

РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ ЯК ЧИННИК УДОСКОНАЛЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Здійснено комплексний науково-теоретичний аналіз основ територіальної організації влади в Україні та перспектив її реформування в умовах трансформаційних процесів і входження нашої держави у європейський політико-правовий простір. Визначено, що метою реформування територіальної організації держави є підвищення ефективності органів місцевого самоврядування та зміцнення інституту місцевої демократії, покращення добробуту громадян і адаптація до нових викликів сучасності. Дієвими напрямками реформування названо децентралізацію, посилення компетенції органів місцевого самоврядування та розвиток інститутів громадянського суспільства.

Ключові слова: територія, влада, громада, публічне управління, територіальна організація влади, органи публічної влади, децентралізація.

Постановка проблеми. Реалії політико-правового та соціально-господарського буття Української держави, яка на конституційному рівні задекларувала демократичну форму державного режиму, зумовлюють нагальну потребу науково-теоретичного аналізу проблем, що виникають у процесі подальшого формування правової державності та якісних структурних перетворень сучасного вітчизняного суспільства. Такі тенденції спонукають фахівців у сфері юриспруденції до інтенсивного пошуку принципово нових підходів на шляху кардинальної зміни та вдосконалення існуючої системи територіальної організації влади в нашій державі.

З часу набуття незалежності механізм функціонування органів публічної влади в Україні постійно перебуває на стадії реформування. Відтак виникає необхідність створення збалансованої системи публічної влади, підвищення ролі місцевого самоврядування та вироблення концепції щодо комплексного реформування системи місцевих органів державної і муніципальної влади.

Події останніх трьох років ще чіткіше окреслили європейський вибір України, що, своєю чергою, актуалізувало проблему реалізації ратифікованих угод з країнами Європейського Союзу, зокрема й положень Європейської хартії місцевого самоврядування, а також забезпечення якісного розвитку регіонів, як важливих складових економічної системи нашої держави.

Стан дослідження. Проблематика територіальної організації влади в державі комплексна і багатоаспектна, що зумовлює необхідність опрацювання та узагальнення наукових праць представників різних галузей юридичної науки.

Історичні передумови територіальної організації України стали предметом наукової розвідки Я. Верменич, А. Матвієнко, В. Олуйко, В. Слабенко-Ванжули і ін. Значний внесок у дослідження проблем територіального устрою України за останні роки зробили вітчизняні фахівці у галузі державного управління та місцевого самоврядування: Т. Безверхнюк, О. Кучабський, О. Лазор, М. Пухтинський, В. Яцуба та ін.

Питанням розмежування функцій між органами державної влади та органами муніципального управління Україні присвячені праці О. Рябченка, О. Батанова, В. Карпенка; законодавче забезпечення такого розмежування досліджували В. Кравченко, М. Пітцик; необхідність проведення адміністративної реформи, трансформації територіальної організації влади обґрунтовувалася у працях О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, Ю. Ганущака, В. Григор'єва, І. Зайця, І. Козюри, М. Коліушка, І. Корнієнка, В. Куйбіда, М. Орзіха, А. Ткачука, В. Толкованова, О. Томкіної, В. Шаповала та інших учених.

Проте цілісна концепція територіальної організації влади та перспектив її реформування з метою удосконалення публічного управління в Україні, використання позитивного досвіду закордонних країн досі є актуальною науковою проблемою.

Метою статті є комплексний науково-теоретичний аналіз основ територіальної організації влади в Україні та перспектив її реформування в умовах трансформаційних процесів та входження нашої держави у європейський політико-правовий простір.

Виклад основних положень. Територіальна організація держави є одним з надскладних і найважливіших інститутів державного ладу, який характеризує юридичні ознаки обов'язкового елементу держави – її території.

У державознавстві територію розглядають як просторову сферу юридичного верховенства держави та об'єкт її владних правомочностей. Лише держава може встановити правовий режим своєї території, забезпечити виконання комплексу її оборонних заходів, займатися вирішенням питань адміністративно-територіального устрою з метою поєднання державного управління з самоврядним (муніципальним) управлінням територіальних громад.

Конституція України присвячує регулюванню питання територіального устрою окремий розділ, засвідчуючи відтак важливість цих питань, однак водночас фактично не закріплює відносин між

територіальними утвореннями, а зазначає лише види територіальних одиниць.

