

Анпілогов О. В.,

кандидат юридичних наук, докторант

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ І ВЛАДОСПРОМОЖНОСТІ ГРОМАД

Анотація. Статтю присвячено опрацюванню пропозицій щодо реформи територіальної компетенції із урахуванням вимоги забезпечення владоспроможності громад. Підкреслено визначальний вплив гарантування реалізації засад народовладдя загалом та інтересів громадян, юридичних осіб зокрема на спрямованість реформування територіальної компетенції. Доведено необхідність внесення змін до чинного законодавства з питань визначення та реалізації державної регіональної політики.

Ключові слова: територіальна компетенція, громада, публічне управління, народовладдя, місцеве самоврядування.

Постановка проблеми. Огляд останніх досліджень і публікацій. Закріплення Конституцією України у 1996 р. [1] поділу публічної влади на засадах поєднання централізації та децентралізації не знайшло свого належного врегулювання у чинному законодавстві. Законами України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р. № 586-XIV [2] та «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [3] не вирішено питання про чітке врегулювання компетенції щодо здійснення управління регіоном, що стало однією з причин виникнення компетенційних спорів.

М.Г. Кобилянський у зв'язку з цим вказував на суперечність під час реалізації компетенції управлінського характеру органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на рівні управління адміністративно-територіальною одиницею (областю, містом, районом області) як причину виникнення компетенційних спорів [4, с. 42]. М.М. Добкін виділяв окремі конфліктні сфери реалізації компетенції місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування [5, с. 474–475].

Вчені неоднозначно оцінюють факт існування компетенційних спорів. На думку В.Б. Авер'янова, такі суперечки між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування є певною мірою об'єктивними і можуть бути важливим стимулом прогресу у правовому регулюванні суспільних відносин, свідчити про виникнення нової суспільної реальності, що потребує урегулювання з урахуванням чинного законодавства, його принципів тощо. Винятки становлять суперечки, викликані амбіціями чи іншими суб'єктивними факторами у діяльності, наприклад, чиновників [6, с. 104].

Дійсно, конфліктність взаємовідносин між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування можна вважати джерелом подальшого вдосконалення їх правового регулювання. Разом із тим, враховуючи достатню складний і тривалий процес реалізації відповідних законодавчих пропозицій, включаючи численні суперечки під час проходження відповідного законопроекту з одного боку, а з іншого – необхідність якнайшвидшого вирішення питання, яке стало предметом суперечки у зв'язку з тим, що воно безпосередньо

стосується територіального управління, говорити про позитивний вплив конфлікту компетенцій між суб'єктами управлінської діяльності можливо, найімовірніше, на теоретичному рівні. Крім того, слід врахувати й ту обставину, що зазначене положення було сформульоване наприкінці 90-х рр. минулого століття за інших політико-правових умов розвитку суспільних відносин у сфері територіального (регіонального) управління. Сучасний стан такого розвитку об'єктивно окреслює проблеми оптимізації управління з мінімізацією компетенційних спорів між органами територіального управління і самоврядування.

Мета статті – опрацювати пропозиції щодо реформи територіальної компетенції із урахуванням вимоги забезпечення владоспроможності громад як умови усунення конфліктності у відносинах, пов'язаних із реалізацією компетенції суб'єктами публічного управління на рівні регіону та забезпечення ефективності управлінського впливу на регіональний розвиток.

Викладення основного матеріалу дослідження. Вирішуючи питання про зміст трансформації територіальної компетенції, необхідно враховувати проблему формування нових засад організації публічної влади на регіональному рівні, що впливають і визначені децентралізацією публічного управління. При цьому оптимальне співвідношення управління і самоврядування забезпечить недопущення формування автономних регіональних утворень із відповідним апаратом управління, проте гарантуватиме дієвість управлінської діяльності, спрямованої на сталий соціально-економічний розвиток регіону.

Професор А.О. Селіванов підкреслює, що реформа територіальної компетенції та владоспроможність громад означає, насамперед, конституційне закріплення нової моделі децентралізації влади, яка має цілеспрямованість отримати «друге обличчя» владних повноважень і самодостатність місцевого самоврядування [7, с. 6].

Слід відзначити наявність питання про необхідність затвердження нового військово-адміністративного поділу України з метою підвищення ефективності виконання завдань із мобілізаційної підготовки, оптимізації системи територіальної оборони держави [8]. Необхідність вирішення вказаної проблеми обумовлена й нещодавно прийнятим Законом України «Про військово-цивільні адміністрації» від 03 лютого 2015 р. № 141-VIII [9], спрямованим на врегулювання питань управління з елементами військової організації для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції.

Питання створення і функціонування військово-цивільних адміністрацій безпосередньо стосується організації територіального управління регіоном за умов проведення антитерористичної операції, а тому потребує більш докладного опрацювання, особливо з позицій гарантування територіальної цілісності України та ефективності управління.

