

ТЕОРЕТИЧНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ САМОДОСТАТНІХ МІСЦЕВИХ (ТЕРИТОРІАЛЬНИХ) ГРОМАД У КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Автор розглядає головні напрямки формування самодостатніх місцевих територіальних громад в контексті адміністративно-територіальної реформи і визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу, встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення.

Ключові слова: територіальні громади, місцеве самоврядування, децентралізація влади, система управління, реформа, держава, населення, народовладдя, засади, Конституція.

Автор рассматривает основные направления формирования самодостаточных местных территориальных общин в контексте административно-территориальной реформы и признание местного самоуправления как основы конституционного строя, установление демократической децентрализованной системы управления, которая базируется на самостоятельности территориальных общин, органов местного самоуправления при решении всех вопросов местного значения

Ключевые слова: территориальные общины, местное самоуправление, децентрализация власти, система управления, реформа, государство, население, народовластие, основы, Конституция.

The author views the main directions of formation of self-sufficient local territorial communities in the context of administrative territorial reform and recognition of local government as principle of the constitutional order, formation of democratic decentralized system of management which is based on the independence of territorial communities and local authorities in the addressing all the questions of local value.

Key words: territorial communities, local government, decentralization of power, system of management, reform, state, population, power of people, foundations, the Constitution.

Постанова проблеми у загальному вигляді. Місцеве самоврядування – багатогранне та комплексне політико-правове явище, яке може характеризуватися різнобічно. Аналіз Конституції України [1] дозволяє зробити висновок, що місцеве самоврядування як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає в якості: по-перше, відповідної засади конституційного ладу України; по-друге, специфічної форми народовладдя; по-третє, права жителів відповідної територіальної одиниці (місцевої громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення.

Місцеве самоврядування як засада конституційного ладу виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі та є необхідним атрибутом

будь-якого демократичного ладу. У ст. 2 Європейської Хартії місцевого самоврядування проголошується: «Принцип місцевого самоврядування повинен бути визнаний у законодавстві країни і, по можливості, у конституції країни» [3].

Вперше в Україні принцип визнання місцевого самоврядування на конституційному рівні було закріплено ще в Конституції гетьмана П. Орлика – 1710 р., а пізніше в Конституції УНР 1918 р., положення яких так і не були реалізовані. За радянських часів цей принцип рішуче заперечувався.

За роки незалежності України становленню системи місцевого самоврядування притаманне декілька етапів. На першому, початковому (умовно: 1990-1993 рр.), випробовували різні

моделі територіальної організації публічної влади. На другому, починаючи з 1994 року, відпрацьовувалися підходи до сучасного конституційного бачення системи місцевого самоврядування. На третьому, після прийняття Конституції України, вирішувалися організаційні, законодавчі і прикладні проблеми його становлення і розвитку.

Вивченню даної проблеми присвячено багато праць українських та зарубіжних науковців, серед яких можна навести чимало прізвищ провідних фахівців, вчених – дослідників, народних депутатів, практичних працівників, які працювали над проблематикою місцевого самоврядування, серед них: І. П. Бутко, В. О. Бойко-Бойчук, В. І. Бондаренко, О. В. Василенко, В. М. Кампо, А. А. Коваленко, Б. О. Кравченко, В. С. Куїбіда, В. П. Рубців, В. М. Шаповал і багато інших.

Мета статті. Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення. Тому метою статті є дослідження теоретичних та організаційних засад формування самодостатніх місцевих громад в контексті адміністративно-територіальної реформи.

Виклад основного матеріалу. Конституція України визначає місцеве самоврядування як право 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. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [1, ст. 140].

Детальніше визначення місцевого самоврядування дається в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні». Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [13].

Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

У нашому розумінні самодостатня місцева (територіальна) громада – це громада одного або декількох населених пунктів з кількістю населення не менше 5 тисяч осіб, із закріпленою територією, самодостатнім місцевим бюджетом, який дозволяє виконувати наступні задачі:

- самостійно вирішувати всі питання місцевого значення;
- управляти територіями, які віднесені до відання громади, відповідати за їх розвиток та розробляти стратегію;
- надавати однакові послуги всім членам громади на рівні державних стандартів;
- самостійно формувати для виконання своїх завдань місцевий бюджет.

