

Міжнародне партнерство було визначено як основну складову майбутньої безпеки Великої Британії. Під «партнерством» розуміють як багатосторонню, так і двосторонню співпрацю, особливо зі Сполученими Штатами Америки. Зелений документ визначає основні національні інтереси Великої Британії: захист британської території та заокеанських володінь, стабільний міжнародний порядок, захист суверенітету та підтримання стабільності іноземних держав завдяки членству в НАТО, невід'ємність національної безпеки від міжнародної. У майбутньому британці вбачають загрозу в тероризмі (поєднує в собі національні та міжнародні складові), наявності країн-ізоїв, недемократичних держав, діяльності міжнародних угруповань та природних катаклізмах.

Лондон має налагоджені тісні двосторонні відносини у сфері безпеки у рамках багатосторонньої співпраці. США вбачаються найважливішим партнером Великої Британії з питань безпеки. Ці «особливі» двосторонні відносини побудовані на принципах спільних цінностей та державних інтересів. Спільні дії Великої Британії і США спрямовані на протистояння тероризму й міжнародним злочинним угрупованням, а також на запобігання розповсюдженню зброї масового знищення.

Джерела

1. National Strategy for Information Sharing: Successes and Challenges in Improving Terrorist-Related Information Sharing. — October, 2007. — <http://www.surfacetransportationisac.org/SupDocs/NSIS_book.pdf>

2. National Strategy on Combating Terrorism. — September, 2006. — <<http://www.fas.org/irp/threat/nsct2006.pdf>>

3. The National Security Strategy of the United States of America. — September, 2002. — <<http://www.global-security.org/military/library/policy/national/nss-020920.pdf>>

4. The National Security Strategy of the United States of America. — March, 2006.

5. National Strategy for Homeland Security. — October, 2007. — <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelansecurity_2007.pdf>

6. 9/11 Five Years Later: Successes and Challenges. — September, 2006. — <<http://merln.ndu.edu/archivepdf/nss/WH/waronterror0906.pdf>>

7. White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy towards Afghanistan and Pakistan. — <http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf>

8. Prime Minister's Speech: Doctrine of the International Community at the Economic Club, Chicago. — 24 April, 1999. — <<http://web.archive.org/web/20070629064926/www.pm.gov.uk/output/Page1297.asp>>

9. Prime Minister Warns of Continuing Global Terror Threat. — 5 March, 2004. — <<http://web.archive.org/web/20070629064859/www.pm.gov.uk/output/Page5461.asp>>

10. PM's Foreign Policy Speech — Third in a Series of Three. — 26 May, 2006. — <<http://web.archive.org/web/20070610060213/www.number-10.gov.uk/output/Page9549.asp>>

11. «Countering International Terrorism: The United Kingdom's Strategy». Home Office. — July, 2006. — <<http://security.homeoffice.gov.uk/news-publications/publication-search/general/Contest-Strategy?view=Binary>>

12. National Security Strategy of the United Kingdom: Security in an Interdependent World. Presented to Parliament by Prime Minister. — March, 2008.

13. Cyber Security Strategy of the United Kingdom: Safety, Security and Resilience in Cyber Space. UK Office of Cyber Security. — June, 2009. — <www.cabinetoffice.gov.uk/media/216620/css0906.pdf>

14. Adaptability and Partnership: Issues for a Strategic Defence Review / Ministry of Defence. — 3 February, 2010.

20



Деякі аспекти законодавчого регулювання зміни статусу та меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні та європейських

Людмила ТВАРКОВСЬКА,
ад'юнкт Національної академії
внутрішніх справ

Своєрідна стабільність у конституційно-правовому статусі досягається насамперед завдяки закріпленню його основ у конституційно-правових нормах. Водночас в українському правовому полі спостерігається суперечливість законодавства щодо регулювання основ територіального устрою України. Це свідчить про актуальність проведення реформи адміністративно-територіального устрою нашої держави. Однак слід наголосити на необхідності науково-методичного забезпечення проведення згаданої реформи, що, у свою чергу, потребує ґрунтовного наукового дослідження як проблематики територіального устрою в цілому, так і деяких питань, що стосуються законодавчого регулювання зміни статусу та меж адміністративно-територіальних одиниць.



