

УДК 342.56

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2023.5.26>

МАРТИЩЕНКО С.Л.

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ У ПРОЦЕСІ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ**LEGAL SECURITY OF DECENTRALIZATION IN THE PROCESS OF ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM IN UKRAINE**

Статтю присвячено визначенню правового забезпечення децентралізації влади у процесі проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Автором аргументовано фундаментальне значення Конституції України для визначення за-сад територіального устрою держави. Доведено, що безпосередньо розмежування кордонів окремих адміністративно-територіальних одиниць різного рівня, кількість таких одиниць є предметом регулювання окремих законів.

Обґрунтовано, що конституювання гарантій місцевого самоврядування та за-кріплення конституційного статусу органів місцевого самоврядування позитивно вплинуло на подальше формування та удосконалення місцевого самоврядування.

Проведено характеристику та визначено регулятивне значення окремих зако-нів та інших нормативно-правових актів правового забезпечення децентралізації у процесі проведення адміністративно-територіальної реформи.

На підставі проведеного науково-правового аналізу виявлено проблеми та не-доліки сучасного стану правового забезпечення децентралізації влади та проведен-ня адміністративно-територіальної реформи. Доведено, що основним недоліком проведення відповідної реформи є те, що в основі організаційно-інституційного забезпечення адміністративно-територіальної реформи децентралізації лежить централізована модель управління та недостатня залученість до цього процесу представників територіальних громад, органів місцевого самоврядування. Обґрун-товано, що зазначене обумовлює виникнення невдоволення серед громадськості, суперечностей та провокує судові спори.

З огляду на виявлені недоліки автором аргументовано необхідність реально-го залучення представників територіальних громад та органів місцевого самовря-дування не тільки до процесу ухвалення кінцевих рішень про об'єднання громад чи здійснення нового адміністративно-територіального поділу територій, але й до процесу ухвалення стратегічних рішень, планування реформи та її окремих етапів.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, децентралізація, правове забезпечення, конституційні засади.

The article is devoted to the definition of legal support for the decentralization of power in the process of administrative and territorial reform in Ukraine. The author argued the fundamental importance of the Constitution of Ukraine for determining the foundations of the territorial organization of the state. It has been proven that the direct delimitation of the borders of separate administrative-territorial units of different levels, the number of such units, is the subject of regulation of separate laws.

It is substantiated that the establishment of guarantees of local self-government and consolidation of the constitutional status of local self-government bodies had a positive effect on the further formation and improvement of local self-government.

The characterization and regulatory significance of individual laws and other normative legal acts of legal support of decentralization in the process of administrative and territorial reform was carried out.

On the basis of the conducted scientific and legal analysis, the problems and shortcomings of the current state of legal support for the decentralization of power and the implementation of administrative and territorial reform were identified. It is proven that the main drawback of the relevant reform is that the basis of the organizational and institutional support of the administrative-territorial reform of decentralization is a centralized management model and insufficient involvement of representatives of territorial communities and local self-government bodies in this process. It is substantiated that the above causes dissatisfaction among the public, contradictions and provokes litigation.

In view of the identified shortcomings, the author argued the need for the real involvement of representatives of territorial communities and local self-government bodies not only in the process of making final decisions on the unification of communities or the implementation of a new administrative-territorial division of territories, but also in the process of making strategic decisions, planning the reform and its individual stages.

Key words: *administrative and territorial reform, decentralization, legal support, constitutional principles.*

Постановка проблеми. Однією з умов успішної реалізації адміністративно-територіальної реформи, складовою якої є реформа децентралізації, є формування ефективної моделі її нормативно-правового забезпечення. У цьому аспекті до визначення поняття «нормативно-правове забезпечення» потрібно підходити з точки зору його широкого тлумачення, зокрема, включаючи до змісту цього поняття не лише власне акти правового регулювання, але й організаційно-правовий механізм забезпечення проведення реформи децентралізації.