Дослідження закріпленої в Конституції України територіальної організації публічної влади відображає багаторівневий характер регулювання цих відносин. Ключове значення має більш загальна норма ст. 2 Основного Закону, яка закріплює, що суверенітет України поширюється на всю її територію [1]. У цьому разі йдеться про державний і народний суверенітет, який притаманний відповідній організованій системі управління. Це означає, що територіальність є невід'ємною складовою суверенної влади. Народна влада відтак буде виступати синонімом публічної влади. Суверенність публічної влади в межах кордонів території України означає виняткове право народу здійснювати владу в державі, що безпосередньо кореспондується із ст. 5 Конституції України.

У своєму монографічному дослідженні А. Матвієнко акцентує, що територіальний чинник виконує важливу роль не лише під час організаційного оформлення системи органів влади, а й у процесі їх діяльності. На думку вченого, якщо для інституційної інфраструктури публічної влади значення територіального поділу полягає у визначенні просторової сфери (територіальних кордонів, меж) діяльності органів влади, то у функціональному аспекті територія визначає зміст процесу реалізації владних повноважень [2, с. 48–49].

Синтез різних позицій дає підстави визначити територіальну організацію влади як компактну, логічно побудовану систему органів публічної влади і взаємовідносини між ними. Ця система формується відповідно до адміністративно-територіального устрою держави і має особливості функціонування на різних рівнях територіальних утворень. Систему органів місцевої влади в Україні становлять різні за своєю юридичною природою органи, які є представниками двох видів публічної влади, а саме: система місцевого самоврядування як публічна влада територіальних громад і сформованих ними муніципальних органів та система місцевих органів державної виконавчої влади, представлена місцевими державними адміністраціями.

Узагальнюючи стан українського законодавства, що регулює питання функціонування місцевої влади, можна констатувати, що вироблені європейським досвідом принципи децентралізації, субсидіарності, самоорганізації громадян для вирішення питань місцевого значення ще не цілком адекватно відображені в українському законодавстві. Недосконалість чинного законодавства з цих питань спричиняє численні конфлікти між різними рівнями влади і по горизонталі, і по вертикалі, вносить додаткове напруження у відносини між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Необхідно зауважити, що удосконалення територіальної організації влади є невід'ємною складовою реформування адміністративно-територіального устрою, що ґрунтується на засадах децентралізації. Аргументом на користь проведення реформи в Україні є те, що інтегрування України до Європейського Співтовариства порушує питання про відповідність адміністративно-територіального устрою держави європейським принципам організації управління регіональним і місцевим розвитком, розвитку місцевого самоврядування, що є «лакмусовим папірцем» демократії. Адже остання передбачає не лише декларування прав і свобод громадян у сфері публічної влади, а й реальну здатність брати участь в управлінні і на місцевому, і на державному рівнях.

Радою Європи було проведено значну роботу з вивчення ситуації в Україні і, як наслідок, розроблені Рекомендації «Про місцеву та регіональну демократію в Україні», у яких в основному зауважено на проблеми і шляхи створення та забезпечення умов для повноцінного розвитку місцевого та регіонального самоврядування як основного елементу та вияву демократії.

Основні пропозиції та рекомендації Ради Європи стосувалися: адміністративно-територіальної реформи в країні та розвитку регіонального самоврядування; розмежування сфери діяльності та повноважень між місцевими владними структурами – органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями; забезпечення органів місцевого самоврядування потрібними ресурсами для виконання їх обов'язків; удосконалення системи правового захисту місцевого самоврядування [3].

Вирішити зазначені проблеми має на меті Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [4], у якій запропоновано побудову прозорої системи державного управління, професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом упровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Відповідно до Стратегії, метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною

мірою положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, принципів субсидиарності, повсюдності та фінансової самодостатності місцевого самоврядування [4].

В Україні ґрунтова трансформація територіальної організації держави передбачена новою «Державною стратегією регіонального розвитку до 2020 року», затвердженою на засіданні Кабінету Міністрів України 6 серпня 2014 р. Цілі державної регіональної політики, визначені у Стратегії:

1. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, що полягає у створенні оптимальних умов для розкриття регіонами власного потенціалу та ефективного використання конкурентних переваг регіональної економіки.

2. Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток передбачають: 1) виконання насамперед завдань і здійснення заходів, спрямованих на вирішення актуальних проблемних питань Донецької та Луганської областей, Автономної Республіки Крим та м. Севастополя; 2) недопущення поглиблення регіональних диспропорцій у доступі населення насамперед до базових соціальних, комунальних, адміністративних, транспортних, інформаційних та інших послуг; 3) створення умов для співробітництва регіонів.

3. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку передбачає створення бази для реалізації ефективної державної регіональної політики – механізму та інструменту державного управління регіональним розвитком, що сприятиме вирішенню проблем регіонів, вимагає насамперед децентралізації державних повноважень шляхом їх передавання на місцевий рівень з одночасною передачею відповідних фінансових ресурсів, удосконалення процесів стратегічного планування та виконання поставлених завдань на всіх рівнях, запровадження ефективного механізму координації дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування під час реалізації галузевих пріоритетів і завдань на різних територіальних рівнях [5].

Ініціатори реформ територіальної організації держави ставили перед собою низку завдань, основними з яких є: підвищення ефективності органів місцевого самоврядування та зміцнення інституту місцевої демократії; покращення добробуту мешканців та демографічної ситуації; адаптація до нових викликів (глобалізації, регіоналізації, членства у міжнародних організаціях тощо). Результати територіальних реформ у країнах Європи у підсумку призвели до: консолідації; регіоналізації; фрагментації; стабілізації відносин між різними рівнями управління в державі [2, с. 317].

На шляху модернізації територіальної організації влади в Україні, як видається, найбільше спірних питань викликають такі аспекти реформування територіальної організації влади та організації місцевого самоврядування:

- 1) ліквідація місцевих державних адміністрацій;
- 2) запровадження виборності голів місцевих державних адміністрацій;
- 3) внесення змін до виборчого законодавства і до загальнодержавних органів влади, і до місцевих представницьких органів;
- 4) законодавче регулювання проведення місцевих референдумів;
- 5) удосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні тощо.

На цьому тлі у наукових дискусіях з'являються твердження, що основним завданням трансформації територіальної організації влади є запровадження регіонального самоврядування. Відтак, на переконання В. Малиновського, на земельному рівні основним завданням інституту регіонального самоврядування є планування соціально-економічного та культурного розвитку регіону, здійснення політики розвитку, зокрема у сферах: технічної інфраструктури (дороги земельного значення і транспорт); соціальної інфраструктури: державна освіта (вищі навчальні заклади, школи-інтернати спеціального профілю), охорона здоров'я (спеціалізована медична допомога), культура (бібліотеки, музеї, філармонії, театри) й охорона культурної спадщини, соціальна допомога, планування сім'ї, фізкультура та туризм, охорона прав споживачів, протидія безробіттю, розвиток місцевого ринку праці); громадської безпеки; екологічної безпеки.

За основу національної моделі В. Малиновський пропонує взяти модель представництва держави в регіонах, що функціонує у Франції: «На земельному рівні, слід деконцентрувати виконавчу владу, розосередивши повноваження центральних органів виконавчої влади, зокрема:

- 1) перетворити обласні ради, які нині представляють спільні інтереси територіальних громад, на повноцінні органи регіонального самоврядування землі. Це включає визнання їх первинними суб'єктами територіальних колективів земель, які повинні мати право на самостійне вирішення питань життя регіону і безпосередньо, і через утворені ними органи: представницькі органи – земельні ради та підзвітні, підконтрольні й відповідальні перед ними виконавчі органи;
- 2) на базі обласних державних адміністрацій створити виконавчі органи земельних рад;
- 3) утворити наглядово-координаційні органи префекторального типу (префектур), які б здійснювали: контрольно-наглядові функції

(адміністративний контроль) у межах відповідної землі з дотриманням повітовими і регіональними органами регіонального самоврядування та їх посадовими особами Конституції та законів України; координацію діяльності регіональних представництв центральних органів виконавчої влади» [6, с. 388].

Ідею запровадження повноцінного районного та регіонального самоврядування підтримує С. Серьогіна. На її думку, необхідність такого кроку визначається тим, що ця форма територіального самоврядування має чимало відмінностей від місцевого самоврядування, зокрема за соціальною сутністю, політико-правовою природою, об'єктом управлінської діяльності, територіальною та предметною підвідомчістю, на що неодноразово наголошувалося у наукових та державно-правових джерелах [7, с. 19–20].