Серед науковців цю проблематику певною мірою досліджували В. Куйбіда, О. Матвіїшина, В. Негода, В. Павленко, Є. Смирнова, А. Качук, В. Яцюк та ін.

Звертаючись до українського законодавства, слід зазначити, що статтю 85 (п. 29) Конституції України встановлено, що до повноважень Верховної Ради належать утворення й ліквідація районів, установаження та зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування й перейменування населених пунктів і районів.

Окремі повноваження органів місцевого самоврядування у сфері вирішення питань адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) закріплено в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.). Зокрема, законодавцем встановлено право на розгляд питань АТУ в чітко визначених межах та виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради (п. 41 ст. 26). Закон визначає (ст. 37), що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать підготовка і внесення на розгляд ради питань щодо найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту [6].

Можна виокремити й чинний на сьогодні нормативно-правовий акт радянської доби, а саме Положення «Про вирішення питань адміністративно-територіального устрою» (Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. № 1654), де визначається порядок зміни статусу територіальних одиниць та їхніх меж.

Що стосується областей, то згідно з названим нормативно-правовим актом їхня ліквідація здійснюється Верховною Радою України, а в період між її сесіями – Президією Верховної Ради з наступним поданням на затвердження Верховної Ради на черговій сесії [7]. У той же час районний поділ областей при їх утворенні здійснюється Президією Верховної Ради. Встановлення і зміна меж, встановлення та перенесення адміністративних центрів областей здійснювалися також Президією Верховної Ради за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних рад [7].

Відповідно до згаданого акта утворення й ліквідація районів, районів у містах, встановлення й перенесення адміністративних центрів районів так само проводилися Президією Верховної Ради за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) рад. Проте зміна меж районів проводилася виконавчим комітетом обласної ради за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) рад народних депутатів. Установлення та зміна меж районів у місті проводяться міською радою за поданням виконавчих комітетів відповідних районних у місті рад [7].

Віднесення населених пунктів до категорії міст республіканського, обласного, районного підпорядкування, встановлення та зміна їхніх меж, а також зміна їхньої підпорядкованості проводилися Президією Верховної Ради за поданням виконавчих комітетів відповідних обласних, міських (міст республіканського підпорядкування) рад. Віднесення населених пунктів до категорії селищ міського типу, встановлення та зміна їхніх меж, а також зміна їхньої підпорядкованості проводилися виконавчим комітетом обласної ради за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) рад. Об'єднання сільських населених пунктів, зміна їхньої підпорядкованості також проводяться виконавчим комітетом обласної ради за поданням виконавчого комітету відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) рад [7].

Як бачимо, в незалежній Українській державі правове поле у сфері вирішення питання АТУ, сформоване ще за радянської доби, містить суперечливі з Конституцією України положення. Адаже за Основним Законом Верховна Рада має менший обсяг повноважень у процедурі зміни статусу та меж адміністративно-територіальних одиниць (далі – АТО) порівняно з обсягом відповідних повноважень, що зазначені у згаданому положенні.

У Тимчасовому положенні «Про вирішення питань адміністративно-територіального устрою в Автономній Республіці Крим» (від 19 травня 1999 року № 514-2/99) до повноважень Верховної Ради АРК належить прийняття рішень щодо: взяття та зняття з обліку населених пунктів; віднесення населених пунктів до категорії селищ та сіл; встановлення та зміни меж районів у містах; встановлення та зміни меж селищ і сіл [9].

З науковою метою та за потреби негайного адміністративно-територіального реформування важливо дослідити особливості законодавчого закріплення процедури зміни статусу АТО та їхніх просторових меж у деяких європейських державах.

