

Кравцова З.С.

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

ТЕРИТОРІАЛЬНА ОСНОВА ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Розкрито сутність територіальної основи організації та здійснення державної влади в Україні. Висвітлено особливості конституційно-правової регламентації системи адміністративно-територіального устрою. Обґрунтовано пропозиції щодо оптимізації територіальної основи організації державної та місцевої влади, а також визначені перспективи децентралізації влади в Україні на основі власного досвіду та практик зарубіжних країн.

Ключові слова: державна влада, територіальний устрій, реформа, конституція, організація державної влади, децентралізація, реформування.

Постановка проблеми. Територіальність держави являє собою наявність чітко окресленої кордонами суверенної території країни, у межах якої функціонує державна і самоврядна влада. Ключовим питанням спроможності державної влади є її суверенна територіальність, яка є на наше переконання визначальною ознакою держави. Територіальність базується насамперед на принципі територіальної недоторканості і непорушності кордонів держави.

У сучасній міжнародній практиці зустрічаємо достатню кількість прецедентів порушення державних кордонів, анексію територій, проголошення самостійності територій, які є незвіданими. Не минула ця проблема і Україну, так анексія Автономної Республіки Крим, міста Севастополя, окремих районів Донецької та Луганської областей підтверджує необхідність системного наукового опрацювання питання про організацію державної влади і територіальної основи її здійснення. Так, конституційне закріплення структури державного апарату, що поширюється на всю територію держави, як ознака, визначає насамперед територіальну основу державного управління. Державний апарат реалізує засади зовнішньої і внутрішньої політики держави, при цьому реалізація влади відбувається через системи вищих, центральних та місцевих її органів, котрі взаємодіють на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою України.

Проблеми нинішнього територіального устрою склалися не сьогодні, вони є результатом неналежної діяльності сучасної політичної еліти, яка не спромоглася виробити і провести першочергове завдання влади: привести територіальний устрій та

систему органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у відповідність із глобальними змінами, що сталися в Україні з 1990 року. Для прикладу, області, створені за часів окупації радянської влади, так Вінницька, Дніпропетровська, Київська, Одеська, Харківська області були утворені 27 лютого 1932 р, Чернігівська – 15 жовтня 1932 р, Донецька – 2 липня 1932 р, Житомирська, Миколаївська, Полтавська, Хмельницька – 22 вересня 1937 р., Луганська – 3 червня 1938 р., Запорізька, Кіровоградська – 10 січня 1939 р., Волинська, Івано-Франківська, Львівська, Рівненська, Тернопільська – 4 грудня 1939 р., Сумська – 28 лютого 1939 р., Чернівецька – 7 серпня 1940 р. [1, с. 146-147]. Як бачимо, часи формування чинного адміністративного устрою України припадають на трагічні часи для українського народу. Зрозуміло, що об'єктивних і науково-обґрунтованих критеріїв побудови устрою ніхто не виробляв і не брав до уваги. В Україні до цього часу, на відміну від сусідніх держав, не відбулось приведення у відповідність із нинішніми реаліями системи територіального устрою та системи органів публічної влади на регіональному та місцевому рівнях. Від дати ухвалення нової Конституції України у 1996 році пройшло 22 роки, а в Україні досі не ухвалено базового закону про територіальний устрій, а поточні питання адміністративно-територіального устрою продовжують вирішувати відповідно до Указу Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української Радянської Соціалістичної Республіки» від 12 березня 1981 року. Підтримуємо позицію О. Долгальова, який зауважив, що на сьогодні значна частина пра-

вових норм затвердженого цим Указом не відповідає чи прямо суперечить Конституції України. Як видно лише із деяких найбільш важливих норм, що містяться у згаданому Положенні, застосування його у нинішніх конституційних умовах є проблематичним, хоча реальна практика показує, що Верховна Рада України, попри відверту неконституційність вказаного вище Указу, його успішно застосовує в особливих випадках [2].

Аналізуючи конституційні засади територіального устрою України, слід зазначити, що реформування системи територіального устрою України та її складових елементів на конституційному рівні є необхідним важливим завданням, котре у певній мірі вплине на підвищення міжнародного статусу України та безумовно сприятиме соціально-економічному рівню розвитку держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед численних досліджень і публікацій, в яких висвітлюються питання адміністративно-територіального устрою, реформи територіальної організації державної та самоврядної влади, удосконалення засад її здійснення, особливої уваги заслуговують праці українських дослідників Б. Калиновського [3; 4], Р. Калюжного, В. Копейчикова [5], М. Корнієнка [6], В. Кравціва [7; 8], В. Куйбіди [9], І. Магновського [10], С. Телешуна [11], В. Погорілка, В. Яцюк [12] та інших. Однак недостатньо глибоко проаналізований процес становлення, закріплення та функціонування конституційних та організаційних засад державної влади в Україні.

Постановка завдання. Наявні дослідження торкаються різноманітних аспектів територіальної основи організації державної влади України та сприяють до подальших розробок й акумуляції різних підходів щодо реформування територіального устрою держави. Тому метою та основним завданням даної наукової статті є висвітлення сучасного стану територіальної організації державної влади та визначення перспективних напрямів вдосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні з урахуванням сучасних вітчизняних викликів та апробованих практик розвинутих країн світу.

Виклад основного матеріалу дослідження. В юридичній енциклопедії територіальний устрій – передбачена законами територіальна організація держави з метою забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань та здійснення функцій суспільства і держави. Здійснюється, як правило, шляхом поділу території держави на частини – територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади

та органів місцевого самоврядування. Розрізняють два основних види територіального устрою: 1) політико-територіальний устрій, який є розмежуванням територій між державними утвореннями всередині держави, що характерно здебільшого для федеративних держав; 2) адміністративно-територіальний устрій, який є внутрішнім поділом території держави на частини [13, с. 42].

Саме з урахуванням такого підходу у ст. 132 Основного Закону України і визначаються його головні засади. Зокрема, закріплено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах: 1) єдності та цілісності державної території. Конституційна засада єдності державної території, серед іншого, поєднана системою державної влади, тобто законодавчих, виконавчих, судових та інших органів, державним кордоном України. При цьому ще раз варто наголосити, що станом на 5 листопада 2009 р., передбачено, що «Державний кордон України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору». До того ж Закон України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. зі змінами передбачає, що захист державного кордону і країни є невіддільною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави; 2) поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Загалом, під централізацією у більшості випадків розуміють зосередження функцій соціального і державного управління у центральних владних структурах. Вона переважно характеризується так званими вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їх директиви є обов'язковими для нижчих рівнів. Під децентралізацією розуміють послідовний процес передачі із центру на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави. Тобто ця конституційна засада передає і зумовлює існування системи державної влади та системи влади місцевого самоврядування. Слід зробити акцент, що саме ця засада зумовлює необхідність чіткого визначення структури і функціонального розподілу влади між центром та територіями; 3) збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, передбачає поступове вирівнювання економічного, соціального та культурного рівня розвитку територій, їх ще більшу інтеграцію та зближення; 4) урахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів. При цьому

Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р. зі змінами під терміном «регіон» розуміє територію Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севасополя.

Як зауважив Б. Калиновський, територіальна основа організації місцевої публічної влади є важливим чинником її існування, вона може сприяти і гальмувати розвиток законодавчого регулювання та практики функціонування як місцевого самоврядування, так і державної влади. Саме від продуманої і функціонально спроможної територіальної основи місцевої публічної влади значною мірою залежить успіх реформи децентралізації [3, с. 127].

Важливою метою адміністративно-територіальної реформи в Україні є створення через ефективнішу адміністративно-територіальну організацію держави умов для якомога повнішої реалізації усіх можливостей та ресурсів громадян, територіальних громад, регіонів та інститутів державної влади для розвитку України. Світовий досвід доводить, що досягнення цієї мети можливе при відході від засад жорсткого централізованого територіального управління державою, натомість утвердження місцевої влади через процес децентралізації, чіткої і відповідальної розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування. Важливо залишити за органами державної влади основні функції з контролю за дотриманням положень Конституції України та норм законодавства. Підтримуємо позицію В. Кравців та П. Жук, що розмежування повноважень слід реорганізувати через систему їх ресурсного забезпечення та передбачити формування високою мірою демографічно, соціально, економічно самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць [7, с. 5].

Важлива і та обставина, як зауважив В. Грицак, що адміністративно-територіальний устрій сучасної держави формується не на основі чистої дискреції, а на відповідній правовій основі: територіальні утворення, котрі є елементами системи адміністративно-територіального устрою, можуть виникнути, змінити свій статус чи бути ліквідованими лише на основі спеціальних правових актів [14, с. 31].

Держава розглядається як системне поєднання понять «територія», «влада» і «жителі». Різні форми поєднання жителів (народу) і державної влади породжують певний тип суспільства. На думку С. Телешуна, державний устрій по суті охоплює все коло питань щодо державного ладу в організаційному відношенні і визначає межі централізації та децентралізації державної влади [11, с. 361].

Більш слушною видається концепція В. Копейчикова щодо територіального устрою України. За

його визначенням під територіальним устроєм держави розуміють її територіальну організацію, тобто систему відносин між державою у цілому (її центральною владою) і територіальними складовими (населенням і чинними органами публічної влади) [5, с. 312].