З огляду на зазначене, питання визначення правового забезпечення здійснення децентралізації влади у процесі проведення адміністративно-територіальної реформи є актуальним напрямком дослідження сучасної науки адміністративного права.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання правового регулювання децентралізації влади досліджували у своїх роботах такі вчені як Н. М. Батанова, А. С. Дем'янченко, О. Р. Західна, А. О. Пелехатий, І. З. Саврас, С. В. Хрущ та ін. Ці наукові дослідження присвячені огляду деяких законодавчих актів у відповідній сфері. Натомість, актуальних наукових робіт, присвячених проблемам правового забезпечення адміністративно-правової реформи з урахуванням особливостей сучасного етапу проведення такої реформи, у науці адміністративного права не достатньо.

Постановка мети та завдань дослідження. Метою статті є визначення поняття та проведення аналізу сучасного стану правового забезпечення децентралізації влади у процесі здійснення адміністративно-територіальної реформи. Для виконання поставленої мети реалізовані такі завдання: 1) досліджено конституційні засади здійснення адміністративно-територіальної реформи; 2) визначено поняття та елементи правового забезпечення децентралізації у процесі проведення адміністративно-територіальної реформи; 3) виявлено проблеми та недоліки сучасного стану правового забезпечення децентралізації влади та проведення адміністративно-територіальної реформи, а також розроблено пропозиції щодо їх усунення.

Результати дослідження. Досліджуючи питання щодо правового забезпечення реформи децентралізації, передусім, варто вказати, що підвалини проведення такої реформи були закладені ще у першій редакції Конституції України.

На це звертають увагу деякі науковці, зазначаючи, що першочергово правова реформа пов'язана з Конституцією України, яка безпосередньо визначає фундаментальні права людини, закріплює засади конституційного ладу України та його гарантії, визначає принципи і порядок організації та функціонування державної влади. Необхідно погодитися з тим, що саме в Конституції України закріплено головний орієнтир і критерій конституційного правопорядку – людина, громадянин, їхні права та свободи. У цьому значенні саме права людини мають слугувати тим індикатором, що виявляє справжню мету конкретної правової реформи [1, с. 54].

Завдяки конституюванню гарантій місцевого самоврядування та закріпленню конституційного статусу органів місцевого самоврядування стало можливим подальше формування та удосконалення місцевого самоврядування, розширення повноважень органів місцевого самоврядування та організація європейської моделі місцевого самоврядування.

До того ж Конституція України визначила можливість формування спроможного первинного суб'єкта місцевого самоврядування – об'єднану територіальну громаду.

Зокрема, окрім гарантування місцевого самоврядування, у ст. 140 Конституції України у першій редакції визначалося, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади, до якої відносилися не лише власне жителі села, селища та міста, але і їх добровільні об'єднання у громаду, – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України [2].

Роз'яснення вищевказаних конституційних положень було надано лише у 2002 р. у Рішенні Конституційного Суду України від 18 червня 2002 р. № 12-рп/2002 [3] за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ч. 1 ст. 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад).

У мотивувальній частині Рішення Конституційний Суд України звернув увагу, що на конституційному рівні передбачено створення правових умов для подальшого законодавчого врегулювання суспільних відносин у сфері місцевого самоврядування, проте вирішення питань щодо об'єднання або роз'єднання територіальних громад, які положеннями Конституції України не визначені, має здійснюватися у законодавчому порядку.

Тобто фактично Конституційний Суд України вказав на наявність законодавчої прогалини у питанні регулювання порядку об'єднання та роз'єднання територіальних громад, яка була усунена лише у лютому 2015 р. із прийняттям Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [4].

Розглядаючи Конституцію України як один із актів законодавчого забезпечення реформи децентралізації, необхідно вказати, що значення Основного Закону у цій сфері не обмежується одним лише закріпленням конституційного статусу органів місцевого самоврядування, але закладає конституційну основу для регулювання інших важливих питань децентралізації.

Зокрема, це стосується організації адміністративно-територіального устрою України, закріплення конституційного статусу місцевих державних адміністрацій як органів виконавчої влади на місцях.

В аспекті дослідження особливостей здійснення децентралізації в рамках адміністративно-територіальної реформи необхідно звернути увагу на деякі питання законодавчого забезпечення саме останньої.

Так, у ст. 132 Конституції України зазначено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [2].

Виходячи зі змісту ст. 133 Конституції України, наразі територіальну організацію в Україні складають двадцять чотири області, Автономна Республіка Крим та окремо виокремлюються міста зі спеціальним статусом – Київ та Севастопіль. При цьому кожна з областей має поділ на райони, міста, райони у містах, села та селища.

