувається становлення і розвиток вітчизняної наукової школи муніципального права, що підтверджується появою цілого ряду наукових досліджень, присвячених статусу органів місцевої публічної влади та удосконаленню адміністративно-територіальному устрою.

Опрацювання вітчизняних наукових джерел щодо організації та функціонування місцевої публічної влади показав, що вченими вже напрацьовано підґрунтя для майбутніх досліджень. Вагомий внесок у висвітлення окреслених у науковій статті питань зробили М. Баймуратов [2], О. Батанов [2], В. Борденюк [3], В. Кравченко [4], І. Коліушко [5], В. Погорілко [6] та ін. Сучасний рівень дослідження статусу місцевої влади в складних адміністративно-територіальних одиницях вимагає нових розробок реформування.

Водночас вивчення наявних вітчизняних джерел показує, що більшість складових цієї сфери аналізу залишаються недостатньо дослідженими. Крім того, існує потреба в узагальненні і врахуванні нових факторів стосовно територіальної організації місцевої публічної влади, передусім за рахунок постіндустріальних елементів розвитку, інформатизації і комп'ютеризації суспільства, глобалізації світу, сучасних змін в українському суспільстві. Необхідність удосконалення територіальної організації місцевої публічної влади обумовлюється актуальністю вирішення таких проблем як забезпечення формування дієздатних і самодостатніх територіальних громад, гарантування



територіальності місцевого самоврядування, сприяння повсюдності місцевого самоврядування.

**Постановка завдання.** Завданням наукової статті є розкриття проблем адміністративно-територіального устрою держави України та розробка пропозиції щодо удосконалення законодавчого регулювання статусу місцевої публічної влади в селах, селищах, містах, які входять до складу інших територіальних громада.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Проблема правового статусу територіальних громад сіл, селищ і міст, які перебувають у складі інших територіальних громад, мають декілька складових, а саме історичну, соціально-економічну та політичну. При виробленні підходів до реформування пріоритетом має стати врахування саме соціально-економічні основ функціонування територіальних громад і їх жителів.

Адміністративно-територіальний устрій, який Україна сьогодні має, було утворено після 1917 року, коли було зруйновано природну систему устрою, де виділялося поняття «адміністративно-територіальна одиниця» і поняття «поселення», «населений пункт». До 1917 року на сучасній території України існувало три територіальних основи: перший рівень – волость, другий рівень – повітовий уїзд, третій рівень – губернія, і кожне адміністративне утворення мало свої межі, в межах яких органи місцевої влади здійснювали свої повноваження.

Комуністичний політичний режим почав створювати в селах сільради, які сприяли встановленню волі партії. Їх число зростало протягом 50 років, що і призвело до ситуації, яку ми маємо сьогодні, зокрема і так звані «матрьошки». Підставою утворення складних територіальних громад, ставали постанови партійних органів, в яких, наприклад, було зазначено, що з метою зміцнення сільськогосподарської бази основних промислових районів Донбасу... і далі по тексту, включити до міста такого-то сільраду таку-то, район такий-то [7].

Сформована в 30-ті роки ХХ ст. система адміністративно-територіального устрою України базувалась на засадах централізованої адміністративної системи управління, переважно на позаекономічній основі, відповідно до потреб централізованої партійно-державної системи управління і був сформований як територіальна організація системи строго супідрядних «по вертикалі» державних і партійних органів.

Проблеми адміністративно-територіального устрою почали виникати з розпадом СРСР, коли почалося впровадження приватної і комунальної власності. В часи, коли власність була тотальна державна, коли працювало планове господарство, ці питання не мали гострих проблем. Слід констатувати, що Верховна Рада України не врегулювала ці проблеми в Конституції України від 28 червня 1996 року. Більше того, той стан, який ми сьогодні маємо з «матрешкою» громад, порушує статті Конституції України. Так, стаття 133, за якою село, селище, місто є окремою адміністративно-територіальною одиницею. А це означає, не Ірпінь «великий» є адміністративно-територіальною одиницею, а місто Ірпінь поряд з Бучею, Гостомелем, Ворзелем і Коцюбинським є адмінтеродиниця. Ялта як місто є адмінтеродиниця, а не разом з Алупкою і трьома десятками сіл і селищ. Львів сам по собі має бути адмінтеродиницею, а не разом з Винниками, Брюховичами і Руднем і так далі.

