

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ГРОМАДИ ЯК БАЗОВОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОДИНИЦІ В УКРАЇНІ

Гетьман А.Б.,

*молодший науковий співробітник
Інституту держави і права ім. В.М. Корецького
НАН України*

Стаття присвячена дослідженню окремих проблемних питань запровадження громади як конституційної адміністративно-територіальної одиниці в Україні. Досліджуються різні погляди та конституційні моделі адміністративно-територіального устрою України, робляться висновки про можливість запровадження громади як адміністративно-територіальної одиниці базового рівня.

Ключові слова: громада, адміністративно-територіальна одиниця, основа місцевого самоврядування.

Статья посвящена исследованию отдельных проблемных вопросов внедрения громады как конституционной административно-территориальной единицы в Украине. Исследуются различные взгляды и конституционные модели административно-территориального устройства Украины, делаются выводы о возможности введения громады как административно-территориальной единицы базового уровня.

Ключевые слова: громада, административно-территориальная единица, основа местного самоуправления.

To research some issues implementing community as a constitutional subdivision in Ukraine. The different views and constitutional model of administrative-territorial structure of Ukraine, conclusions about the possibility of introducing the community as a subdivision baseline.

Keywords: community, administrative unit, the foundation of local government.

Вже досить тривалий час в конституційній науці точаться дискусії стосовно необхідності реформування адміністративно-територіального устрою України. Більшість дискусій зводяться до встановлення нової системи адміністративно-територіального устрою, визначення нових адміністративно-територіальних одиниць (громад, регіонів, паланок тощо), надання їм якісно нового правового статусу. Причинами цієї тенденції є прагнення України стати децентралізованою, правовою, європейською державою із сильним місцевим самоврядуванням. Тому влучно зазначати, що реформа адміністративно-територіального устрою України повинна нерозривно бути пов'язаною із реформою місцевого самоврядування, оскільки місцеве самоврядування діє лише в межах системи адміністративно-територіального устрою.

Окремими проблемами реформи адміністративно-територіального устрою, запровадження громади як базової адміністративно-територіальної одиниці займалися багато науковців, зокрема М.Пухтинський, Р.Безсмертний, А.Ткачук, О.Соскін, О.Батанов та ін..

Метою даної наукової статті є дослідження окремих проблемних питань запровадження громад як базових адміністративно-територіальних одиниць конституційної системи адміністративно-територіального устрою України.

Виклад основного матеріалу. Констатуючи той факт, що в більшості європейських країн система адміністративно-територіального устрою будується відповідно до системи місцевого самоврядування, слід стверджувати, що для України в процесі реформи, потрібно спочатку змоделювати нову систему місцевого самоврядування, а далі відповідно до даної моделі, і нову систему адміністративно-територіального устрою України. Лише в цьому випадку можна досягнути ефективності місцевої влади та адміністративно-територіального устрою. Але нові моделі самоврядування та устрою повинні бути насамперед науково-обґрунтованими, щоб уникнути старих помилок централізованої побудови адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

В Україні вже були спроби привести систему адмі-

ністративно-територіальною устрою до європейських стандартів місцевої влади. Слід загадати славнозвісний законопроект Р.Безсмертного «Про територіальний Устрій України», що передбачав створення таких рівнів адміністративно-територіальних одиниць – громада-район-регіон. При цьому реформування територіального устрою мало здійснюватися «знизу до гори», тобто перетворення на рівні громад та районів, оскільки саме на цих рівнях має надаватися найбільша кількість послуг громадянам. Базовою адміністративно-територіальною одиницею за цим проектом є громада, що утворюється з одного або декількох поселень за умови, якщо в її межах проживає, як правило, не менш, як 5000 жителів [1]. Спочатку Р. Безсмертний пропонував дворівневу систему адміністративно-територіального устрою. Але в кінцевому варіанті він надав перевагу трирівневій системі (громади, райони (міста-райони), регіони (міста-регіони)), аргументувавши, зокрема, свій вибір досвідом Польщі, яка на власному досвіді переконалася, що оптимальним варіантом є саме трирівнева модель. У своїй моделі АТУ Р. Безсмертний запропонував кількісні параметри для нових адміністративно-територіальних одиниць: для громад, як правило, не менше 5 тисяч жителів; для району – не менше 70 тисяч; для регіону – не менше 750 тисяч. Проте, якщо проаналізувати даний проект, то можна зробити висновок, що він позбавлений наукової основи, а система нового адміністративно-територіального устрою будуватиметься штучно враховуючи в більшості тільки кількісні критерії.