Нагадаємо: у проаналізованих конституціях європейських унітарних держав, що регламентують деякі аспекти утворення, зміни меж і статусу АТО, основним носієм ініціювання таких питань є жителі зацікавлених територіальних одиниць. Зазвичай питання утворення, трансформації, ліквідації АТО вирішуються шляхом видання певного акта парламентом держави (Італія, Іспанія, Ліхтенштейн, Люксембург, Нідерланди, Молдова, Франція, Португалія та ін.). Однак у Білорусі та Болгарії визначальну роль у вирішенні питань АТУ має президент і Рада Міністрів, а в Польщі – Рада Міністрів і прем'єр-міністр.

Спробуємо проаналізувати окреслену проблематику шляхом аналізу законів деяких європейських держав. Зокрема, в сусідній Білорусі закон «Про адміністративно-територіальний поділ та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Республіки Білорусь» встановлює (ст. 8), що президент Республіки Білорусь за поданням Ради Міністрів Республіки Білорусь і з урахуванням думки місцевих рад депутатів утворює і скасовує області та райони, встановлює й переносить їхні адміністративні центри, встановлює та змінює межі міста Мінська, області і районів; відносить населені пункти до категорії міст обласного підпорядкування, встановлює та змінює їхні кордони, утворює, змінює та ліквідує райони в містах, встановлює і змінює їхні межі; об'єднує, з урахуванням думки населення та за згодою місцевих рад депутатів, однойменні АТО, що мають спільний адміністративний центр, в одну АТО [8, с. 507].

Отже, простежується беззаперечна вирішальна роль президента республіки у вирішенні питань зміни меж областей, районів, районів у містах, адміністративних центрів. При цьому думка населення враховується тільки в разі об'єднання однойменних АТО. У Білорусі простежується чітка підпорядкованість місцевих рад вищим радам у вирішенні питань АТУ. Всі питання зміни статусу та меж АТО вирішуються вищими за становищем органами.

У Болгарії питання зміни меж та статусу АТО врегульовано законом «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія». Аналізуючи його основні положення, варто зупинитися на статті 6, яка вказує, що межі та адміністративні центри областей устанавлюються указом президента Болгарії за пропозицією Ради Міністрів [1].

Отже, зміна статусу та меж АТО в Болгарії регламентована спеціальним законом. Зокрема, зміна меж області може бути здійснена тільки в межах існуючих громад. Зміни затверджуються указом президента Болгарії за пропозицією Ради Міністрів. Зміна

адміністративних центрів та назви встановлюється указом президента Болгарії за пропозицією Ради Міністрів (ст. 26). Рада Міністрів може ухвалити рішення розділити існуючі співтовариства з двох або більше громад після процедури, передбаченої ст. 9. Зміни, що ведуть до припинення існування певних громад за рахунок злиття, після процедур, викладених у ст. 9, проводяться окремо для кожної громади. Ініціювати відповідні зміни (ст. 27) може населення, і вони проводяться лише після консультації з громадянами [1].

Деяко інша процедура вирішення питань АТУ передбачена в законі «Про адміністративно-територіальні одиниці Республіки Литви та їхні межі». Так, законом встановлено (ст. 6), що заснування повітів, зміна їхніх меж здійснюються Сеймом республіки за пропозицією керівництва республіки. Кордони муніципалітетів повинні бути змінені, коли кількість муніципалітетів або їхні межі змінюються. Спеціальний закон встановлює, що заснування муніципалітетів та зміна їхніх меж, а також кордонів та центрів (ст. 7) здійснюється Сеймом за пропозицією керівництва республіки, з урахуванням думки місцевої влади [10]. Отже, досвід Литви не передбачає проведення обов'язкових референдумів для консультації з населенням під час вирішення таких питань.

Законом «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Молдова» (гл. 3) встановлено, що створення, ліквідація та зміна статусу АТО здійснюються парламентом після проведення консультації з громадянами. Такий само порядок передбачений у разі зміни меж АТО, що зумовлена необхідністю переведення населених пунктів із однієї АТО в іншу, а також перенесення адміністративного центру [2].