Переконаний, що слід виходити з того, що або існує окреме поселення, яке є адміністративно-територіальною одиницею, або такого поселення немає, і воно може стати кварталом, дільницею, районом, сектором великого населеного пункту. Україна має такі приклади, які продемонстрували ефективність і прагматичність. Наприклад, під Києвом років 15 тому існували самостійні одиниці Пуща Водиця, Дарниця, яких сьогодні



немає. Вони перетворилися на мікрорайони. Це природне явище, так як розвиток великого міста призводить до того, що все це об'єднується в один населений пункт, а не в «федерацію» населених пунктів.

Коли є «матрьошка» громад, то це означає, що житель одночасно належить до двох, а часом до трьох або й до чотирьох громад. І виникає просте логічне питання: в якій громаді він здійснює самоврядування, в одній чи кількох? Саме ці проблеми були підняті на комітетських слуханнях у Верховній Раді України 11 січня 2012 року головами сіл, селищ, міст, які входять до складу великих об'єднань. Слід зауважити, що рівень проблем у них не порівняно складніший, ніж у звичайного окремого унітарного міста.

Розв'язання цієї проблеми – це складова комплексної проблеми адміністративно-територіального устрою. Світовий досвід показує, що однією із найбільш коштовних реформ, є саме адміністративно-територіальна реформа. Наприклад Республіка Польща провела таку реформу в 1998 році переважно за рахунок дотацій Європейського Союзу. Дивлячись на проблему системно, слід шукати реалістичні шляхи розв'язання цього питання. Перший варіант, об'єднання в одну громаду з ліквідацією статусу населеного пункту тих громад, що входять до складу інших. Такий шлях може бути доцільним, а може виявитися недоцільним. Особливо це стосується сіл, хоча б тому, що земельні відносини в селі і в місті різні. І коли йде мова про сільгоспвиробництво, про сільськогосподарські угіддя, то включення такої громади в межі міста – це істотно змінить ці правовідносини і можливості.

Відповідно до розрахунків Світового банку оптимальна кількість жителів територіальної громади повинна становити не менше п'яти тисяч. Реально серед існуючих адміністративних районів України немає жодного, де б середня кількість населення однієї сільради перевищувала цю величину. Натомість 77 районів, або 15 відсотків від загальної їх кількості, мають середній показник по сільській раді до 1 тис., а 431 район, або 89 відсотків, мають середню чисельність жителів в одному селі менше 1 тис [8; с. 68].

Єдиного підходу, який би врахував інтереси всіх виробити фактично неможливо. Тому до кожної такої громади слід підходити індивідуально, враховуючи при цьому багато факторів. Сьогоднішній стан тривати далі не може, тому для вирішення цих питань має бути узгоджена дія парламенту, уряду та Президента.

Другий варіант вирішення проблем «матрьошок» полягає у створення єдиного представницького органу – ради, обрання єдиного міського голови. Що стосується виконавчих структур в тих населених пунктах, які входять, то там можна було б обмежуватися тільки створенням виконавчо-розпорядчих структур. Реалізація запропонованого варіанту вимагає внесення змін до Конституції України, так як громади які входять до складу інших громад не втрачають свій статус. Крім того, при впровадженні даного варіанту розв'язання зазначеної проблеми потребує суттєвих змін виборче законодавство, яке регламентує представництво інтересів жителів громади.

Сьогодні на порядку денному стоїть проведення комплексної реформи адміністративно-територіального устрою і відповідно організації місцевої публічної влади. До питання реформування системи адміністративно-територіального устрою слід підходити всебічно, і брати до уваги різні аспекти. Головне, що б реформою були задоволені жителі громади, щоб вони на собі відчули переваги нового устрою та організації влади.

Одним із варіантів проведення реформи є прийняття змін до Конституції України, далі через прийняття закону утворити нові адміністративно-територіальні одиниці. Результатом буде зменшення кількості громад, передача владних повноважень на рівень

територіальних громад, тобто проведення децентралізації державної влади за європейським зразком. Ця реформа може розтягнутись в часі. Тому уявляється більш прагматичним задіяти інший механізм розв'язання проблеми організації влади в складних територіальних громадах. На наступних виборах можна не призначити вибори у тих сільрадах чи міськрадах, які входять до складу інших. Цей підхід є досить радикальним і швидким.

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 чітку мету, а також задіяти оптимальні і реальні заходи по її здійсненню. Тому при проведенні адміністративно-територіальної реформи мають бути враховані такі вимоги: повна і виключна компетенція та спроможність органів місцевої публічної влади одного територіального рівня виконувати надані їй 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.

