

I. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ АСПЕКТИ ПОЛІТИКО- МОДЕРНІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Ірина Кресіна

ПРАВОВІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

З часу першої спроби реформувати адміністративно-територіальний устрій, здійсненої віце-прем'єр-міністром Р. Безсмертним, минуло майже 6 років. Протягом цього часу дискусії щодо оптимізації територіального устрою країни точилися лише в експертному, науковому середовищі, які іноді закінчувалися подачею відповідних законопроектів на розгляд Верховної Ради України, що так і не набували статусу закону.

На початку 2011 року Президентом України було анонсовано про майбутні реформи у 21 напрямі життєдіяльності держави, серед яких передбачався другий етап адміністративної реформи в регіонах, а також реформа системи управління регіональним розвитком на рівні центральних органів виконавчої влади.

Однак замість обіцяного прогресу ми змушені констатувати, що протягом 2010–2011 рр. відбувся значний відхід від прозорих механізмів закріплення у Державному бюджеті України розподілу субвенцій на соціально-економічний розвиток регіонів, а система органів управління регіональним розвитком була зруйнована внаслідок реорганізації Мінрегіонбуду: спочатку – через об'єднання двох міністерств Мінрегіонбуду і МінЖКГ в одне Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, а надалі – перейменування його на Міністерство будівництва та житлово-комунального господарства. Таким чином, Україна знову повернулась у ті часи, коли питання місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою, сталого та системного розвитку

регіонів залишалися поза увагою та компетенцією центральних органів виконавчої влади.

Запровадження адміністративно-територіальної реформи дає змогу вирішити такі принципи для розвитку всієї політичної та управлінської системи завдання, як: 1) впорядкування адміністративно-територіальних одиниць, здійснення їх уніфікації та систематизації; 2) підвищення ефективності використання бюджетних коштів з одночасним стимулюванням зростання дохідної частини місцевих бюджетів; 3) поліпшення якості та доступності соціальних послуг населенню; 4) призупинення деградації сільської поселенської мережі, зменшення соціокультурної різниці між містом та селом; 5) вирішення таких інфраструктурних проблем, як транспортне сполучення, вивіз та утилізація сміття, водопостачання, утримання та ремонт доріг; 6) створення просторової основи регіонального розвитку; 7) поліпшення просторового планування розвитку територій; 8) поліпшення передумов для пошкваллення залучення інвестицій; 9) поліпшення управління земельними ресурсами, зниження корупційної вразливості операцій зі землею; 10) вдосконалення системи управління територіями.

Унаслідок здійснення адміністративно-територіальної реформи відбувається **територіальна реорганізація публічної влади**, яка безпосередньо вимагає: 1) законодавчого врегулювання порядку вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою, внесення відповідних змін до чинного законодавства; 2) здійснення перерозподілу повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на основі принципу субсидіарності; 3) забезпечення повноти та винятковості повноважень органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування з питань місцевого значення для кожного рівня адміністративно-територіального устрою; 4) забезпечення місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування необхідними для виконання повноважень ресурсами; 5) запровадження ефективних механізмів співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у виконанні покладених на них повноважень; 6) посилення відповідальності місцевих органів виконавчої

влади та органів місцевого самоврядування, посадових осіб за дотримання Конституції та законів України, реалізацію наданих ним повноважень.

Сьогодні система адміністративно-територіального устрою України є багаторівневою, складною і потребує системного вдосконалення. Однією з багатьох причин, що призвели до проблем у системі адміністративно-територіального устрою, слід віднести відсутність єдиного підходу для визначення територіальної основи сільських, селищних і міських громад. Це призвело до розміщення в межах одних адміністративно-територіальних одиниць інших: міст, сіл, селищ у складі інших міст, селищ (наприклад, у адміністративних межах міст республіканського та обласного значення діють 35 рад інших міст). Виникає проблема розмежування повноважень органів місцевого самоврядування, юрисдикція яких поширюється одночасно на одну і ту саму територію.

Невирішеною залишається проблема цілісності території адміністративно-територіальних одиниць базового рівня. У багатьох випадках ця територія має дисперсний вигляд і немає єдиного замкнутого контуру (існування так званих анклавів). Усе це призводить до компетенційних спорів між органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної Республіки Крим та органами державної влади, зокрема щодо права власності на землю, майно, податків тощо.

Всупереч нормам Конституції України існує низка адміністративно-територіальних одиниць, зокрема таких, як: сільська рада, селищна рада, міська рада та селище міського типу. Наявні невиправдані диспропорції і на рівні районного поділу, що суттєво впливає на ефективність управління територіями.

Відповідно для розв'язання проблем у цій сфері насамперед потрібно *внести зміни до Основного закону держави*, недосконалість якого є серйозною перепоною на шляху формування ефективної системи адміністративно-територіального устрою. Ст. 133 Конституції визначає систему адміністративно-територіального устрою України, до якої відносить: Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища та села. Частина 2 цієї

статті містить перелік адміністративно-територіальних утворень, які «входять» до складу України. Це знову ж таки Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь.

Тобто ст. 133 уже має певну суперечність. Міста Київ та Севастополь, як встановлює ч. 2 ст.133, належать до адміністративно-територіальних утворень, якими є АРК та області, а із контексту частини 1 цієї самої статті міста принаймні видаються як адміністративно-територіальні утворення нижчого рівня інтеграції, ніж області.

