

РОЗВИТОК ЗАКОНОТВОРЧОГО ПРОЦЕСУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

У статті наголошується на важливості проведення реформи адміністративно-територіального устрою в контексті євроінтеграційного курсу України. Аналізуються нормативно-правові акти та проекти нормативно-правових актів, присвячені реформі адміністративно-територіального устрою України. Робиться висновок, що лише добровільність об'єднання населених пунктів у громаду може забезпечити підтримку реформи населенням України.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, нормативно-правовий акт, проект нормативно-правового акта.

Губань Р. В. Развитие законотворческого процесса правового регулирования административно-территориального устройства Украины.

В статье отмечается важность проведения реформы административно-территориального устройства в контексте евроинтеграционного курса Украины. Анализируются нормативно-правовые акты и проекты нормативно-правовых актов, посвященные реформе административно-территориального устройства Украины. Делается вывод, что только добровольность объединения населенных пунктов в общину может обеспечить поддержку реформы населением Украины.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, административно-территориальная единица, нормативно-правовой акт, проект нормативно-правового акта.

Guban R. V. Development of the legislative process of legal regulation of administrative-territorial structure of Ukraine.

The article highlights the importance of the reform of the administrative-territorial structure in the context of the European integration course of Ukraine. Is analysis of legal acts and draft legal acts on the reform of the administrative-territorial structure of Ukraine. It is concluded that only a voluntary association of human settlements in the community can provide support reform the Ukrainian population.

Keywords: administrative-territorial structure, administrative and territorial unit, legal act, the draft legal act.

Відповідно до соціологічних опитувань більшість населення України підтримує європейську інтеграцію України. На підтримку євроінтеграції активно виступило і громадянське суспільство. Європейський вектор зовнішньої політики України закріплений і на законодавчому рівні [1]. Однак цей процес обумовлений не лише бажанням України, свою згоду на приєднання України до об'єднання мають дати і члени Європейського Союзу, які наполягають на проведенні в Україні ряду реформ. До цього переліку належить і реформа адміністративно-територіального устрою України. Зокрема, делегація польських урядовців та експертів у галузі адміністративно-територіального реформування під час зустрічі з Міністром юстиції України акцентувала увагу на важливості здійснення адміністративно-територіальної реформи як вагомій складової євроінтеграції України [2]. З огляду на важливість проведення реформи адміністративно-територіального устрою, вважаємо необхідним розглянути розвиток законотворчого процесу правового регулювання адміністративно-територіального устрою України.

Проблемі проведення адміністративно-територіальної реформи приділяли увагу такі українські вчені, як: А. Б. Гетьман, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, І. О. Кресіна І. Й. Магновський, В. П. Новик, В. Ф. Погорілко, Х. В. Приходько, О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна, Л. І. Тварковська, В. М. Шаповал, Л. Т. Шевчук, Я. В. Шевчук та ін. Однак вони окремо не приділяли увагу розвитку законотворчого процесу правового регулювання адміністративно-територіального устрою України. Метою нашого дослідження є заповнення цієї лакуни.

Після прийняття Конституції України 28 червня 1996 р. виникла необхідність урегулювати адміністративно-територіальний устрій України на законодавчому рівні. Це було пов'язано не лише з тим, що в пункті 13 статті 92 Конституції України зазначено, що виключно законами України визначається територіальний устрій України [3], а й тому, що Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою

Української РСР» суттєво суперечив Конституції України [4]. З огляду на це 8 липня 1997 р. народні депутати України Р. Безсмертний, І. Юхновський, В. Стретович зареєстрували у Верховній Раді України проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій», який був прийнятий за основу Верховною Радою України 15 липня 1997 р. [5], а 4 грудня 1997 р. – в цілому [6]. Однак Президент України наклав на нього вето і 14 травня 1998 року повернув його до Верховної Ради України. Недоліком Закону Президент назвав відсутність механізму врахування думки місцевих жителів під час вирішення питань, пов'язаних з адміністративно-територіальним устроєм [7, с. 260]. Він також запропонував викласти в новій редакції статтю 21 законопроекту. В статті 21 законопроекту сільська округа визначалась як адміністративно-територіальне утворення, яке складалося з кількох сусідніх сільських населених пунктів і діє під юрисдикцією єдиної територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування; натомість Президент пропонував створювати сільське об'єднання, тобто адміністративно-територіальне утворення, яке складалося в результаті об'єднання територіальних громад та територій кількох сіл з обранням єдиних органів місцевого самоврядування та єдиного сільського голови [8]. Незважаючи на те, що прийняття зазначеного вище законопроекту було віднесено до переліку невідкладних питань [9], однак до цього часу він так і не був прийнятий. Проте необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи державними посадовцями все ж усвідомлювалась. Так, 8 серпня 2000 р. Президентом України був виданий Указ про створення консультативно-дорадчого органу при Президентові України – Комісії з питань адміністративно-територіального устрою [10]. Про серйозність намірів Президента України свідчило те, що головою комісії призначався Глава Адміністрації Президента України В. М. Литвин. Основними завданнями Комісії були визначені такі: узагальнення та аналіз пропозицій щодо внесення змін до системи адміністративно-територіального устрою України; підготовка пропозицій щодо приведення у відповідність з Конституцією України мережі селищ та селищ міського типу, а також системи рад у населених пунктах; вивчення можливостей проведення укрупнення сільських територіальних громад та внесення відповідних пропозицій; організація вивчення іноземного досвіду формування системи адміністративно-територіального устрою та розв'язання проблем у цій сфері; підготовка та експертиза проектів нормативно-правових актів з питань адміністративно-територіального устрою. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення діяльності Комісії з питань адміністративно-територіального устрою» на Управління експертизи та аналізу розвитку територій Секретаріату Кабінету Міністрів України було покладене організаційне забезпечення діяльності Комісії з питань адміністративно-територіального устрою. У зв'язку з цим навіть на три одиниці була збільшена чисельність працівників Секретаріату Кабінету Міністрів України [11].