Дворівневу модель адміністративно-територіального поділу підтримує О. Соскін, який вважає, що райони в Україні потрібно ліквідувати, а область має бути сукупністю громад, а не адміністративно-територіальною одиницею, яка керується із центру. Усі міста повинні бути рівними, тобто не поділятися на міста районного, обласного, центрального значення [2].

Ідея закріплення громади як базової адміністративно-територіальної одиниці і основи місцевого самоврядування стала однією з головних, домінуючих при реформі адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування. Ця ідея знайшла своє відображення у законопроекті № 3207-1 «Про територіальний устрій», про закріплення базової первинної адміністративно-територіальної одиниці – громади (сільської, селищної, міської) у Конституції України.

Як зазначають науковці таке рішення слід підтримати, принаймні в сучасних умовах розвитку нашої держави. По-перше, це сприятиме створенню стрункої системи адміністративно-територіального устрою, яка не допускає включення одного територіального рівня до складу іншого. По-друге, така система обумовлює специфіку організації державної влади й самоврядування на кожному рівні територіальної організації держави. По-третє, в одній адміністративно-територіальній одиниці буде один первинний суб'єкт місцевого самоврядування, основний носій його функцій і повноважень [3, 131].

Згідно з Концепцією реформи адміністративно-територіального устрою України розробленою декілька років назад Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України громада є базовим рівнем адміністративно-територіального устрою в Україні. Громадою є адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять сформована з одного або декількох поселень і яка є територіальною основою організації діяльності органів місцевого самоврядування з надання населенню основних соціальних послуг. Громада формується, як правило, шляхом об'єднання поселень разом з прилеглими до них територіями навколо поселення (місто, селище) - центру економічної активності, де розміщені основні

місця працевлаштування мешканців навколишніх поселень та наявні кращі, ніж у найближчих поселеннях, елементи бюджетної та інженерної інфраструктури та транспортної доступності [4].

Дана Концепція це суттєвий крок вперед до європейської моделі самоврядування. Розроблені також і законопроекти у сфері місцевого самоврядування де територіальною основою місцевого самоврядування залишається громада [5].

Але викликає заперечення у процесі реформи і визначення громад як базової адміністративно-територіальної одиниці і територіальної основи місцевого самоврядування ідея про формування самодостатніх громад шляхом їх укрупнення за таким критерієм, як кількість населення. Влучно в даному випадку зазначають автори, що тут необхідно уникнути старих помилок і законодавчо визначити: 1) статус громад як адміністративно-територіальних одиниць базового (первинного) рівня, порядок вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою; 2) чіткі критерії їх класифікації, а також критерії віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ і міст; 3) порядок утворення громад, що включають декілька населених пунктів, їх державну реєстрацію; 4) статус населених пунктів, що входять до складної громади, можливість створення в них самоврядних структур, рівність у наданні соціально-культурних і адміністративних послуг у складових частинах громади, в створенні матеріально-фінансової бази їх розвитку; 5) правовий статус областей і районів [6, 38-39].

Запровадження громади в систему адміністративно-територіального устрою України, як адміністративно-територіальних одиниць базового рівня водночас є головним каменем спотикання, на якому гальмується процес реформування адміністративно-територіального устрою. Саме у цій сфері найбільше проявляється цілком виправдана недовіра громадян до ініціатив з гори, неспроможність влади роз'яснити переваги реформи, конфлікт між розумінням розвитку громади жителями базових адміністративно-територіальних одиниць і органами центральної влади. При всьому розмаїтті підходів і стратегій реформування територіального устрою, спостерігається головна спільна риса усіх невдалих проектів реформ – самі територіальні громади виступають як об'єкти усіляких укрупнень, перетворень, реорганізацій тощо, і аж ніяк не суб'єктами. Головна суть даних пропозицій до реформування громад базового рівня – запропонувати механізми, завдяки яким жителі майбутніх громад і місцевого самоврядування населених пунктів мають виступати як партнери влади на всіх етапах реформи, від попереднього збору інформації і моделювання адміністративно-територіальних одиниць до розробки необхідної документації і подання суб'єкту законодавчої ініціативи законопроекту про утворення громади. Крім повноцінної участі у проведенні реформи, територіальні громади мають можливість чітко визначити власні інтереси і оцінити майбутній результат у конкретних інвестиційних пропозиціях, закладених в довгострокових програмах розвитку громад [7].

У Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України 2011 року зазначається, що на порядку денному політичної та суспільної дискусії в Україні має постати питання концепції державної регіональної політики, що має законодавчо врегулювати правовий статус адміністративно-територіальних одиниць і порядок вирішення питань щодо їх внутрішніх проблем і взаємодії між ними. Основою реформування місцевого самоврядування доцільно визначити громадівську концепцію муніципальної демократії, адже громада була основою самоврядування впродовж всієї історії людства. Систему адміністративно-територіаль-

ного устрою України складатимуть адміністративно-територіальні одиниці трьох рівнів, що слугуватимуть територіальною основою діяльності органів державної влади місцевого рівня, органів місцевого самоврядування та територіальних громад:

1) перший рівень (регіональний) – Автономна Республіка Крим, області,

міста зі спеціальним статусом – Київ та Севастополь;

2) другий рівень (місцевий) – райони;

3) третій рівень (місцевий) – міста (за винятком міст Києва та Севастополя), райони у містах, селища, села.

У Посланні закладені практичні кроки до реформування системи адміністративно-територіального устрою України, зі зміцненням існуючої конституційної системи закладеної на сьогодні у Конституції. Також у Посланні зазначається на необхідності прийняття нового законодавства про місцеве самоврядування, Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (в ньому з-поміж іншого мають бути визначені вимоги до організації адміністративно-територіального устрою; правовий статус адміністративно-територіальних одиниць; вимоги до формування адміністративно-територіальних одиниць; порядок організації управління на рівні громад на місцевому та регіональному рівнях).

Оптимізація структури адміністративно-територіального устрою передбачатиме зміну кількості адміністративно-територіальних одиниць. Концептуальні завдання адміністративно-територіальної реформи з обов'язковістю потребують укрупнення місцевого та муніципального рівнів адміністративно-територіального устрою, тобто зменшення кількості районів, міських, районних у містах, селищних та сільських рад. Нова конфігурація адміністративно-територіальних одиниць має визначатися відповідно до забезпечення вимоги рівного доступу громадян до суспільних ресурсів незалежно від місця проживання; створення для кожної громади належних можливостей для вирішення питань місцевого значення; надання публічних послуг на рівні законодавчо визначених соціальних стандартів; повноцінного виконання делегованих державною владою функцій [8, 21-23].

Але потрібний системний підхід до такого роду новацій суть якого на думку окремих науковців зводиться до нового наукового обґрунтованого визначення системи адміністративно-територіального устрою України, до складу якого мають входити лише адміністративно-територіальні одиниці. В чинній Конституції (стаття 133) вони змішуються з поселеннями (селоми, селищами, містами), що дезорганізує адміністративно-територіальну систему, породжує численні «матрьошки», коли до складу одних адміністративно-територіальних одиниць входять інші. «Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, існуючі області, райони, громади» – такими можуть бути визначення і відповідна норма Конституції. Це дасть можливість здійснити адміністративно-територіальну реформу й реформу місцевого самоврядування. З огляду на нинішні реалії потрібно дати обґрунтоване конституційне визначення громади, яка має подвійну природу — адміністративно-територіальної одиниці і певної територіальної спільноти, а також свою територіальну основу. Отже: «Громадою є адміністративно-територіальна одиниця та водночас сукупність громадян (варіант — мешканців), які проживають на її території». Така формула створює передумови для створення дієздатних громад, оптимізації територіальних основ врядування [9].

Така формула на нашу думку є ефективною, тому що до цього часу дискусійними є питання щодо особливостей та механізмів укрупнення локального рівня, прийняття його за базовий рівень адміністративно-територіального устрою. Реформувати цей рівень найважче, оскільки він безпосередньо відповідає за умови та рівень життя населення. Результатом змін на цьому рівні в майбутньому має стати створення дієздатних громад, які б володіли необхідними матеріальними та фінансовими ресурсами, об'єктами соціальної інфраструктури для ефективного виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування, вирішення своїх соціально-економічних проблем.

Можна виділити декілька варіантів організації адміністративно-територіальних одиниць локального рівня (громади), зокрема:

- перерозподіл повноважень та відповідальності без укрупнення та об'єднання громад;
- укрупнення шляхом добровільного об'єднання громад та розподіл функцій в залежності від наявних договірних відносин;
- укрупнення громад шляхом централізованого об'єднання;
- розукрупнення існуючих районів до рівня мінімально можливого для виконання делегованих повноважень та формування громад навколо центрів економічного розвитку.

Більшість дослідників вважає, що реформування АТУ необхідно починати саме з локального рівня. Саме таким шляхом здійснювалася адміністративно-територіальна реформа у більшості європейських держав, зокрема у Польщі [10].

Важливим кроком для реформування адміністративно-територіального устрою низового (базового) рівня є законопроект № 9590 від 14.12.2011 р. «Про об'єднання територіальних громад» [11], та розроблена Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України «Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [12]. І хоча дані документи досі залишаються лише проектами, через певний централізований порядок об'єднання територіальних громад, що міститься в них, та який не зовсім відповідає європейському порядку локальної, місцевої влади, все ж таки це практичні кроки, хоча і не зовсім вдалі підвалини до масштабної комплексної реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

Висновки. Таким чином реформа адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування необхідна Україні. Влада хоча і декларує наміри здійснити ці реформи, але вона на сьогодні не готова до таких кроків.

В майбутньому для успішного реформування адміністративно-територіального устрою та прийняття рішень про укрупнення певних територій, оптимізації чи встановлення нових адміністративно-територіальних одиниць потрібно, насамперед, розробити наукові засади реформування адміністративно-територіального устрою з урахуванням соціально-економічного розвитку України її регіонів, та з врахуванням думки громадян.

Важливо також чітко розробити та дати обґрунтоване конституційне визначення громади, яка має подвійну природу — адміністративно-територіальної одиниці і певної територіальної спільноти, а також свою територіальну основу. Це дасть змогу уникнути дублювань у конституційно-правовому регулюванні інституту адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Безсмертний Р. «Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні» [Електронний ресурс] / Безсмертний Роман // Інформація з архіву веб-сайта ОДА. Офіційний веб-сайт Дніпропетровської обласної державної адміністрації. – Режим доступу: <http://www.adm.dp.gov.ua/OBLADM/obl.dp.nsf/b19e47826f35603ec2256f29003c32ff/60e3a21fd141cd61c22571aa0027dbeb?OpenDocument>
2. Соскін О. Плюсів у традиційної мажоритарної системи виборів немає / О. Соскін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cityukraine.info/index.php?citynews=38823>.
3. Магновський І.Й. Конституційно-правові аспекти реформування територіального устрою України / І.Й. Магновський // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2010. - №1. – с.127-135.
4. Концепція реформи адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: <http://www.minregionbud.gov.ua/uk/publish/article/43635>
5. Проект. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [Електронний ресурс]. - Офіційний сайт Інституту Громадянського Суспільства. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=128>
6. Гнилорібов В.В. Проблеми правового статусу територіальних утворень в Україні / В.В. Гнилорібов // Вісник державної служби України. - 2005. -№ 4. - С. 36-39.
7. Концепція реформування громад базового рівня . Модель для Сумщини [Електронний ресурс]. – Центр досліджень регіональної політики. Офіційний сайт. – Режим доступу: <http://crps.sumynews.com/policy-development/the-concept-of-reforming-the-community-baseline/item/54-konczepczya-reformuvannya-gromad-bazovogo-rivnya-model-dlya-sumshhyny.html>
8. Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с.
9. Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля [Електронний ресурс] / М. Пухтинський. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1027/>
10. Шаповалова Н. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати / Н. Шаповалова, І. Пресняков. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636.
11. Проект Закону про об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42091
12. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – Режим доступу: http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2034