**Новик Валентина Петрівна. Адміністративно-територіальн- ий устрій: організаційно-правовий аспект : Дис... канд. наук: 12.00.07 – 2008**

|  |  |
| --- | --- |
| |  | | --- | | **Новик В. П. Адміністративно-територіальний устрій: організаційно-правовий аспект. –**Рукопис.  Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07– адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний аграрний університет. – Київ, 2008.  У дисертації досліджуються основні теоретико-методологічні засади удосконалення адміністративно-територіального устрою, його сучасний стан в Україні та в розвинутих демократичних іноземних країнах, правовий статус міст із спеціальним статусом. Запропоновано визначальні напрями та механізми удосконалення адміністративно-територіального устрою, дано більш чітке визначення основним поняттям щодо теми дослідження. Для удосконалення системи адміністративно-територіального устрою запропоновано здійснити наступні заходи: 1) створити законодавчу базу; 2) утворити державну комісію на рівні Президента України, Уряду та Парламенту з метою проведення адміністративно-територіальної реформи; 3) затвердити і забезпечити реалізацію плану заходів з проведення адміністративно-територіальної реформи, а також передбачити відповідне фінансування робіт. | |
| |  | | --- | | У результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення ряду наукових праць у різних галузях знань, автором сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення організаційно-правових аспектів адміністративно-територіального устрою.  До основних результатів, одержаних внаслідок проведеного дослідження, віднесено:  1. На основі всебічного аналізу вітчизняних та зарубіжних наукових джерел за темою дисертаційного дослідження встановлено, що вона потребує ще більшої уваги науковців. Особливо це стосується організаційно-правових аспектів реформування адміністративно-територіального устрою. Досі науковцями досліджувалися окремі питання із зазначеної проблематики й, в основному, тільки на рівні району, міста. Дана робота – це комплексне дослідження еволюції, етапів розвитку, сучасного стану та зарубіжного досвіду адміністративно-територіального устрою, його форм, а також принципів та механізмів його удосконалення, підтвердженням чого є висновок про велику регулюючу роль і значення адміністративно-територіального устрою для всіх сфер суспільства.  2. Науковий внесок автора полягає в чіткому розмежуванні таких, на перший погляд, близьких понять, як „територіальний устрій”, „адміністративно-територіальний устрій”, „адміністративно-територіальна одиниця”, „населений пункт”. Визначено, що формами територіального устрою є адміністративно-територіальний устрій, спеціальні та вільні економічні зони, території пріоритетного розвитку, зони надзвичайних екологічних ситуацій, категорії земель з чітким визначенням правового режиму кожної з таких категорій, економічне та інші види районування та планування території держави. Адміністративно-територіальний устрій є однією з форм територіального устрою держави, відповідно до якого утворюються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, вирішуються численні управлінські та інші питання.  3. Результати аналізу еволюції адміністративно-територіального устрою України свідчать, що система адміністративно-територіального устрою в минулому формувалася „стихійно” знизу, часто визначаючись характером відносин місцевого самоврядування і власності різних суб’єктів (міст, окремих володарів, династій тощо) на певну територію (в племінних державах, Київській Русі) та періоди свідомого (згори) формування мережі адміністративно-територіальних одиниць на основі певних державних чи національних інтересів. Основи державної політики формування адміністративно-територіального устрою на українських землях почали складатись починаючи з ХV ст. Це була переважно політика метрополій щодо анексованих земель, розміри і конфігурація адміністративно-територіальних одиниць на українських землях у складі інших держав здебільшого визначались їх розмірами та інтересами, вирізняючись непропорційністю і політичною заангажованістю.  Порівняння структури адміністративно-територіального устрою за різні періоди та їх статистичне узагальнення показує, що адміністративні центри і межі адміністративно-територіальних одиниць змінюються повільніше, ніж сама політико-правова сутність державного управління та адміністративного права. Доведено, що основним фактором змін в державному устрої є політичний аспект, а фактором інерції – система адміністративно-територіальних одиниць.  4. Аналіз сучасного стану системи адміністративно-територіального устрою України дав змогу визначити і теоретично обґрунтувати її переваги та недоліки, серед яких основними є:  – конституційне закріплення системи адміністративно-територіального устрою;  – законодавча неврегульованість правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, процедур вирішення питань у сфері адміністративно-територіального устрою;  **–** розташування у багатьох випадках на території міст інших міст, а також сіл, селищ як окремих адміністративно-територіальних одиниць (характерно для Автономної Республіки Крим, Луганської та Донецької областей), а також існування населених пунктів, територія яких відокремлена від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці вищого рівня, так званих анклав (як приклад можна навести м. Славутич, яке розташоване на території Чернігівської області, а адміністративно підпорядковане Київській області);  **–** збереження, всупереч статті 133 Конституції України, серед адміністративно-територіальних одиниць таких їх категорій, як селище міського типу, сільрада, а також селищна рада та міська рада.  