Крім того, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2002 р. була утворена Міжвідомча рада з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» на чолі з Першим віце-прем'єр-міністром України М. Я. Азаровим [12].

Однак відповідно до Указу Президента України від 3 травня 2006 р. Комісія з питань адміністративно-територіального устрою була ліквідована [13]. Як було сказано в Указі, це було зроблено з метою оптимізації системи консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворених для сприяння здійсненню повноважень Президентом України, забезпечення ефективного виконання покладених на них завдань, а також раціонального використання бюджетних коштів. А 26 липня 2006 р. відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про формування кадрового резерву для державної служби та визнання такими, що втратили чинність, постанов Кабінету Міністрів України від 4 червня 1999 р. № 978 і від 16 травня 2001 р. № 503» [14] втратила чинність постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2001 р. «Про забезпечення діяльності Комісії з питань адміністративно-територіального устрою». Відповідно ж до постанови Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України» Міжвідомча рада з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» також була ліквідована [15].

Однак це не означає, що питання проведення реформи адміністративно-територіального устрою відійшло на другий план. У розпорядженні Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. «Про затвердження плану заходів на 2008 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» протягом року Міністерство юстиції мало розробити основні засади проведення адміністративно-територіальної реформи і протягом цього

часу, як зазначалося у розпорядженні, Мінрегіонбуд, Мін'юст, Мінекономіки, Мінфін, інші центральні органи виконавчої влади, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські держадміністрації мали підготувати Закон України «Про адміністративно-територіальний устрій України» [16].

Ще одним органом, на який з-поміж інших було покладено завдання проведення консультацій щодо здійснення адміністративно-територіальної реформи, стала Рада регіонів, Указ про створення якої був підписаний 9 квітня 2010 р. [17]. І вже 8 квітня 2013 року на Раді регіонів був схвалений Проект Указу «Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади». На цьому ж засіданні було вирішено організувати обговорення проекту серед територіальних громад та провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу щодо переваг реформи системи місцевого самоврядування. На виконання рішення Ради регіонів про обговорення Концепції за участі представників майже 11,5 тис. територіальних громад було здійснено 10684 заходи, в тому числі – 26 засідань регіональних рад і 22 жовтня 2013 р. Прем'єр-міністром України було надіслано Главі держави відповідний проект Указу Президента [18].

Реалізацію Концепції пропонувалося здійснювати у два етапи: перший, підготовчий, мав тривати упродовж 2012 року, другий – у 2013–2015 роках. Для досягнення мети передбачалося створення правових умов добровільного об'єднання територіальних громад, в яких утворюються дієздатні органи місцевого самоврядування, спроможні виконувати законодавчо визначені повні та виключні власні, а також делеговані державою повноваження. Прикметно, що на другому етапі передбачалося проведення широкої інформаційно-роз'яснювальної роботи. Очевидно, були враховані причини попередніх невдач проведення адміністративно-територіальної реформи, які в тому числі були пов'язані і з недостатньою просвітницькою кампанією. На наш погляд, принциповим є положення Концепції про створення правових умов добровільного об'єднання територіальних громад [19], оскільки лише таким шляхом можна очікувати на суспільну підтримку реформи.