З цим підходом можна погодитися, адже такі тенденції якнайкраще відповідали б і позитивній практиці країн розвинутої демократії. Потрібно наголосити, що запровадження нових рівнів місцевого самоврядування вимагатиме чіткого розмежування компетенції між його різними рівнями, а також створення відповідної економічної бази, якою може стати комунальна власність територіальних громад району чи області.

Грунтовного реформування потребує також і взаємодія місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій) та органів місцевого самоврядування (зокрема, місцевих рад). Така взаємодія має базуватися на засадах максимального розмежування їхніх функцій. Усі питання, що сьогодні є у компетенції місцевого самоврядування та делегуються державним адміністраціям, мають бути передані новоствореним виконавчим органам відповідних рад. Відтак за державними адміністраціями мають бути закріплені функції, що належать до компетенції держави.

Традиційною відповіддю на неспроможність органів місцевого самоврядування в їх теперішньому стані виконувати нові функції, що передаються їм у процесі децентралізаційних реформ, називають їх консолідацію. А. Матвієнко відстоює думку, що об'єднання територіальних громад дасть змогу: посилити адміністративну та економічну спроможність органу місцевого самоврядування, що забезпечує кращу якість надання адміністративних послуг; поглиблювати спеціалізацію службовців органів місцевого самоврядування, сприяти підвищенню рівня їх кваліфікації; створити умови для концентрації фінансових ресурсів; поліпшити просторове планування розвитку та полегшити участь у міжнародних проектах; поглибити ступінь децентралізації у системі публічної влади – делегувати більшу частку

державних функцій укрупненим органам місцевого самоврядування, які мають необхідні фінансові, людські, матеріальні ресурси для їх виконання [2, с. 317–318].

Негативні наслідки злиття органів місцевого самоврядування виявляються у: зростанні відстані між органами управління муніципалітету та жителями відповідної території; відсутності підтримки з боку громадян; необхідності значних фінансових затрат з державного бюджету (через збільшення трансферів для заохочення добровільного процесу об'єднання, необхідність делімітації та демаркації нових кордонів адміністративно-територіальних одиниць, внесення змін до реєстрів тощо); ймовірності появи нових лідерів та аутсайдерів у межах цієї території (втрата лідерами своїх переваг через появу нових територіальних громад); ослабленні місцевої ідентичності, що гальмує реалізацію колективних дій. Основні причини невдач, пов'язані з реалізацією проектів об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, зумовлені механістичним підходом до його розуміння, ігноруванням важливості врахування політичних, економічних, управлінських, фінансових, соціальних чинників [2, с. 318].

Як свідчить міжнародний досвід, неможливо перерозподілити повноваження та ресурси між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх без їх посилення (укрупнення) чисельно та територіально. Більшість європейських країн здійснила укрупнення муніципалітетів (не завжди на добровільній основі), деякі прийшли до укрупнених муніципалітетів через створення проміжних структур – міжгромадських органів, що перебувають у віданні рад та директорів, обраних/призначених муніципалітетами [8, с. 274–275].

Висновки. У політико-правовому аспекті територіальна організація держави охоплює систему взаємовідносин між різними рівнями публічної влади: між державними органами влади та органами місцевого самоврядування, між центром і регіонами, між державою і громадою тощо. Відтак однією з важливих складових її удосконалення є перегляд існуючої системи місцевого самоврядування. Водночас основою реформування мають бути розширення прав територіальних громад, децентралізація влади через новий розподіл повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, поєднання державних і громадських засад місцевого самоврядування, підвищення ролі інститутів громадянського суспільства. Важливим пріоритетним напрямом реформування політичної системи має стати організація такої системи місцевого самоврядування, яка максимально забезпечить задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяль-

ності. Реформування місцевого самоврядування виявилось одним із найбільш складних та суперечливих завдань становлення сучасної державності України. На шляху демократичних процесів виник комплекс політичних, економічних, соціальних, кадрових, психологічних та інших перешкод. Адже реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й створення правових, організаційних, економічних, соціальних, кадрових та інших умов для реалізації її завдань та функцій.