Здійснення реформи місцевого самоврядування одночасно з реформою адміністративно-територіального устрою з урахуванням демократичних засад дозволить підвищити ефективність здійснення єдиної державної політики на всіх територіальних рівнях, досягти гармонійного поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів, сприяння становленню та розвитку місцевого самоврядування.

Як свідчить досвід європейських держав, зокрема: Республіки Польща, Італійської Республіки, Королівства Данії, Королівства Норвегії, Німеччини, Великої Британії, Греції та інших, реформування систем адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування не може бути розведено в часі. Адміністративно-територіальна реформа насамперед пов'язана з процесом децентралізації, яка є змістом реформи місцевого самоврядування для Європи.

**Висновки.** Отже, проблема, якій присвячена наукова стаття є лише маленькою частиною великої проблеми реформування усієї системи адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Україні. Тому що без реалізації принципу децентралізації і субсидіарності забезпечити ефективність місцевої публічної влади у такій великій країні як Україна не представляється можливим.

Аргументовано доцільність закріплення в законодавство та практику його реалізації принципу унітаризму місцевого самоврядування. Це сприятиме розв'язанню існуючих проблем. Необхідно на рівні Конституції закріпити, що одна громада не може бути підпорядкована або знаходитися в складі іншої громади, так як досвід показує, що виникає конкуренція повноважень, і відповідно з'являються певні конфлікти.

На сьогоднішній день немає можливості застосувати єдиний прийнятний для всіх алгоритм вирішення проблем організації влади в складних адміністративно-територіальних одиницях. Законодавче забезпечення реформи територіального устрою і місцевої публічної влади повинно мати комплексний характер і виходити з ідеології його цілісності, нового підходу конституційно-правового регулювання відносин у сфері



місцевого і регіонального розвитку та адміністративно-територіального устрою на всіх рівнях законодавчого забезпечення.

Важливим завданням конституційної реформи є також створення правових умов добровільного об'єднання всіх територіальних громад, в яких утворюються дієздатні органи місцевого самоврядування, спроможні виконувати законодавчо визначені власні, а також делеговані державою повноваження.

Гарантування територіальності місцевого самоврядування передбачає його здійснення на територіях, відмежованих одна від одної. При цьому на одній території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування. Населені пункти, які перебувають під юрисдикцією органів місцевого самоврядування інших адміністративно-територіальних одиниць, мають втратити статус самостійних адміністративно-територіальних одиниць.

### Список використаних джерел

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення. За заг. ред. В. Г. Яцюби. – поліграфічний центр Українського ДАГП Мінекоресурсів України. – К., 2003. – 326 с.
2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні : Кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; [за ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова]. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
3. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні : проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов ; [відп. ред. М. О. Баймуратов]. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.
4. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. / В. І. Борденюк / – К.: Парламентське вид-во, 2007. – 576 с.
5. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні: монографія / І. Б. Коліушко. – К. : Факт, 2002. – 284 с.
6. Кравченко В. В. Муніципальне право України : [навч. посіб.] / В. В. Кравченко, М. В. Пітцик. — К. : Атіка, 2003. – 672 с.
7. Муніципальне право України : Підручник. / В. Ф. Погорілко, М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальций та ін. ; за ред. Баймуратова М. О. – 2-ге вид. доп. – К. : Правова єдність, 2009 – 720 с.
8. Ткачук А. Ф. Виступ на комітетських слуханнях щодо проблематики правового статусу територіальних громад сіл, селищ, міст, які перебувають у складі інших територіальних громад 11 січня 2012 року / А. Ф. Ткачук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.auc.org.ua/sites/default/](http://www.auc.org.ua/sites/default/).

### **Калиновский Б. В. К вопросу о реформировании местной публичной власти в общинах, которые территориально находятся в составе других**

*Показаны современные проблемы организации и функционирования местной публичной власти территориальных общин села, поселка, города, которые находятся в составе иных территориальных общин. Аргументировано необходимость внесения изменений в Конституцию Украины и законы Украины, которые будут стимулировать эффективное функционирование органов местного самоуправления в пределах сложных административно-территориальных образований.*

*Ключевые слова:* територіальна община, містерна публичная власть, административно-територіальна единица, територіальное устройство, Конституция Украины, местное самоуправление.

***Kalynowskyi B. V. To the question of the reform of local public administration authorities in the communities that are geographically located in other***

*Showing modern problems of organization and functioning of local public authorities of territorial communities of villages, cities that are part of other territorial communities. Argued the need for changes to the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine that will encourage the effective operation of local governments within a complex administrative-territorial formations.*

**Key words:** community, local public authorities, administrative-territorial unit, territorial structure, Constitution, local self-government.