21 червня 2013 р. Конституційна Асамблея, яка була утворена Президентом України з метою напрацювання пропозицій щодо змін до Конституції України [20], запропонувала Концепцію внесення змін до Конституції України. Розділ IX Концепції, який називався територіальний устрій України, складався із трьох пунктів: 1. Проблеми, які зумовлюють необхідність удосконалення конституційного регулювання у сфері територіального устрою України; 2. Мета і завдання конституційної реформи у сфері територіального устрою України; 3. Шляхи і способи розв'язання проблеми. У першому пункті наголошувалося, на недоліках адміністративно-територіального устрою України на регіональному рівні. Зокрема, на незбалансованості соціально-економічного розвитку регіонів. Метою реформи визначався захист прав, свобод і законних інтересів особи, удосконалення системи органів публічної влади, ефективність їх роботи, створення передумов сталого соціально-економічного і культурного розвитку територій та вирівнювання їх розвитку, підвищення добробуту населення [21]. На наш погляд, така мета занадто широка як для реформи територіального устрою держави. Що ж до шляхів і способів розв'язання проблеми, то серед зазначених можна виділити такі: створення нової адміністративно-територіальної одиниці – громади, яка мала б утворюватися в порядку, визначеному законом, з урахуванням історично сформованої спільності соціально-економічної інфраструктури, наявності умов і можливостей для надання населенню публічних послуг у відповідності із встановленими стандартами і забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування; запровадження такого рівня як «регіон», до якого б мали бути віднесені Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь. Важливою новелою можна назвати і надання можливості формування у разі необхідності в порядку, визначеному законом України, в районах, регіонах спеціальних округів – спеціалізованих територіальних утворень, в межах яких здійснюватиметься управління певною функціональною або галузевою сферою діяльності (медичних, соціальних, освітніх, статистичних та інших округів).

Однак, на наш погляд, кроком назад у порівнянні з Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади був пункт 6 Концепції внесення змін до Конституції України. Якщо в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади передбачалося створення правових умов добровільного (!) об'єднання територіальних громад, то в Концепції внесення змін до Конституції України передбачалося лише встановлення вимоги щодо врахування думки територіальної громади, щодо об'єднання територіальних громад, утворення, реорганізації або ліквідації населеного пункту тощо. Врахування ж не означає, що думка територіальної громади в цих питаннях буде

визначальною. А це може негативно вплинути на підтримку проведення реформи населенням, без якої проведення реформи навряд чи взагалі можливе.

Отже, реформа адміністративно-територіального устрою України не може бути проведена без прийняття базового Закону України, з прийняттям якого Верховна Рада України забарилася більш, ніж на 17 років. Варто відзначити і те, що лише добровільність об'єднання населених пунктів у громаду може забезпечити підтримку реформи населенням України. Однак питання про механізм врахування думки громадян потребує подальшого дослідження.

Список використаних джерел:

1. Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» // Відомості Верховної Ради України. – 2010 – № 40. – Ст. 527.
2. Польща готова сприяти Україні в проведенні адміністративно-територіальної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/news/17862>. – Назва з екрану.
3. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1981. – № 12. – Ст. 179.
5. Постанова Верховної Ради України «Про проект Закону України про адміністративно-територіальний устрій України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/453/97-вр>. – Назва з екрану.
6. Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України від 4 грудня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://portal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/4295.html>. – Назва з екрану.
7. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення : монографія / О. Г. Кучабський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 316 с.
8. Пропозиції Президента України до Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» від 30.12.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=2111. – Назва з екрану.
9. Постанова Верховної Ради України «Про порядок денний третьої сесії Верховної Ради України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/429-14>. – Назва з екрану.
10. Указ Президента України «Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою» // Офіційний вісник України. – 2000. – № 32. – Ст. 1346.
11. Постанова Кабінету Міністрів України «Про забезпечення діяльності Комісії з питань адміністративно-територіального устрою» // Офіційний вісник України. – 2001. – № 20. – Ст. 878.
12. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Міжвідомчу раду з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/703-2002-р>. – Назва з екрану.
13. Указ Президента України «Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України» // Офіційний вісник України. – 2006. – № 18. – Ст. 1321
14. Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про формування кадрового резерву для державної служби та визнання такими, що втратили чинність, постанов Кабінету Міністрів України від 4 червня 1999 р. № 978 і від 16 травня 2001 р. № 503» // Офіційний вісник України. – 2006. – № 30. – Ст. 2149.
15. Постанова Кабінету Міністрів України «Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших органів, утворених Кабінетом Міністрів України» // Офіційний вісник України. – 2008. – № 23. – Ст. 681.
16. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів на 2008 рік щодо реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року» від 19 вересня 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/745-2007-р?nreg=745-2007-%F0&find=1&text=%F2%E5%F0%E8%F2%EE%F0&x=0&y=0>. – Назва з екрану.
17. Указ Президента України «Про Раду регіонів» // Офіційний вісник України. – 2010. – № 27. – Ст. 1058.
18. Завершено обговорення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246790411&cat_id=244276429. – Назва з екрану.

19. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=477>. – Назва з екрану.

20. Указ Президента України «Про Конституційну Асамблею» // Офіційний вісник України. – 2012. – № 39. – Ст. 1449.

21. Концепція внесення змін до Конституції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://maidanua.org/2013/08/tak-ot-ty-yaka-kontseptsije-vnesennya-zmin-do-konstytutsiji-ukrajiny>. – Назва з екрану.

**** Губань Радим Васильович – кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри правознавства Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова***