

Дялюк Олексій Юрійович
НУ «ЮАУ імені Ярослава Мудрого»,
к. ю. н., доцент кафедри державного будівництва

НЕДОЛІКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Проблематика територіальної організації влади у науці не є новою. Останнім часом саме це питання стало пріоритетним щодо подальшого реформування системи державного управління та є чи не єдиним засобом до подальшого заощадження бюджетних ресурсів, що спрямовуються до сфери управління. Рационально побудована система органів влади, чітко регламентована їх взаємозалежність, координація роботи, межі відповідальності дадуть змогу підвищити рівень соціального та економічного стану населення.

В основі розбудови такої системи органів влади лежить територія, на якій функціонують органи публічної влади, їх представництва, підрозділи тощо. Тобто первинною ланкою, що потребує реформування у процесі розбудови територіальної організації влади в державі стає територія, а отже актуалізуються питання правового регулювання проблем територіального устрою та організації.

Ефективність реформування адміністративно-територіального устрою цілком залежить від чіткого усвідомлення рівня правового регулювання цього питання на сучасному етапі та позначення основних напрямків для подальших дій. У літературі можна зустріти різні погляди на сутність поняття «територіальна

організація влади». Їх поєднання дає змогу визначити територіальну організацію влади як компактну, логічно побудовану систему органів публічної влади та взаємовідносин між ними, яка формується відповідно до адміністративно-територіального устрою держави та має особливості функціонування на різних рівнях територіальних утворень.

Територіальна організація влади одержала два напрямки правового регулювання, які суттєво відрізняються. Перший напрямок — це державне регулювання територіальної організації влади, який полягає у встановленні основних засад та принципів, загальних основ взаємодії між різними органами публічної влади. Другий напрямок — це локальна нормотворчість органів місцевого самоврядування, яка спрямована на удосконалення територіальної організації влади. При цьому правові акти, що присвячені питанням територіальної організації влади в Україні умовно можна поділити на такі, що носять декларативно-концептуальний характер та такі, що мають практико-прикладну спрямованість. Основу територіальної організації влади становить конкретна, чітко визначена відповідними межами територія. Тому проблематика правового регулювання територіальної організації влади безпосередньо пов'язана з недоліками правового закріплення поняття території, адміністративно-територіального устрою та поділу, а також відповідних повноважень органів влади щодо впливу на її формування.

Тлумачний словник територією називає земельний простір, на який поширюється юрисдикція держави або адміністративної одиниці (територіального утворення) у її складі. Відповідно до Закону «Про регулювання містобудівної діяльності», територія — частина земної поверхні з повітряним простором та розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), що має певне географічне положення, природні та створені в результаті діяльності людей умови і ресурси. Поняття території та її сутності і значення для розвитку держави турбували різних науковців, які вказували на подвійне призначення правового закріплення території: негативне — коли будь-який інший, не підлеглий державі владі, заборонено здійснювати своє господарювання без прямого дозволу з боку держави та позитивне — коли всі особи, що перебувають у межах території підвладні державі.

Таким чином, територія має суттєве значення для організації влади в державі. На жаль доводиться констатувати, що на сучасному етапі розвитку України, правове регулювання територіальної організації влади здійснюється недостатньо. Основним документом правового характеру, який регламентує територіальний устрій в державі залишається Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, яке суттєво застаріло і не відповідає сучасним публічним відносинам. Інші норми, які стосуються адміністративно-територіального устрою розпорошені у національному законодавстві та залишаються на недостатньому рівні правового регулювання. Зокрема, на виконання положень Конституції України щодо територіальної організації влади, базовий закон «Про місцеве самоврядування в Україні» містить лише ст.ст. 1, 26, 37, п. 26 ст. 43. Окремого законодавчого акту, який би систематизовано урегулював питання адміністративно-територіального устрою на сьогодні не має і навіть вищезазначений Закон не містить окремого розділу, присвяченого територіальній основі чи адміністративно-територіальному устрою держави. З цим недоліком пов'язані і основні організаційно-управлінські проблеми системи органів місцевого самоврядування, формування яких відбувається за територіальною ознакою. Зовнішньо вони відбиваються у порушенні принципу повсюдності місцевого самоврядування, випадках поширення на одну територію повноважень рівних за статусом органів, проблеми пере розподілення компетенції тощо.

Чинне законодавство має окремі недоліки щодо правового регулювання територіальної організації влади в державі. Серед таких недоліків, на наш погляд, можна виділити наступні групи. По-перше, це недоліки теоретичного характеру, які пов'язані з відсутністю уніфікованої термінології, що тягне за собою практичні конфлікти застосування законодавства. Тому вважаємо доцільним навести легальне формулювання таких категорій як адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальний поділ, адміністративно-територіальна одиниця, населений пункт, регіон, делегування повноважень, орган публічної влади, реалізація публічної влади, реалізація повноважень, муніципально-правова відповідальність тощо.

Другу групу недоліків правового регулювання територіальної організації влади можливо об'єднати під назвою організаційних. Існування різних концепцій, положень тощо не дає можливості виробити єдиний підхід реформування територіальної основи. Зокрема, існує два основних напрямки, які умовно можна поділити на глобальний та поверховий. Перший передбачає зміну меж адміністративно-територіальних одиниць у зв'язку з пропонуванім їх укрупненням, а також зміну статусу окремих органів публічної влади на місцях. Поверхневе реформування, на відміну від запропонованих моделей передбачає лише упорядкування взаємовідносин у системі адміністративно-територіальних утворень, зокрема, запровадження певних критеріїв зміни статусу адміністративно-територіальних одиниць, встановлення кількісних показників та рівня інфраструктури щодо відповідного рівня територіального поділу.

Третю групу становлять інституційні недоліки. Зокрема, територіальний устрій відбивається на взаємовідносинах між різними органами влади. Досить часто регіони майже не взаємодіють з локальними територіями та органами, що ними управляють, а державна політика, що зосереджується на рівні регіонів погано сприймається на локальному.

Четверту групу становлять правові недоліки. На наш погляд, необхідно прийняти закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», який зможе покласти початок територіальній реформі. Результатом цієї реформи має стати укрупнення окремих територій, як на локальному, так і на регіональному рівнях, припинення існування населених пунктів, які позбавлені власної соціальної основи, виробка чітких показників статусу різних адміністративно-територіальних одиниць, певних привілеїв при набутті відповідного статусу тощо. Така робота пов'язана насамперед із законодавчими змінами, усуненням протиріч між різними нормативними актами.

Таким чином, на шляху досконалого правового забезпечення територіальної організації влади стають системно-функціональні перепони, які є багатоаспектними, пов'язані з державною та регіональною політикою щодо територіального устрою та системи органів управління, а також матеріально-фінансовим забезпеченням реформаційних процесів щодо територіальної організації влади.