

## ФОРМУВАННЯ СПЕЦІАЛЬНОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО РАЙОНУ-КОРПОРАЦІЇ: ПІДґРУНТЯ ТА КОНЦЕПТУАЛЬНА МОДЕЛЬ

Цогла А. І.,

здобувач кафедри конституційного права  
та порівняльного правознавства

юридичного факультету

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

В статті досліджуються форма міжмуниципальних об'єднань та аргументується їх трансформація у взаємозв'язку з реформами адміністративно-територіального устрою, та місцевого самоврядування. Аналізується узагальнена модель функціонування та наслідки її конституювання.

**Ключові слова:** спеціальний адміністративний район-корпорація, адміністративна реформа, місцеве самоврядування.

В статье исследуются формы муниципальных объединений и аргументируется их трансформация во взаимосвязи с реформами административно-территориального устройства, и местного самоуправления. Анализируется обобщенная модель функционирования и последствия ее конституирования.

**Ключевые слова:** специальный административный район-корпорация, административная реформа, местное самоуправление.

The article investigates the form of inter-municipal associations and discusses their transformation in conjunction with the reforms of the administrative-territorial structure, and local governments. Analyze a generalized model of the effects and its constitution.

**Keywords:** Special Administrative Region Corporation, administrative reform, local government.

Актуальність статті визначається реформами місцевого самоврядування та необхідності пошуку оптимальних моделей розвитку.

Мета статті - дослідити нову форму міжмуниципального об'єднання на основі корпоратизму.

Даною проблематикою займалися такі дослідники, як Сергієнко Е.О., Бобровська О., Шаров Ю., Бодрова І.І., Шпортюк Н. Л., Михайлишин Л. Р. та інші.

Сучасне становище України ставить наголос на необхідності швидких системних змін. Серед таких особливим місцем стоять зміни в системі місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою. Як зазначає В. Приходько досвід демократичних країн світу свідчить про те, що надмірна централізація влади на певному етапі призводить до неефективності та навіть недієздатності системи управління і, навпаки, саме децентралізація влади з сильними інститутами місцевого самоврядування сьогодні є найбільш ефективною формою організації державної влади розвинутих країн. На даний момент Україна стоїть на шляху реформування надмірно централізованої системи організації влади. Становлення нової децентралізованої системи управління та місцевого самоврядування має будуватися не на принципах субординації, а на принципах правової, організаційної, фінансової та матеріально-технічної самостійності органів місцевого самоврядування [10, С. 116].

При вирішенні проблем розбудови сучасного місцевого самоврядування, його розглядають у нерозривному зв'язку з адміністративно-територіальним устроєм, який є внутрішнім поділом території держави на територіальні одиниці з метою раціональної організації державного та громадського управління регіонами, господарством, політичним життям [13, С. 91].

Повноцінне функціонування громад передбачає низку необхідних умов. Серед таких особлива увага приділена здатності громад реалізовувати надані їм повноваження, що залежить від соціо-економічного, політичного становища громад. Цілком зрозуміло, що не всі громади володіють можливостями для сталого розвитку. Тому конституції багатьох держав встановлюють інституційний рівень допомоги держави або взаємодопомоги громад. У Франції відповідний принцип реалізовано за рахунок організації міжкомунального співробітництва. З метою більш ефективного виконання функцій, покладених на комуни, вони створюють публічно-правові міжкомунальні об'єднання, одним із завдань яких стає розробка проектів у сфері економічного розвитку. Існує 2588 міжкомунних утворень, які об'єднують 91 % всіх комун [11, С. 87]. Прикладом такого об'єднання може слугувати Міська Спільнота Лілльська Метропо-

лія (Lille Métropole Communauté urbaine), створена законом від 31 грудня 1966 р., яка об'єднує 85 комун з населенням понад 1 млн. осіб [12, С. 64]. Існують такі форми добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, як об'єднання міжмуниципальної (міжкомунальної) кооперації, що можуть носити одноцільовий і багаточільовий, постійний і тимчасовий характер, та суспільно-політичні об'єднання [6, С. 3]. У деяких землях Німеччини муніципальні органи об'єднуються в союзи для сумісного виконання окремих задач. У Японії поряд із префектурами та муніципалітетами, представлені звичайними органами місцевого самоврядування можуть створюватися особливі органи місцевого самоврядування – особливі столичні райони, корпорації регіонального розвитку, фінансово-промислові округи, які створювали спеціально для вирішення конкретних завдань [8, С. 35].