У різних державах з метою ефективної організації влади на місцях застосовуються різні системи місцевих органів управління та органів місцевого самоврядування (системи управління на місцях), на вибір яких впливають такі фактори, як неоднаковий підхід до розуміння державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» та «штучні», національні та історичні особливості і традиції тощо.

Аналіз положень Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє зробити такі висновки:

- Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами – жителями «природних» адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень (сіл, кількох сіл, селищ та міст). Такий підхід до визначення кола суб'єктів права на місцеве самоврядування має глибокі історичні корені. Саме в поселеннях люди природним шляхом групувалися для спільного життя, проблеми якого вони обговорювали на сходах, загальних зборах, а для здійснення поточного управління обирали відповідних осіб (органи) – вождів, старійшин, ради тощо. Таким чином формувалася громада, відмінною ознакою якої є наявність виборних органів, а подібна система отримала назву громадського, комунального, місцевого або муніципального самоврядування. Стосовно інших адміністративно-територіальних одиниць, то вони були створені неприродним шляхом – «згори» актами державної влади, за допомогою яких здійснювалося районування території держави, і в силу цього вони носять «штучний» характер. Так виникають, наприклад, області, воєводства, губернії, повіти, райони тощо. «Штучні» адміністративно-територіальні одиниці – це регіони і субрегіони. Населення «штучної» адміністративно-територіальної одиниці утворює «вторинну» територіальну громаду, яка може визнаватися суб'єктом права на місцеве самоврядування, а може і не визнаватися ним, що чітко зафіксовано в проекті Європейської Хартії регіонального самоврядування (1997 р.);

- Конституція та Закон передбачають, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо через форми прямої демократії (місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори тощо), так і через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування. Право територіальної громади на місцеве самоврядування забезпечується правом кожного

громадянина України брати участь у місцевому самоврядуванні. Згідно ст. 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» громадяни України реалізують своє право на участь у місцевому самоврядуванні за належністю до відповідних територіальних громад. При цьому будь-які обмеження цього права залежно від раси громадян, кольору шкіри, політичних, чи релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними чи іншими ознаками забороняються. Конституція гарантує громадянам України право обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування, право брати участь у місцевих референдумах, право рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування, право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів і посадових осіб місцевого самоврядування [1; 13].

Адміністративно-територіальний устрій нашої держави протягом ХХ століття зазнав багатьох змін. Так, до 1918 року устрій був трирівневим, за схемою «губернії – повіти – волості». 6 березня 1918 року Малою Радою було ухвалено Закон «Про поділ України на землі», відповідно до якого передбачалося поділити територію України на 32 землі, проте цьому завадили революційні події того часу. З 1923 року адміністративно-територіальний устрій ускладнився і виглядав так: «губернії – округи – райони – сільради». Замість 102 повітів було утворено 53 округи, а замість 1989 волостей – 706 районів. Сільрад стало 9307. Після того як 12 грудня 1925 року губернії було ліквідовано, система адміністративно-територіального устрою знову стала трирівневою: 41 округа – 680 районів – 70 міськрад; 150 селищних рад; 10314 сільрад. Введення в 20-х роках минулого століття районного рівня адміністративно-територіального устрою не ґрунтувалось на якихось реальних потребах країни, а мало на меті створення вузлових пунктів реалізації директив партії і радянської влади. У 1930 році було ліквідовано округи, а у 1932 році цей рівень системи адміністративно-територіального устрою відновлено у вигляді 5 областей.

Післявоєнна Україна мала такий внутрішній поділ (дані станом на 1 вересня 1946 року): 25 областей, 81 місто республіканського і обласного підпорядкування, 750 районів, 13 округ (у Закарпатті), 16 435 сільрад, 451 селищна і 177 міських рад.