М.О. Пухтинський ще у 2008 р., формулюючи концептуальні підходи щодо внесення змін та доповнень до Конститу-

ції України стосовно територіальної організації влади, відзначає часткову відповідність закріпленої в Конституції України територіальної організації влади європейським принципам та стандартам децентралізованого управління, необхідність докорінно змінити філософію та підходи до системи територіальної організації влади, в основу яких покласти людиноцентристську філософію та забезпечувальний характер діяльності інститутів громадянського суспільства, органів публічної влади стосовно забезпечення реалізації потреб конкретних людей. Дослідник відзначає необхідність узгодженого здійснення цілого комплексу реформ, який передбачає не лише трансформацію системи публічної влади, а й реформу бюджетної системи, освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства, пенсійного забезпечення, судову реформу тощо. При цьому стрижневим елементом інфраструктури інституційних перетворень мають стати адміністративна та територіальна реформи [10, с. 69–70].

Наведені положення й досі не втрачають актуальності та передбачають дослідження проблеми реформи територіальної компетенції з позицій ефективності впливу на реалізацію інтересів конкретної людини, соціуму під час здійснення управління. Вказане обумовлює необхідність формування такої моделі організації, за якою суб'єкти публічної влади (ними на регіональному рівні виступають безпосередньо місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування) діють з метою задоволення соціально-культурних, економічних потреб населення.

Оцінюючи критично якість врегулювання відносин у сфері формування та реалізації державної регіональної політики та пов'язаних із ними відносин щодо управління регіоном, слід зауважити фактичну відсутність засад цієї політики, що проявилось у ситуативному характері правового регулювання та відсутності системності регулюючого впливу правової норми, що виявляється, зокрема, у відсутності кореспондування норм Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII із законами, прийнятими раніше, наявності вад концептуального характеру. Так, І.О. Кресіна та О.М. Стойко обґрунтовано відзначають, що Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII пропонує централізацію і збереження існуючих засад у відносинах між центром та регіонами [11]. А.О. Селіванов відзначає відсутність збігу сфери дії норм Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII із конституційними нормами, які є правостановлюючими для всіх суб'єктів влади (органів держави і місцевого самоврядування) [7, с. 6].

Наведені критичні застереження вчених щодо якості Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII свідчать не тільки про необхідність його вдосконалення, а й про нагальну потребу оновлення Концепції державної регіональної політики, враховуючи, що відповідний Указ Президента України був прийнятий у 2001 р. [12], а сучасний стан соціально-економічного розвитку України, тенденції трансформації компетенції й повноважень органів публічної влади на центральному та регіональному рівнях, врахування орієнтирів на європейське право обумовлюють формування належних концептуальних положень та їх подальше впровадження у чинне законодавство. Слід також відзначити фактичне ігнорування питань особливостей галузевого управління під час розробки і здійснення державної регіональної політики. Так, певна увага надається тільки питанням узгодження галузевих прогнозів розвитку регіонів із стратегічними завданнями державної регіональної політики, що належить

до компетенції Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку, яка може утворюватись Кабінетом Міністрів України як тимчасовий консультативно-дорадчий орган з метою забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади із обов'язковим залученням органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 18 Закону України «Про засади державної регіональної політики» [13]). Разом із тим Законом України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. № 1602-III [14] передбачено розробку на п'ять років прогнозів розвитку галузей економіки на середньостроковий період.

Слід зазначити, що для забезпечення дієвості приписів Закону України «Про засади державної регіональної політики» від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII необхідно вносити відповідні зміни з метою усунення суперечностей, які виникли у зв'язку з його прийняттям. Разом з тим в умовах триваючого пошуку належної моделі децентралізації публічної влади, яка має бути закріплена в Основному Законі, формування законодавчих новел навряд чи буде ефективним. Такий стан справ свідчить про системний характер питань розробки та реалізації державної регіональної політики, що проявляється у взаємозв'язку і взаємозалежності співвідношення компетенції органів публічної влади, їх територіальної організації із формою правління.

Характеризуючи сучасне правове положення органів місцевого самоврядування як провідних суб'єктів процесу децентралізації в Україні, слід вказати на те, що їхній конституційно-правовий статус не передбачає їхню організаційну належність до системи органів державної влади, хоча органи місцевого самоврядування реалізують функції, делеговані державою. До того ж делегування повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування обумовлює набуття виконавчого характеру діяльності зазначених органів у частині реалізації цих повноважень.

Якщо звернутись до Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, можна вказати на надання органам місцевого самоврядування базового рівня повноважень відповідно до їхнього кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі. Цією Концепцією передбачено, що для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити: удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень; утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами; ефективний державний контроль за дотриманням органами місцевого самоврядування вимог Конституції та законів України [15].

Отже, Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні не надається модель децентралізації та деконцентрації публічної влади, а лише пропонується підхід щодо перерозподілу повноважень між органами публічної влади на місцевому рівні. Цікавим є той факт, що критерієм визначення території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня встановлено доступність основних публічних

послуг, що надаються на території громади. При цьому доступність визначена через час прибуття для надання швидкої медичної допомоги в ургентних випадках та пожежної допомоги, який не має перевищувати 30 хвилин. Слід вказати й на ту обставину, що компетенцію з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади покладено на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон України) як центральний орган виконавчої влади, роль органів місцевого самоврядування у цьому процесі, виходячи з приписів Концепції, нівельовано.