Світовий досвід підтверджує, що раціональна адміністративно-територіальна структура країни, адаптована до сучасних вимог ефективного використання природної, господарської та культурної самобутності її окремих частин, демократизації суспільного життя, децентралізації влади є важливою передумовою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни та соціальної й політичної стабільності.

В унітарних державах система територіального устрою охоплює всю територію країни, відповідно до неї створюється система органів державного управління і місцевого самоврядування. У таких країнах територіальний устрій визначається центральними органами влади. Територіальний устрій держави формується й змінюється виключно офіційно, на правовій основі. Це означає необхідність управління процесом реформування територіального устрою, що вимагає існування певної (державної) політики розвитку територіальної системи [15, с. 302]. Відстоюємо позицію, що раціонально закріпленій територіальний устрій держави є необхідною умовою сталого розвитку території та запорукою ефективності влади.

Як констатує Н. Зелінська, прийняття адекватного політичного рішення стосовно реформування територіального устрою можливе лише за умови врахування принципів і критеріїв його побудови, за якими він був побудований та які мають бути покладені в основу нових перетворень [16].

Наприклад, М. Орзіх вважає, що загальними принципами у сфері реформування територіального устрою можна вважати: децентралізацію управління; єдність, неподільність, непорушність й цілісність державної території; конституційність і законність утворення та скасування складових частин державного устрою [17, с. 95–96].

С. Пирожков і А. Павлюк роблять акцент на укрупненні масштабу адміністративно-територіальних одиниць, зміцненні кадрового потенціалу місцевих органів влади, врахування особливостей регіональних систем розселення та прогнозів їхнього розвитку [18, с. 16]. Звичайно, що вищезазначені засади є демократичними, і при їх реалізації можуть сприяти оптимізації як устрою держави, так і діяльності органів державної та самоврядної влади. Найбільш гостро для України

стоїть питання закріплення на рівні Конституції України національної автономії для кримських татар, забезпечення спроможності добровільних об'єднаних територіальних громад, добровільний поділ компетенції між органами публічної влади різних рівнів та ряд інших питань.

Утім, значна робота науковців й практиків зайшла своє відображення і у проектах концепцій, програм тощо, стосовно впорядкування територіального устрою України. На це спрямована затверджена Урядом України Постанова «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 року, необхідність якої зумовлена об'єктивними і суб'єктивними причинами. Ця Постанова врахувала передовий досвід європейський досвід та здобутки України у цій сфері.

Також наукові напрацювання знайшли своє відтворення у поданому Кабінетом Міністрів України 22 лютого 2018 року проекті Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України». У пояснювальній записці до законопроекту зазначено, що продовжують існування складні територіальні утворення, на території яких функціонують окремі адміністративно-територіальні одиниці та сформовані відповідні місцеві ради. Окреме місце займають проблеми, пов'язані з упорядкуванням назв адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, їх обліком та своєчасним внесенням змін до первинного реєстру. За даними проведеної перевірки Комітетом Верховної Ради з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, з 12 110 офіційних бланків місцевих рад встановлено 324 факти помилкових назв сільських, селищних та міських рад, 902 випадки помилок у назвах населених пунктів [19].

Усі питання реформування територіальної організації державної та самоврядної влади повинні мати конституційний характер. А це, у свою чергу, має задіяти правову складову механізму впорядкування територіального устрою – перегляду чинних і створення нових правових норм з цього питання. На підтвердження цієї тези є доцільним нагадати рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 р.. Так, у п. 3 резолютивної частини згаданого Рішення зазначається: положення пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України про те, що виключно законами України визначається «територіальний устрій України, треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністра-

тивно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом.

Висновки. Аналіз положень Конституції України у контексті їх системного взаємозв'язку дає підстави стверджувати, що питання визначення внутрішньої територіальної організації держави, що включає поділ її території на відповідні адміністративно-територіальні одиниці, є питаннями загальнодержавного значення, вирішення яких об'єктивно повинно покладатись безпосередньо на державу в особі відповідних органів державної влади, що, звичайно, не виключає можливості участі у вирішенні цих питань відповідних органів місцевого самоврядування.

На сучасному етапі розвитку України важливим питанням також є удосконалення системи устрою та конституційно-правове закріплення статусу територіальних одиниць на різних рівнях. Саме від прагматичного та науково-обґрунтованого адміністративно-територіального устрою країни залежить організаційна система та функціональність органів державної влади. Для України на порядку денного стоїть питання відновлення територіальної цілісності і створення умов для функціонування влади на всій території суверенної України. Вважаємо, що для України практика створення автономних утворень є ризикованою і з досить сумнівними наслідками. Пропонуємо продовжити процес децентралізації влади, є позитивні приклади ефективної роботи територіальних громад. Головне завдання – це наблизити людину до суб'єктів надання законодавчо закріплених благ та потреб, тобто прав і свобод людини.