У свою чергу, законом Республіки Польща «Про гмінне самоврядування» (ст. 4) передбачено, що утворення, об'єднання, поділ і ліквідація гмін, встановлення їхніх меж і назв, а також визначення місцезнаходження їхніх органів здійснюються Радою Міністрів після проведення консультацій із жителями. Можуть отримати статус гміни адміністративні райони. Рішення з цього питання приймає прем'єр-міністр за поданням міністра внутрішніх справ та адміністрації з урахуванням думки зацікавлених суб'єктів. Райони в містах, які становлять гміну, об'єднуються в спілку гмін, повноваження і структура котрої визначаються окремим законом [3]. Отже, цікавим моментом є те, що провідна роль у разі реорганізації гміни належить Раді Міністрів, а при отриманні статусу гміни адміністративним районом рішення приймає прем'єр-міністр за поданням міністра внутрішніх справ, із урахуванням думки населення.

Інший закон Республіки Польща – «Про повітове самоврядування» встановлює (ст. 3), що Рада Міністрів своїм розпорядженням створює, об'єднує, ділить і ліквідує повіти, з урахуванням думки зацікавлених рад гмін, рад повітів і сеймиків воєводств [4]. У законі Республіки Польща «Про самоврядування воєводства» (ст. 7) йдеться, що устрій воєводства як адміністративно-територіальної одиниці визначено в статуті воєводства, що схвалюється після погодження з прем'єр-міністром [5]. Тож у Польщі питання зміни меж і статусу АТО вирішуються на рівні виконавчої влади (Радою Міністрів, прем'єр-міністром).

Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що законодавство європейських держав характеризуєть-

ся наявністю нормативно-правових актів, зокрема й положень конституцій, які чітко регламентують питання, пов'язані зі зміною меж та статусу АТО. У більшості проаналізованих країн головна роль у прийнятті рішень щодо зміни меж та статусу АТО належить парламенту, хоча в деяких державах – президенту або виконавчій владі. Переважно виконавча влада виконує роль органу, за поданням якого вирішуються такі питання. У більшості згаданих держав ці питання вирішують після консультації з населенням.

Тож очевидно є потреба прийняття Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України», де чітко визначалася б процедура зміни статусу АТО та їхніх просторових меж. Адже чинні нормативно-правові акти, що регламентують цю процедуру, застарілі та суперечать Конституції України. Прийняття такого закону стане одним із важливих кроків нашої держави на шляху інтеграції до Євросоюзу. Отже, спираючись на досвід більшості європейських держав, доцільно висловити, що рішення про зміну статусу та просторових меж АТО повинно прийматися Верховною Радою України. Бо саме цей орган влади представляє інтереси українських громадян.

Джерела

1. Закон за административно-териториального устройство на Република България (1994 р.) [Електронний ресурс]. – <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2133622784>
2. Закон Републики Молдова «Об административно-териториальном устройстве Републики Молдова» от 27 декабря 2001 г. [Электронный ресурс]. – <http://www.csi.org.ua/www/?p=227#more-227>
3. Закон Републики Польша «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 р. [Електронний ресурс]. – <http://www.csi.org.ua/www/?p=861#more-861>
4. Закон Републики Польша «Про повітове самоврядування» від 5 червня 1998 р. [Електронний ресурс]. – <http://www.csi.org.ua/www/?p=868>
5. Закон Републики Польша «Про самоврядування воєводства» від 5 червня 1998 р. [Електронний ресурс]. – <http://www.csi.org.ua/www/?p=858>
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [Електронний ресурс]. – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=5&nreg=280%2F97-%E2%F0>
7. Положення про вирішення питань адміністративно-територіального устрою, затверджене Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року № 1654 [Електронний ресурс]. – <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1654-10>
8. Република Беларусь. Законы. Собрание законов Републики Беларусь / Сост. В. Г. Гавриленко. – Минск: Право и экономика, 2007. – 1064 с.
9. Тимчасове положення «Про вирішення питань адміністративно-територіального устрою в Автономній Республіці Крим», затверджене Постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 19 травня 1999 року № 514-2/99 [Електронний ресурс]. – <http://uazakon.com/document/spart58/inx58628.htm>
10. Law on The territorial administrative units of the Republic of Lithuania and their boundaries. 19 July 1994 [Електронний ресурс]. – <http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/>