За результатами аналізу встановлено, що недоліки у системі адміністративно-територіального устрою негативно впливають на вирішення питань соціально-економічного розвитку, державного управління, забезпечення відповідно до Конституції та законів України гарантій місцевого самоврядування тощо.  5. Дослідивши проблему правового статусу міст із спеціальним статусом (п. 16 частини першої статті 92 та частина третя статті 133 Конституції України), встановлено, що такий статус можуть мати не тільки Київ і Севастополь, а і Харків, Донецьк, Дніпропетровськ, Одеса та Львів. На основі вивчення зарубіжного досвіду дано визначення Столичного регіону як нового самостійного адміністративно-територіального утворення – до його складу має увійти ряд міст і районів Київської області, визначено концептуальні засади формування Столичного регіону. Доведена необхідність внесення змін до Конституції України в частині конституційного закріплення формування Столичного регіону, уточнення системи його адміністративно-територіального устрою, визначення особливостей організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування Столичного регіону, законодавчого врегулювання питань щодо надання статусу міст із спеціальним статусом Севастополю, Харкову, Донецьку, Дніпропетровську, Одесі та Львову, а також викладення у новій редакції Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”.  6. Визначено основні тенденції, позитивні й негативні наслідки проведення адміністративно-територіальної реформи в зарубіжних країнах, надано пропозиції щодо використання позитивного досвіду Україною.  7. Встановлено та визначено основні причини, які не дають змоги територіальним громадам вирішувати проблеми місцевого значення, а саме:  1) на глобальному рівні – нечіткість стратегії розвитку України; часто невиконання нормативно-правових актів; безсистемність законотворчої роботи;  2) на локальному рівні – недосконала бюджетна, податкова та управлінська системи; недосконалий адміністративно-територіальний устрій України; надмірна концентрація повноважень щодо бюджетної та податкової системи на центральному рівні.  8. На основі наукового аналізу чинного законодавства, теоретичного осмислення численних наукових праць, проектів нормативно-правових актів запропоновано концептуальні засади удосконалення системи адміністративно-територіального устрою. До них належать наукові рекомендації щодо:  1) збереження конституційної трирівневої системи адміністративно-територіального устрою країни;  2) усунення факту існування у межах території адміністративно-територіальної одиниці кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб’єктами права на місцеве самоврядування;  3) перегляду статусу територіальної громади як суб`єкта місцевого самоврядування базового рівня;  4) послідовності модернізації статусу місцевих державних адміністрацій, забезпечення перерозподілу повноважень між ними і виконавчими органами місцевих рад; чіткого розподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, а також розподілу повноважень в системі місцевого самоврядування – для кожного територіального рівня;  5) удосконалення адміністративно-територіального устрою має здійснюватися за принципами:  **–**забезпечення повсюдності місцевого самоврядування;  **–**дотримання принципу субсидіарності;  **–**рівнодоступності всіх громадян України (незалежно від місця їх проживання) до ресурсів розвитку;  **–**створення умов для ефективного надання послуг населенню та для формування фінансово-економічної бази органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.  9. Доведено, що процес удосконалення адміністративно-територіального устрою повинен супроводжуватися формуванням нової нормативно-правової бази місцевого та регіонального розвитку на всіх рівнях нормативно-правового регулювання – конституційному, законодавчому та підзаконному – на засадах єдиної законодавчої ідеології, що має базуватися на незмінних концептуальних засадах та принципах.  10. Запропоновано органам державної влади практичні рекомендації:  1) з метою проведення адміністративно-територіальної реформи слід утворити державну комісію на рівні Президента України, Уряду та Парламенту, до складу якої включити по 1-2 представники від органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх асоціацій, громадських організацій, наукових установ областей, районів, міст, селищ, сіл та підготувати план заходів з проведення адміністративно-територіальної реформи;  2) передбачити виконання плану заходів з проведення адміністративно-територіальної реформи двома етапами. На першому етапі – розробити і затвердити концепцію адміністративно-територіальної реформи та програму формування адміністративно-територіальних одиниць і розвитку органів публічної влади, розробити і прийняти конституційні та законодавчі акти з питань проведення адміністративно-територіальної реформи; проаналізувати та оцінити ресурсний потенціал сучасного стану адміністративно-територіальних одиниць, розробити на цій основі механізми, інструменти та типові моделі адміністративно-територіальних одиниць з доведенням до рівня спроможних суб’єктів. На другому етапі має бути проведено апробацію механізмів, інструментів та типових моделей зміни адміністративно-територіальних одиниць;  3) передбачити у Державному бюджеті України на відповідний рік та наступні роки необхідний обсяг субвенцій місцевим бюджетам на проведення адміністративно-територіальної реформи;  4) Міністерству фінансів України під час формування Державного бюджету України на відповідний рік та наступні роки провести вирівнювання видаткової частини місцевих бюджетів (у частині видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів) щодо кожної адміністративно-територіальної одиниці всіх рівнів;  5) ввести Державний реєстр адміністративно-територіальних одиниць України та затвердити Порядок його ведення. | |