Слід також згадати про зміни 1954-1955 років, коли було укрупнено сільради, як реакція на укрупнення колгоспів, а також реформи 1962-1963 років – реорганізацію органів влади за виробничим принципом: у 19 з 25 областях було створено по 2 обласні ради (промислова та сільська), райони укрупнено до виробничих колгоспно-радгоспних управлінь. Кількість районів скоротилася до 460. В 1964 році відновлено обласні ради, ліквідовано поділ на промислові та сільські зони, ліквідовано промислові райони.

Станом на 1 липня 1967 року систему адміністративно-територіального устрою склали 25 областей, 2 міста республіканського підпорядкування, 475 районів, 111 міст обласного підпорядкування, 8555 сільрад, 762 селищних, 273 міських рад. Сучасна система адміністративно-територіального устрою дуже близька до тієї, що була 36 років тому.

Отже, після проголошення незалежності Україна поділялась на Кримську АРСР, 24 області, 2 міста республіканського підпорядкування, 605 районів (з них 485 сільських), 435 міст (з яких 151 – місто обласного підпорядкування), більше 9,5 тисяч сільських і 800 селищних рад, близько 29 тисяч сільських і майже 1360 міських населених пунктів. Усього в державі було 30,2 тисячі населених пунктів.

Станом на 1 січня 2001 року система адміністративно-територіального устрою мала такий вигляд: Автономна Республіка Крим, 24 області, 2 міста зі спеціальним статусом (Київ та Севастополь), 490 районів, 171 місто обласного та республіканського (Автономної Республіки Крим) значення, 10 262 сільради, 808 селищних, 278 міських рад.

Станом на 1 січня 2003 року в Україні була одна автономія (Автономна Республіка Крим), 2 міста зі спеціальним статусом, 24 області; 490 районів; 453 міста, з них 173 обласного значення, 278 районного значення; 26 міст з районним поділом (118 районів у містах); 887 селищ міського типу; 1376 селищ; 27 239 сіл; 12 104 місцевих рад (24 обласних, 488 районних, 82 районних у містах, 451 міська, 786 селищних, 10 273 сільських); 29 955 населених пунктів, у т. ч. 1340 міських; міські ради не утворені у містах Прип'ять та Чорнобиль (Київська область); у Краснолиманському районі Донецької області та Свердловському районі Луганської області не утворено районні ради (райони підпорядковуються відповідно Краснолиманській та Свердловській міським радам); у містах з районним поділом Горлівка, Макіївка, Маріуполь (всі Донецької області), Запоріжжя, Львів, Миколаїв, Одеса не утворено районні у місті ради.

Від 1991 року спостерігається тенденція до збільшення кількості адміністративно-територіальних одиниць на фоні зменшення кількості їх жителів та загальної демографічної кризи.

На сьогодні адміністративно-територіальний устрій України – це ієрархічна чотириступенева система організації одиниць адміністративно-територіального поділу країни, наділених державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління або таких, що виконують самоврядні функції:

- центр;
- Автономна Республіка Крим, області, міста зі спеціальним статусом Київ і Севастополь;
- адміністративні райони та міста обласного (республіканського АР Крим) значення;
- місцева рада базового рівня (село, селище, місто).

Наразі вирішення питань адміністративно-територіального устрою регулюється Конституцією України, частково – Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», іншими законами, а також Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, затвердженим Указом Президії ВР УРСР від 12 березня 1981 року, в частині, що не суперечить Конституції України.

На карті України є розташування у багатьох випадках на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць. Існують населені пункти, територія яких відокремлена від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці (так звані анклав).

Йдеться про існування специфічних адміністративно-територіальних утворень, на території яких розташовані декілька самостійних адміністративно-територіальних одиниць, але жителі яких не складають єдиної територіальної громади.

Це створює проблему розмежування самоврядних прав різних самоврядних громад, що співіснують у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці (довідково: в адміністративних межах міст республіканського та обласного значення діють 35 рад малих міст).

Невизначеність чіткої процедури та відсутність чітких критеріїв для утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст (довідково: 14 містам з чисельністю населення менше 20 тис. надано статус міст республіканського та обласного значення), що спричинює великі диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, неабияк ускладнює можливості управління територіями, прогнозування та встановлення стратегічних завдань розвитку.