Під час проведення реформи важливо використати досвід інших країн, що успішно здійснили реформу систем територіального управління. У процесі удосконалення Конституції України у частині адміністративно-територіального устрою та організації місцевої публічної влади важливо визначити: по-перше, територіальну основу місцевого самоврядування – громаду; по-друге, законодавчо закріпити поняття місцевого самоврядування, громада, адміністративно-територіальна одиниця, населений пункт, орган місцевого самоврядування; по-третє, матеріальні та фінансові засади функціонування місцевого самоврядування; по-четверте, порядок формування та строк повноважень органів місцевого самоврядування; по-п'яте, особливості здійснення місцевої публічної влади на рівні району й області; по-шосте, закріпити дієві гарантії місцевого самоврядування.

1. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

2. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія / А. С. Матвієнко. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. – 376 с.

3. Про місцеву та регіональну демократію в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2014/01>

4. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020»: схвалено Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр від 15.01.2015 р. № 6.

5. Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 70. – Ст. 1966.

6. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації / В. Я. Малиновський. – Луцьк: Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2010. – 450 с.

7. Серьогіна С. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні / С. Серьогіна // Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності: бюлетень інформаційно-аналітичних матеріалів. – 2012. – № 8. – С. 14–28.

8. Панченко Т. В. Зміцнення інституційного потенціалу територіальних громад: аналіз основних положень концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Т. В. Панченко // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія. – 2014. – № 4 (23). – С. 274–276.

Лукьянова Г. Ю. Реформирование территориальной организации власти в Украине как фактор усовершенствования публичного управления

Осуществлен комплексный научно-теоретический анализ основ территориальной организации власти в Украине и перспектив ее реформирования в условиях трансформационных процессов и вхождения нашего государства в европейское политико-правовое пространство. Установлено, что целью реформирования территориальной организации государства является повышение эффективности органов местного самоуправления и укрепление института местной демократии, улучшение благосостояния граждан и адаптация к новым вызовам современности. Действенными направлениями реформирования названы децентрализация, усиление компетенции органов местного самоуправления и развитие институтов гражданского общества.

Ключевые слова: территория, власть, общество, публичное управление, территориальная организация власти, органы публичной власти, децентрализация.

Lukyanova H. Yu. The reforming of the territorial organization of power in Ukraine as a factor of the improvement of public administration

The article deals with the comprehensive scientific and theoretical analysis of the bases of the territorial organization of power in Ukraine and prospects for its reforming in terms of the transformation processes and entering our country into European political and legal space.

The purpose of the reforming of the territorial organization of the State is: improving the effectiveness of local governments and strengthening local democracy institution; improving the welfare of citizens and the demographic situation; adapting to new challenges (globalization, membership in international organizations, etc.).

According to the reforming, the territorial organization of the public authorities includes: 1) decentralization (transfer of a number of state functions to the regional and local levels), 2) strengthening the competence of local self-government bodies; 3) the development of civil society institutions and their active interaction with public authorities.

The author proves that it is important to use the experience of other countries that have successfully carried out the reforming of the systems of territorial administration. While improving the Constitution of Ukraine in relation to the administrative and territorial structure and organization of the local public authority it is important to determine the territorial basis of local self-government – community; to legislate the concept of local government, community, administrative and territorial unit, locality, organ of local self-government; to define the features of the local public authority at the district and oblast level; to consolidate the effective guarantees of local self-government.

Key words: *territory, authority, community, public administration, territorial organization of power, public authorities, decentralization.*

Стаття надійшла 14 листопада 2016 р.

УДК 342.9;347.73:336.1

**Ю. С. Назар,
І. М. Проць**

СУБ'ЄКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА ФІНАНСОВО- ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Досліджено діяльність суб'єктів, що наділені правом застосування заходів адміністративної та фінансово-правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Проаналізовано повноваження Рахункової палати України, Міністерства фінансів України, органів Державної казначейської служби та Державної аудиторської служби щодо притягнення осіб, винних у порушенні бюджетного законодавства, до адміністративної та фінансово-правової відповідальності.

Виокремлено основні проблеми діяльності суб'єктів, уповноважених застосовувати заходи адміністративної та фінансово-правової відповідальності за правопорушення у бюджетній сфері.

Запропоновано переглянути доцільність наділення Рахункової палати України повноваженнями щодо складання протоколів про адміністративне правопорушення, передбачене статтею 164-12 КУпАП, та обґрунтовано необхідність наділити такими повноваженнями органи Державної казначейської служби України.

Ключові слова: *порушення бюджетного законодавства, адміністративна відповідальність, фінансово-правова відповідальність, заходи впливу, суб'єкти застосування.*