Враховуючи вказане, можна зазначити, що Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні потребує подальшого доопрацювання, хоча, безумовно, у ній закріплено новели територіальної організації влади, які потребують свого подальшого розвитку.

У зв'язку із зазначеним доцільно звернутись до напрацювань М.О. Пухтинського, який пропонував шляхи законодавчого забезпечення реформування місцевого самоврядування. Визнаючи комплексний характер цієї проблеми, дослідник підкреслює висхідний характер конституційно-правового регулювання відносин у сфері місцевого і регіонального розвитку та ідеології цілісності місцевого самоврядування. М.О. Пухтинський запропонував три рівні законодавчого забезпечення. Першим визнано конституційно-правовий рівень, на якому мають бути закріплені засади територіальної організації влади та місцевого самоврядування. На другому рівні, який дослідник називає законодавчо-спеціалізованим, має бути запропонована нова редакція Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» чи пакет законопроектів про самоврядування громади, про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в районі, про організацію виконавчої влади та місцевого самоврядування в області. Третій рівень названо законодавчо-галузевим, пов'язаним із певними аспектами реформування місцевого самоврядування у сферах бюджетної, податкової, земельної політики, охорони здоров'я, освіти, соціального забезпечення, житлово-комунального господарства [10, с. 73].

Підтримуючи загалом підхід М.О. Пухтинського щодо законодавчого забезпечення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, слід, однак, зазначити, що його реалізація пов'язана із ступенем сталості партійної структуризації, що позначається на формуванні системи органів публічної влади.

Висновки. Спрямованість реформування територіальної компетенції визначається гарантуванням реалізації засад народовладдя загалом та інтересів громадян, юридичних осіб зокрема. У такому значенні оптимізація взаємовідносин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у відносинах щодо управління регіоном безпосередньо пов'язана із формою державного правління, а її напрямки, методи та відповідні процедури випливають з конституційних приписів щодо розподілу компетенції між органами публічної влади.

Література:

- Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. // Відомості Верховної Ради України. – 1996 р., – 23 липня. – № 30. – Ст. 141.
- Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квітня 1999 № 586-XIV// Відомості Верховної Ради України. – 1999. – 28 травня. – № 20–21. – Ст. 190.
- Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
- Кобилянський М.Г. Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів: дис.. к.ю.н. : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Кобилянський М.Г. / Київський міжнародний університет. – К., 2014. – 210 с.
- Добкін М.М. Місцеві державні адміністрації України: становлення, розвиток та функціонування : [монографія] / Добкін М.М. – Х. : Золота миля, 2012. – 567 с.
- Державне управління в Україні : [навчальний посібник] / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Вид-во ТОВ «СОМІ», 1999. – 265 с.
- Селіванов А.О. Децентралізація як реформа повноважень і обсяг розумного законодавства / А.О. Селіванов // Голос України. – 2015. – № 59(6063). – 2 квітня. – С. 1, 6.
- Необхідно затвердити новий військово-адміністративний поділ країни // Голос України. – 2016. – 29 січня. – № 16(6270). – С. 3.
- Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03 лютого 2015 р. № 141-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – 27 березня – № 13, ст. 87.
- Пухтинський М.О. Концептуальні підходи щодо внесення змін та доповнень до Конституції України в частині територіальної організації влади / М.О. Пухтинський // Стратегічні пріоритети. – 2008. – № 2(7). – С. 68–75.
- Кресіна І.О. Державна регіональна політика: перспективи розвитку / І.О. Кресіна, О.М. Стойко // Голос України. – 2015. – 11 квітня. – № 66(6070). – С. 7.
- Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – 15 червня. – № 22. – ст. 983.
- Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 156-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – 27 березня. – № 13. – ст. 90.
- Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України: Закон України від 23 березня 2000 р. № 1602-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – 23 червня. – № 25. – ст. 195.
- Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України, 2014. – 18 квітня. – № 30. – ст. 831.

Анпилогов О. В. Актуальные вопросы реформы территориальной компетенции и властеспособности общин

Аннотация. Статья посвящена формированию предложений относительно реформы территориальной компетенции с учётом требования обеспечения властного влияния общин. Подчёркнуто определяющее влияние гарантирования реализации основ народовластия в целом и интересов граждан, юридических лиц в частности на направленность реформирования территориальной компетенции. Доказана необходимость внесения изменений в действующее законодательство по вопросам определения и реализации государственной региональной политики.

Ключевые слова: территориальная компетенция, община, публичное управление, народовластие, местное самоуправление.

Anpilogov O. Actual questions of the reform of territorial competence and blade point communities

Summary. The article is devoted to formation of proposals regarding the reform of the territorial competence corresponding to the requirements of ensuring the communities domineering influence. There emphasized the decisive influence of the democracy principles implementation guaranteeing in general and the guaranteeing of interests of citizens, legal persons, in particular, on the territorial competence reform direction. The need for amendments to existing legislation on the state regional policy definition and implementation is proved.

Key words: territorial competence, community, public administration, democracy, local self-government.