Множинність нормативно-правових актів, що стосуються даної сфери призводить до ускладнень в її регулюванні, що в свою чергу, позначається на інших аспектах державних та суспільних відносин. Так, питання адміністративно-територіального устрою тісно пов'язані з питаннями бюджетного, податкового, земельного законодавства, законодавства про місцеве самоврядування тощо. Ефективне використання ряду норм цих галузей законодавства можливе лише за умов взаємоузгодженого концептуального підходу відносно вирішення питань адміністративно-територіального устрою, застосування єдиної термінології.

Регіоналізація, територіальна децентралізація влади та поділ праці між різними органами місцевого самоврядування з першого дня трансформаційних перетворень були предметом гарячих дискусій в унітарних країнах Центральної та Східної Європи (колишнього соцтабору).

Трансформація політичної системи (на фоні інтеграції у європейську економіку), створення структури місцевого самоврядування на принципах громадянської демократії змусили по новому подивитися на процеси взаємодії між центральними і регіональними органами влади,

гармонізацію питань незалежності громади та функцій управління на середніх рівнях.

Майже в усіх колишніх соціалістичних країнах економічна, політична та функціональна трансформація основних рівнів самоврядування стала основним питанням – попередній субнаціональний рівень або взагалі припинив існування (наприклад, у Чехії), або обсяг їх функцій значно скоротився (в Угорщині), або був трансформований (у Польщі) і знаходить відповідне відображення у реформуванні адміністративно-територіального устрою цих країн.

На нашу думку, необхідно удосконалювати правові межі для внутрішньої правової організації держави. Лише шляхом посилення регіонального та місцевого самоврядування можливо ухвалювати рішення, наближені до споживачів та уникаючи централізаторської бюрократії, ефективно здійснювати єдину державну політику. До особливих завдань місцевого самоврядування належить залучення громадян до безпосереднього прийняття рішень. Лише через самоврядування можна дати шанс широким верствам населення брати участь в ухваленні рішень соціального значення та нести відповідальність за них, що, у свою чергу, підвищує готовність населення до змін. Така участь громадян у прийнятті рішень соціального значення є основою розвитку демократії.

Громадяни найчастіше сприймають публічну владу через громади, які мають одержати можливість діяти ефективно. Ця можливість має забезпечуватися фінансовою автономією районів та громад. Без додаткових вказівок зверху громади та райони мають бути спроможні вирішувати самоврядні питання, віднесені законом до їхньої компетенції, власними фінансовими засобами (за рахунок як власних надходжень, так і чітко визначених законом на певну перспективу бюджетних трансфертів).

Міста, селища й села забезпечують інтереси комфортного й безпечного проживання та розвитку місцевих спільнот. Рішення та дії, що можуть прийматися відповідно до законодавства на місцевому рівні, не потребують нагляду з боку державного або іншого ієрархічного рівня. Міста та інші громади мусять нести повну відповідальність у сфері власної компетенції.

Законодавство стосовно внутрішньої організації міст та інших громад, особливо щодо їх самоврядних органів та повноважень, має бути єдиним на рівні усієї країни. Водночас воно мусить передбачати можливості певної варіативності організації владних інституцій залежно від розміру, площі та інших характеристик громад.

Висновки. Отже, на основі аналізу теоретичних та організаційно-правових засад адміністративно-територіального устрою України, зарубіжного досвіду і рекомендацій Європейського Союзу випливає, що:

– Конституція України визнає право самостійно вирішувати питання місцевого значення лише за первинними територіальними громадами

– жителями адміністративно-територіальних одиниць, тобто поселень (сіл, кількох сіл, селищ та міст);

– Конституція та закон передбачають, що право територіальної громади на місцеве самоврядування здійснюється громадою як безпосередньо через форми прямої демократії (місцевий референдум, місцеві вибори, загальні збори тощо), так і через діяльність виборних та інших органів місцевого самоврядування;

– самодостатня місцева (територіальна) громада – це громада одного або декількох населених пунктів з кількістю населення не менше 5 тисяч чоловік, із закріпленою територією, самодостатнім місцевим бюджетом, який дозволяє самостійно вирішувати всі питання місцевого значення;