В Україні дана система вибудована через інститут місцевого самоврядування та адміністративно-територіальний устрій, які за рівнями систем багато в чому співпали. Держава намагаючись адмініструвати території та вибудувати ефективне управління створила трирівневу систему: область, район, «місто-село-селище»[1]. Так рівень «села-селища-міста» відповідає територіальним громадам. Локальні спільноти вищої ієрархії в районі-області мають право створювати відповідні ради які представляють їх спільні інтереси. Зокрема в ч. 2 ст. 2 закону України «Про місцеве самоврядування» зазначається, що місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст, як безпосередньо, так і через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст.

Тобто при конституюванні моделі місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою законодавці вбачали їх взаємозалежність. Однак при існуванні територіальних громад незрозумілим залишається закріплення базового рівня адміністрування території за містом, районом у місті, селищем, районом.

Ще більше питань виникає щодо існування районів. Так в більшості європейських держав громади межують між собою. В Україні систему було вибудовано так, що кожна територіальна громада відповідає просторовим межам адміністративно-територіальних одиниць. Все що не входить до просторових меж таких одиниць (наприклад рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси) належить до об'єктів їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Таким чином держава та громади виділяють ресурси для функціонування районних рад. Крім того держава виділяє кошти та ресурси для функціонування район-

них державних адміністрацій.

Автор вважає дану нормативну взаємозалежну конструкцію адміністрування та самоврядування нераціональною, малоефективною системою, яка вимагає негайних змін.

Досвід реформування постсоціалістичного простору показує, що райони, як адміністративно-територіальні одиниці у їх теперішньому вигляді є недоцільними. Так у Законі Республіки Болгарія «Про місцеве самоврядування та місцеву адміністрацію», до внесення змін у 1995 році, передбачалося створення округів (околії), однак, на практиці вони так і не були створені, і нинішній адміністративно-територіальний поділ Республіки Болгарії має два рівні [4].

На думку болгарських дослідників і практиків, дворівневий розподіл правильний й доречний, тому що, якщо були б введені околії на всій території країни, тоді значно б зріс державний апарат, що привело б до збільшення витрат і розширення бюрократії. Трьохрівнева система не є ефективною й раціональною з урахуванням того факту, що Болгарія за своєю територією не є великою країною й суспільні відносини, які розвиваються, не вимагають створення округів [9, С. 41]. В Польщі ж навпаки була вбудована триврівнева система: гміна-повіт-воєводство. У таких країнах ЄС, як Іспанія, Німеччина і Великобританія кількість рівнів місцевого самоврядування не тільки не збільшується, а навпаки починає скорочуватися [7, С. 625].

Виникає дилема, яким чином мінімізувати адміністративний апарат, витрати на нього, зберегти найбільш оптимальне адміністрування державою територій та надати локальним спільнотам ширшої самоврядності, самодостатності.

Автор вважає, що законодавцям доцільно ліквідувати в адміністративно-територіальному устрої проміжну ланку районів, і утворити дворівневу систему громада-область. Більше того потрібно утвердити доктрину мінімізації згідно якої перебудувати взаємовідносини держава-локальні спільноти з підпорядкування до координації зусиль. Провести деконцентрацію повноважень держави та перерозподілити повноваження між рівнями управління. Однак відкритим залишатиметься питання виконання завдань та функцій, які теоретично повинні були виконувати районні адміністрації та районні ради. Більше того громади та держава повинні мати об'єднану структуру, яка займатиметься вирівнюванням існуючих диспропорцій і якості життя. Тому з цією метою автор пропонує створювати спеціальний адміністративний район-корпорацію (далі САРК). Крім того потрібно використати досвід Польщі й чітко розмежувати предмети відання у вирішенні місцевих справ між територіальними органами політичної влади і органами місцевого самоврядування [14, С. 49].