Реформа адміністративно-територіального устрою України має проводитись через розумний компроміс загальнодержавних та місцевих інтересів, а також утвердження саме унітарного устрою держави. Вважаємо, що є доцільним чітко визначитись із поняттям «регіон» та його змістом. Слід враховувати ризики про використанні поняття «регіональна політика», «регіональні інтереси», «регіональні особливості» тощо. Для України стоїть питання збереження і відстоювання своєї територіальної цілісності, і ініціативи регіоналізації можуть послужити передумовою федералізації України. Сильна і дієва виконавча вертикаль щодо загальнонаціональних функцій і завдань має функціонувати на рівнях адміністративно-територіально устрою, що сприятиме уніфікації державної політики у різних сферах суспільних відносин.

Список літератури:

1. Регіональна виконавча влада України: історія і сучасність / С.А. Романюк, Н.Р. Нижник, В.І. Тимцуник та ін. К.: Фориат, 2007. 412 с.
2. Долгальова О.В. Законодавче регулювання питань адміністративно-територіального устрою в Україні. URL: <http://sborderg.ru/24-zakonodavche-regulyuvannya-pitan-adminstrativno-teritorialnogo-ustroyu-v-ukrayin.html> (дата доступу 23.07.2018 р.)
3. Калиновський Б.В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку: монографія. Вінниця: Нілан-ЛТД, 2016. 426 с.
4. Калиновський Б.В. Шляхи реформування територіальної основи організації місцевої публічної влади. Держава і право: зб. наук. праць. Серія: Юридичні науки. Київ: Юрид. думка, 2016. Вип. 70. С. 191–202.
5. Копейчиков В.В. Правознавство: навчальний посібник / В.І. Бобир, С.Е. Демський, А.М. Колодій та інші. К.: Юрінком Інтер, 1999. 704 с.
6. Корнієнко М. Чи потрібні Україні її федералізація або автономізація? Вибори та демократія. 2004. № 2. С. 66–68.
7. Кравців В.С., Жук П.В. Концепція адміністративно-територіальної реформи в Україні. Економіст. 2011. № 5. С. 5–8.
8. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування: монографія / наук. ред. В.С. Кравців; ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». Львів, 2016. 264 с.
9. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи / Авт. кол.: В.С. Куйбіда, В.П. Павленко, В.А. Яцюк та ін. Секретаріат Кабінету Міністрів України. К., 2009. 618 с.
10. Магновський І.Й. Перспективи вдосконалення територіального устрою України з погляду сьогодення. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія: Юридичні науки: збірник наукових праць. 2016. № 845. С. 113–118.
11. Телешун С.О. Державний устрій України в системі державного ладу: питання теорії і практики. Держава і право: Збірник наукових праць. К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. 2000. № 6. С. 359–363.
12. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / Авт. кол.: В.Г. Яцуба, В.А. Яцюк, О.Я. Матвіїшин та ін. К., 2007. 370 с.
13. Юридична енциклопедія: у 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. К.: Укр. енцикл., 2004. Т.6: Т–Я. 768 с.
14. Грицак В.М. До питання про поняття адміністративно-територіального устрою України. Право і суспільство. № 3. 2010. С. 30–35.
15. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: моногр. / за ред. З.С. Варналія. К.: НІСД, 2007. 768 с.
16. Зелінська Н.С. Удосконалення механізму упорядкування АТУ: регіональний рівень. Актуальні проблеми державного управління. 2009. №2 (36). URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/index.html> (дата звернення 23.07.2018)
17. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. К.: Юрінком Інтер, 1998. 432 с.
18. Пирожков С.І., Павлюк А.П. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики. Економіка України. 2005. № 6. С. 5-16.
19. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 22.02.2018 р. № 8051. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508 (дата звернення 23.07.2018)

ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОСНОВА ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Раскрыта сущность территориальной основы организации и осуществления государственной власти в Украине. Освещены особенности конституционно-правовой регламентации системы административно-территориального устройства. Разработаны предложения по оптимизации территориальной основы организации государственной и местной власти, а также определены перспективы децентрализации власти в Украине на основе собственного опыта и практик зарубежных стран.

Ключевые слова: государственная власть, территориальное устройство, реформа, конституция, организация государственной власти, децентрализация, реформирование.

TERRITORIAL BASIS OF THE GOVERNMENT ORGANIZATION IN UKRAINE

The essence of the territorial basis of organization and implementation of state power in Ukraine is revealed. The peculiarities of the constitutional and legal regulation of the system of administrative-territorial system are highlighted. The proposals on optimization of the territorial basis of the organization of state and local authorities and the prospects of decentralization of power in Ukraine on the basis of own experience and practices of foreign countries are grounded.

Key words: *state power, territorial structure, reform, constitution, organization of state power, decentralization, reformation.*