– збереження всупереч Конституції України серед адміністративно-територіальних одиниць таких категорій, як селище міського типу, сільрада, а також селищна рада та міськрада. Невизначеність чіткої процедури та відсутність чітких критеріїв для утворення районів, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ та міст, що спричинює великі диспропорції адміністративно-територіальних одиниць, неабияк ускладнює можливості управління територіями, прогнозування та встановлення стратегічних завдань розвитку;

– множинність нормативно-правових актів, що стосуються даної сфери призводить до

ускладнень в її регулюванні, що у свою чергу, позначається на інших аспектах державних та суспільних відносин;

– децентралізація державної влади і територіальна реформа є заключним етапом процесу інституціонального трансформування пострадянських держав східної Європи, який триває вже багато років і порядок взаємодії між представниками держави та місцевими органами самоуправління перебуває у стані постійної еволюції, яка вписується в рамки процесів реформування системи державного управління, започаткованих у 70-х роках минулого сторіччя в західній Європі;

– для успішного впровадження адмінреформи необхідно забезпечити ефективні політичні механізми, що сприятимуть насамперед розвитку ринкових інститутів: конкуренції, контрактного права, права власності та спадкового права, свобод громадян. На основі цього треба створити умови для розвитку форм спільної соціально-економічної діяльності громадян на рівні територій та громад (кооперативні об'єднання, кредитні спілки, кондомініуми, фонди взаємного фінансування тощо). Це сприятиме підвищенню соціально-політичної активності населення і лише за цієї умови можна досягти поступу в економічному розвитку, законодавстві та управлінській практиці.

Таким чином, наша держава стоїть на порозі негайного проведення адміністративно-територіальної реформи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Україна, 1996.
2. Всесвітня Декларація місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К., 1994. – Вип. 1/2 (6/7).
3. Європейська хартія місцевого самоврядування // Місцеве та регіональне самоврядування в Україні. – К., 1994. – Вип. 1/2 (6/7).
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
5. Проекти Законів України «Про місцеве самоврядування громади», «Про місцеве самоврядування області», «Про місцеве самоврядування району», «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації». Секретаріат кабінету Міністрів України. – Київ – 2005.
6. Державне управління: [словник-довідник] / Уклад.: В. Д. Бакуменко, Д. О. Безносенко. – К., 2005.
7. Гошко А. О. Формування моделі цільового місцевого самоврядування в Україні: [моногр.]. / А. О. Гошко. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 172 с.
8. Лазор О. Я. Практикум із місцевого самоврядування / О. Я. Лазор, О. Д. Лазор. – Львів: ЛФ УАДУ, 2001. – 176 с.
9. Нижник Н. Р. Україна – державне управління, шляхи реформування / Н. Р. Нижник. – К.: АТ Миронівська друкарня, 1997. – 72 с.
10. Органи державної влади в Україні: структура, функції та перспективи розвитку: [навч. посібник] / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, Н. Г. Плахотнюк та ін.; За заг. ред. Н. Р. Нижник. – К.: ЗАТ «Нічлава», 2003. – 288 с.
11. Пухтинський М. О. та ін. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи / М. О. Пухтинський. – К.: Логос, 2002. – 212 с.
12. Місцеве самоврядування: [монографія] / За заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів: Ліга-Прес, 1999. – 252 с.
13. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право): [навчальний посібник]. – К.: Атіка 2000. – 304 с.
14. Швидько Г. Державне управління і самоврядування в Україні / Г. Швидько, В. Романов. – К.: УАДУ, 1997. – 140 с.
15. Юридична енциклопедія: У 3 т. – К.: Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 1998. – Т. 1. – 672 с.

Рецензенти: Коваль Г. В., к.політ.н. доцент;
Штиршов О. М., к.держ.упр.

© Мазепа К. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 14.04.2012 р.

МАЗЕПА Кирил Миколайович – магістрант ЧДУ імені Петра Могили.

Коло наукових інтересів: адміністративно-територіальна реформа, система місцевого самоврядування