САРК це об'єднання громад та держави у корпорацію з метою реалізації функцій, завдань і повноважень громад та держави, які ті в силу об'єктивних фінансових, соціально-економічних факторів не можуть реалізувати самостійно. Громади володіють контрольним пакетом акцій корпорації, що дозволяє їм приймати всі рішення, які не потребують кваліфікованої більшості. Держава володіє мінімальним блокуючим пакетом акцій, що дозволяє їй брати участь в управлінні корпорації та контролювати її діяльність. Таким чином держава зможе проводити контроль за виконанням законів та підзаконних актів, правопорядком та додержанням прав і свобод людини і громадянина, проводити координацію поєднання державних та місцевих інтересів, взаємодіяти з органами місцевого самоврядування, координувати та контролювати виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку, програм охорони довкілля [3], тобто здійснювати те, що функці-

онально передбачено законодавцем у ст. 2 закону «Про місцеві державні адміністрації» [2]. Автор пропонує створити дворівневу систему управління, що допоможе більш оптимально здійснювати захист прав акціонерів, контролювати та регулювати діяльність виконавчого органу.

За даними професора В. Нудельмана: «У сучасній Європі в бюджетах місцевого самоврядування доходи від землі становлять до 60%, в Японії — до 70%. У 1912 році в доходній частині бюджетів земств України збори з земель і лісів дорівнювали 45-46%, в сучасній Україні — тільки 12%» (Міське самоврядування в Україні. Збільшення територій населених пунктів, запровадження повсюдності місцевого самоврядування докорінно поліпшить ці показники в Україні. Зокрема, дуже зростуть надходження до сільських, селищних, міських бюджетів від платежів за землю. Згідно статті 69 Бюджетного кодексу України «До доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, належать 100 відсотків плати за землю — для бюджетів міст Києва та Севастополя; 75 відсотків плати за землю — для бюджетів міст республіканського Автономної Республіки Крим та міст обласного значення; 60 відсотків плати за землю — для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань» [5]. Тому автор пропонує в межах доктрини «спільних інтересів» громад та держави всю територію держави розподілити між локальними спільнотами базового рівня, які водночас є адміністративно-територіальними одиницями первинного рівня. Цим держава розмежує відповідальність за розвиток просторових територіальних меж, якими раніше займалися районні ради та районні державні адміністрації. Водночас надання локальним спільнотам реальної фінансово-економічної основи дозволить їм самостійно без допомоги держави реалізовувати право на самоврядування. Тим не менше існуватимуть завдання, які локальні спільноти не зможуть реалізувати самостійно. Тому їх спільні інтереси зможе реалізувати САРК, яку вони та держава фінансуватимуть та яка зможе проводити політику розвитку в інтересах громад та держави.

Зміст правосуб'єктності даної корпорації залежатиме від розмежування функцій та компетенції між державним та локальним рівнем. Тому не має змоги дослідити якусь конкретну сторону цього питання. Однак можна відзначити критерії аполітичної діяльності (принцип деполітизації) даної корпорації. Це дозволить уникнути політичних криз при реалізації повноважень та зробити її більш дієздатною. Функції та повноваження визначатимуться в статуті даної корпорації. Автор хотів би виокремити характер взаємодії публічних та приватних інтересів. В літературі точиться дискусія про характер схожих за своїм змістом суб'єктів правовідносин (наприклад комунальні підприємства) та галузь права до яких вони належать. Оскільки там де існує держава не публічних інтересів бути не може, на думку автора при реалізації інтересів громади та держави даний суб'єкт правовідносин володітиме публічно-приватним статусом та функціями. Адміністрування території в межах політики координації (відносини публічного права) входить у функції локальних спільнот.

Таким чином при реалізації даної концепції САРК відбудеться впорядкування структури адміністративно-територіального устрою та ліквідація подвійного підпорядкування території. Держава оптимізує адміністративний апарат управління, зменшить витрати на утримання державного апарату та зможе перерозподілити їх на розвиток загальнодержавних, та спільних інтересів держави і громад. При координації зусиль держава зможе зосередити увагу на загальнодержавний розвиток та розвиток регіонів в цілому. Корпоративна форма реалі-

зації спільних інтересів надасть субрегіональним утворенням динаміку розвитку та стійку, ефективну систему управління. Деполітизація діяльності зменшить ризик конфліктів інтересів, як всередині локальних спільнот так у стосунках між спільнотами та державою. Строки повноважень у корпоративних структурах не визначаються стійкими періодами виборів тобто власники можуть звільнити найманих працівників у будь-який період тому підвищиться відповідальність найманого персоналу перед членами спільноти. Водночас зникне політичне явище популізму, що дозволить вибудовувати довгострокові стратегічні програми розвитку реалізації інтересів громад та держави.