Отже, розділ 9 Конституції України «Територіальний устрій України» не встановлює чіткої ієрархії адміністративно-територіальних одиниць у системі територіального устрою, не визначає рівнів адміністративно-територіального устрою та не встановлює вимог щодо ієрархії адміністративно-територіальних одиниць.

Крім того, до системи адміністративно-територіального устрою віднесені одиниці, які за юридичним визначенням належать до різних категорій законодавства: області, райони є категоріями, дійсно, адміністративно-територіального устрою, а села, селища, міста – категоріями містобудування.

Не прояснює, а додатково заплутує ситуацію і розділ XI «Місцеве самоврядування». Ст. 140 визначає: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»; «Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад».

Далі одразу виникає низка запитань: що є територіальною основою місцевого самоврядування у разі об'єднання у територіальну громаду кількох сіл? До якого рівня адміністративно-територіального устрою має належати таке утворення (сільрада, міськрада)? Чи може називатись адміністративно-територіальною одиницею територіальна громада, утворена через об'єднання кількох сіл? Що означає на практиці право міських рад вирішувати питання управління районами у містах? Чи означає це право створювати чи ліквідувати райони у містах, чи лише

визначати органи, що мають діяти у районах та встановлювати їх повноваження?

Отже, невизначеність конституційних норм щодо системи адміністративно-територіального устрою держави так і не дала змоги ухвалити закон про адміністративно-територіальний устрій та здійснити впорядкування системи адміністративно-територіальних одиниць, аби мінімізувати надто великі диспропорції між ними і створити умови для реальної децентралізації державної влади.

Ще однією конституційною проблемою, що гальмує можливі системні реформи публічної влади в Україні, є невизначеність системи місцевого самоврядування та суперечність у відносинах між органами виконавчої (державної) влади та органами місцевого самоврядування.

По-друге, необхідно розробити *законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування*. Це насамперед розробка змін до законодавства про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації в частині розмежування компетенції місцевого самоврядування та виконавчої влади; ухвалення закону про асоціації місцевого самоврядування; прийняття закону України про вибори до місцевих рад; внесення змін до законодавства про публічну службу в частині встановлення єдиних підходів і вимог до регулювання державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; прийняття нового закону про місцеві референдуми; прийняття нової редакції Закону України «Про столицю України місто-герой Київ»; прийняття окремого закону про місто з особливим статусом Севастополь, в частині забезпечення розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, внесення змін до бюджетного, земельного, податкового, тендерного та іншого законодавства; удосконалення законодавства в частині організаційно-кадрового забезпечення органів місцевого самоврядування, підвищення кваліфікації службовців, сертифікації якості управління виконавчих органів місцевого самоврядування.

Поки що ми є свідками посилення тенденції до централізації влади та обмеження компетенції органів місцевого самоврядування. Так, прийнятий у 2011 році Закон України «Про регулювання містобудівної діяльності» суттєво

обмежує можливості органів місцевого самоврядування щодо планування власного просторового розвитку. Окрім того, він виводить із компетенції органів місцевого самоврядування, територіальних громад планування територій за межами населених пунктів, породжує численні проблеми щодо використання земельних ділянок та зміни їх цільового призначення у населених пунктах, а також обмежує вплив територіальної громади на прийняття містобудівних рішень та рішень з будівництва конкретних об'єктів у громаді.

Крім того, за дорученням Президента України в січні 2011 року Держкомземом було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України (щодо посилення контролю держави за розпорядженням землями державної власності в межах населених пунктів)». У ньому запропоновано залишити право розмежування земель державної та комунальної власності в межах Києва, Севастополя, міст обласного, республіканського (в АР Крим) значення за міськими радами, а в межах сіл, селищ, міст, а також за межею населених пунктів передати їх «відповідним органам виконавчої влади», іншими словами, районним та обласним державним адміністраціям, підпорядкованим Президенту України. Однак унаслідок гострої критики цього законопроекту з боку представників місцевого самоврядування та експертів робота над ним призупинена.

* * *

Отже, реформа адміністративно-територіального устрою покликана оптимізувати систему управління територіями, упорядкувати взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів, а в кінцевому результаті – сприяти підвищенню рівня життя кожного громадянина незалежно від того, в міському чи сільському населеному пункті він проживає.

Територіальна реформа у поєднанні з адміністративною, бюджетною та податковою має за мету забезпечення якісно нової організації взаємовідносин органів публічної влади, а також надання всім без винятку громадянам України належних адміністративних, соціальних і культурних послуг, максимальне наближення таких послуг безпосередньо до людей.

Розв'язання накопичених проблем у сфері АТУ та місцевого самоврядування передбачає:

- внесення змін до Конституції України та прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні;

- внесення поправок до законів України «Про Генеральну схему планування території України», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про столицю України – місто-герой Київ», «Про органи самоорганізації населення»;

- перегляд виборчого законодавства (законів України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»);

- внесення змін до земельного законодавства (Земельний кодекс України, закони України «Про розмежування земель державної та комунальної власності», «Про землеустрій»), бюджетного (Бюджетний кодекс України) і податкового законодавства, Господарського і Водного кодексів України.