Отже, Конституція України визначає фундаментальні засади територіального устрою держави, проте питання щодо безпосереднього розмежування кордонів окремих адміністративно-територіальних одиниць різного рівня, кількість таких одиниць залишаються предметом регулювання окремих законів. Незважаючи на таке, в Україні досі не прийнято відповідного закону, який би урегулював питання щодо організації адміністративно-територіального устрою, порядок його зміни тощо.

У науковій літературі неодноразово висловлювалася думка про необхідність прийняття відповідного Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» з огляду на потребу визначити засади утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів тощо [5, с. 84].

С. В. Хрущ вважає, що прийняття Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» має стати одним із ключових законодавчих актів забезпечення процесу децентралізації публічної влади. Цей Закон, на думку вченого, покликаний врегулювати об'єднання громад, визначення території і меж адміністративно-територіальних одиниць, порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою, раціоналізації відносин між місцевими державними адміністраціями та органам місцевого самоврядування тощо [6, с. 179].

З цього приводу варто зауважити, що на розгляд до Верховної Ради України подавалося чимало законопроектів, які визначали засади адміністративно-територіального устрою. Наразі на першому читанні перебуває законопроект «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» від 28 січня 2021 р. реєстр. № 4664 [7].

Зважаючи на те, що територіальний устрій держави безпосередньо пов'язаний з територіальною організацією влади на місцях, причому не тільки органів місцевого самоврядування, але й виконавчих органів на місцях, то необхідно констатувати, що адміністративно-територіальна реформа безпосередньо пов'язана з децентралізацією влади та організацією різних її рівнів.

Визначаючи особливості проведення адміністративно-територіальної реформи, А. С. Дем'янченко вказує, що внаслідок проведення такої реформи мають відбутися зміни організації територіального устрою, статусу наявних та впровадження нових рівнів адміністративно-територіальних одиниць, покращення рівня суспільних послуг, що надаються органами державної влади та місцевого самоврядування [8, с. 99].

Існуючий на сьогодні адміністративно-територіальний устрій відповідно до Конституції України передбачає три рівні територіальної організації: обласний, районний та місцевий. При цьому останній рівень, залежно від виду адміністративно-територіальної одиниці, поділяється на рівень міста, району у місті, села та селища.

Виходячи з положень Конституції України [2], законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» [9] та «Про місцеві державні адміністрації» [10], слід дійти висновку, що організація місцевої публічної влади між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади розділена таким чином, що на рівні міста, району у місті, села та селища таку владу здійснюють органи місцевого самоврядування (відповідними радами та їх виконавчими органами), а на рівні району та області – така влада розподілена одночасно між органами місцевого самоврядування (обласними та районними радами) та місцевими державними адміністраціями.

Існуючий на сьогодні в Україні адміністративно-територіальний устрій не цілком узгоджується з європейським, що передбачає п'ять рівнів (регіональний, два субрегіональних, локальний та сублокальний рівні [11, с. 278]), а також переважно більшістю дослідників вважається недостатньо ефективним. Зокрема, це пов'язано з тим, що організована відповідно до такого адміністративно-територіального устрою місцева публічна влада не задовольняє потреби громади у всіх сферах суспільного життя, а деякі повноваження органів місцевої влади на різних рівнях не розмежовані з достатньою чіткістю.

У зв'язку з вищезазначеним, на думку деяких науковців, проведення реформи адміністративно-територіального устрою в Україні є вкрай необхідним заходом. При цьому метою такої реформи називають побудову раціональної (обгрунтованої) просторової організації публічної влади для доступності та забезпечення якості надання публічних послуг (соціальних, адміністративних тощо), ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики, а отже, для задоволення публічного інтересу й потреби громадян України у створенні самодостатньої, суверенної, демократичної та правової держави [12, с. 62–63].

При цьому А. О. Пелехатий та О. Р. Західна вважають, що результатом проведення адміністративно-територіальної реформи в аспекті децентралізації влади має стати: укрупнення територіальних громад базового рівня та розширення повноважень органів місцевої влади; зміна структури бюджетної системи; корегування системи функцій, що покладаються на сільські територіальні громади, відповідно до принципів субсидіарності. Ідеться насамперед про розширення функцій у сферах освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства; розширення фінансової бази сільських територіальних громад шляхом передачі низки податків і зборів (чи їх частин) на місцевий рівень [13, с. 168].