У багатьох випадках призначення на керівні посади в районні ради та державні адміністрації визначалось політичною доцільністю, а не професійною підготовкою фахівців. При деполітизації функцій САРК зникне необхідність в таких призначеннях. Рациональніше буде призначити на посаду якісного менеджера, фахівця який здатен виконувати належні йому функції. Адміністрування субрегіонального рівня перейде в підпорядкування локальних спільнот та їх з державою спільних корпоративних структур.

При володінні державою політичним суверенітетом та реалізації «доктрини мінімізації» (найменш необхідного втручання держави в діяльність локальних спільнот) створення САРК надасть локальним спільнотам соціально-економічного суверенітету. Це допоможе зокрема Україні при збереженні унітарності посилити автономність прийняття ефективних рішень на місцях; в питанні соціально-економічного розвитку, прискорення реформування інститутів влади, правової системи та збільшить індивідуальну, колективну як ініціативу так і відповідальність за розвиток громад.

Конституювання даної моделі потребуватиме внесення змін в розділі Конституції України «Адміністративно-територіальний устрій» та «Місцеве самоврядування». Крім того існуватиме необхідність внесення змін до ряду законодавчих актів, які регулюють місцеве самоврядування («Про місцеве самоврядування в Україні»), систему управління, боротьбу з корупцією, закону «Про господарські товариства». І найголовніше важливе прийняття спеціального законодавчого акту «Про спеціальний адміністративний район-корпорацію», який би регулював дане коло питань.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Конституція України: за станом на 1 лютого 2011 р. // Відомості Верховної Ради. – 1996. - № 30. - ст. 141
2. Закон України «Про місцеве самоврядування»: за станом на 9 грудня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24, ст.170
3. Закон України «Про місцеві державні адміністрації»: за станом на 21 квітня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 1999. - №.- 20-21. - ст.190
4. Закон за местното самоуправление и местната администрация [Електронний ресурс]. - режим доступу.: <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2132580865>.
5. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про територіальний устрій України»: [Електронний ресурс]. - режим доступу.: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc34?id=&pf3511=34704&pf35401=137268](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc34?id=&pf3511=34704&pf35401=137268)
6. Бодрова І. І. Організаційно-правові питання діяльності асоціації місцевих рад України: Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. – Х., 2002. – 19 с.
7. Марчук М. І. Територіальне самоврядування республіки Польща у контексті європейської інтеграції / М. І. Марчук // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 624-628.
8. Михайлишин Л. Р. Територіальна організація місцевого управління контексті забезпечення регіонального економічного розвитку: аналіз зарубіжного досвіду / Михайлишин Л. Р. // Державне будівництво. - 2009. - № 1. - С. 34-39.
9. Попов М. Досвід адміністративно-територіального поділу республіки Болгарії / Попов М. // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. - 2009. - № 2. - С. 38-42.
10. Приходько В. Інститут делегування повноважень, як основа правових відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування / Приходько В. // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2009. - № 1. – С. 115-120.
11. Стогова О. В. Місцеве управління у Франції / О. В. Стогова // Проблеми становлення і розвитку правової системи України : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 25-26 листопада 2011 р.) : у 2-х томах. – Х. : ГО «Асоціація аспірантів - юристів», 2011. – Т. 1. – С. 86-89.
12. Хашиєва Л.В. Практика стратегічного управління розвитком міст: аналіз зарубіжного досвіду / Хашиєва Л.В. // Державне будівництво. - 2009. - № 2. - С. 63-67.
13. Шпортюк Н. Л. Основні закономірності формування територіальної основи місцевого самоврядування в сучасному світі / Шпортюк Н. Л. // Публічне адміністрування: теорія та практика // 2011. - № 1. - С. 89-92.
14. Шпортюк Н. Л. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: досвід для України / Шпортюк Н. Л. // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2011. - № 2. – С. 48-52.