Отже, проведення адміністративно-територіальної реформи та децентралізації влади не можливе без внесення відповідних змін до Конституції України, яка є одним із важливих актів законодавчого забезпечення такої реформи.

У цьому аспекті необхідно погодитися з науковцями, які вважають, що прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» має стати одним із пріоритетних напрямків розвитку законодавчого забезпечення адміністративно-територіальної реформи та децентралізації. Такі зміни мають закласти конституційно-правові засади організації органів виконавчої влади на державному, регіональному та місцевому рівнях [5, с. 83].

Висновки. Проведене у цій статті дослідження дає підстави зробити наступні висновки.

Законодавче забезпечення адміністративно-територіальної реформи включає широкую систему нормативно-правових актів різної юридичної сили, починаючи з Конституції України, в якій закладено конституційні основи проведення адміністративно-територіальної реформи децентралізації, та завершуючи розпорядженнями Уряду, а також актами органів місцевого самоврядування. До цієї системи слід віднести й судову практику, в якій розкрито зміст

засадничих принципів здійснення децентралізації, зокрема таких, як добровільність, законність тощо.

Суттєвим недоліком та гальмівним фактором проведення відповідної реформи є те, що в основі організаційно-інституційного забезпечення адміністративно-територіальної реформи децентралізації лежить централізована модель управління, на чолі якої знаходиться Кабінет міністрів України та Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України, які заходи реформування здійснюють, як правило, на основі розпорядчих актів, та не в достатній мірі залучають до цього процесу найбільш зацікавлених суб'єктів, а саме – представників територіальних громад, органів місцевого самоврядування. З огляду на те, що така ситуація призводить до невдоволення серед громадськості, суперечностей та навіть судових спорів, що негативно позначається на процесі децентралізації влади, видається за необхідне не формально, а реально залучати представників територіальних громад та органів місцевого самоврядування не тільки до процесу ухвалення кінцевих рішень про об'єднання громад чи здійснення нового адміністративно-територіального поділу територій, але й до процесу ухвалення стратегічних рішень, планування реформи та її окремих етапів.

Список використаних джерел:

1. Батанова Н. М. Децентралізація як стратегічний напрямок правової реформи в Україні. *Децентралізація публічної влади в Україні: здобутки, проблеми та перспективи* : Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної конференції (17 червня 2022 р., м. Львів); за наук. ред. проф. О. В. Батанова, проф. Д. Вацінкевича, доц. Р. Б. Бедрія. Львів : Львівський національний університет імені Івана Франка; Київ; Щецин, 2022. 300 с.
2. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/ed19960628#Text>.
3. Рішення Конституційного Суду України від 18 червня 2002 р. № 12-рп/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02#Text>.
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text>.
5. Антонюк О. М. Правові засади здійснення реформи децентралізації органів виконавчої влади в Україні. *Вісник НТУУ «КПІ» Політологія. Соціологія. Право*. 2021. № 2(50). С. 81–86.
6. Хрущ С. В. Нормативно-правове забезпечення функціонування інституту територіальних громад в умовах децентралізації влади в Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. Вип. 4(6). С. 176–185.
7. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» від 28 січня 2021 р. реєстр. № 4664. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936.
8. Дем'янченко А. С. Реформа адміністративно-територіального устрою України в аспекті децентралізації влади. Науково-практична конференція «Верховенство права та місцеве самоврядування в Україні» (16 грудня 2016 р, Королівство Швеція). С. 98–101.
9. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
10. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#doc_info.
11. Саврас І. З. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України як чинник покращення соціально-економічного розвитку її територій. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2011. № 41 (2). С. 276–281.
12. Совгіря О., Іщенко О. Реформа виконавчої влади й адміністративно-територіальна реформа в контексті сучасної модернізації конституції України: теоретико-прикладні аспекти. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 59–65.
13. Пелехатий А. О., Західна О. Р. Адміністративно-територіальна реформа як інструмент децентралізації фінансових ресурсів. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2014. Вип. 4(108). С. 167–175.