

Губань Р.В.,
к.ю.н., доцент кафедри теорії,
історії держави і права та конституційного права
Академії муніципального управління

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ (ДО ПОСТАНОВКИ ПИТАННЯ)

У статті визначається поняття «адміністративно-територіальний устрій». Розглядається співвідношення цього поняття з іншими поняттями, які стосуються територіального устрою держав.

В статье определяется понятие «административно-территориальное устройство». Рассматривается соотношение этого понятия с другими понятиями, которые касаются территориального устройства государств.

A concept «Administrative-territorial device» is determined in the article. Correlation of this concept is examined with other concepts which touch the territorial device of the states.

Постановка проблеми. Про необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні йдеться достатньо давно. В одному з урядів була навіть створена посада віце-прем'єр-міністра, до компетенції якого входило проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні. Однак, незважаючи на це, реформа так і не була проведена. Як зазначають експерти, однією з причин була не достатня наукова розробленість цього питання. Як виявилось, навіть поняття «адміністративно-територіального устрою» викликає дискусії.

Ступінь наукової розробки теми. Зазначеному вище питання приділяли увагу такі українські вчені як: В. М. Баранчук, А. Б. Гетьман, М. І. Корнієнко, І. Й. Махновський, В. П. Новик, В. Ф. Погорілко, О. В. Совгира, Н. Г. Шукліна, Л. І. Тварковська, В. М. Шаповал, Л. Т. Шевчук, Я. В. Шевчук та інші вчені. Проте це питання не було окремо ґрунтовано проаналізовано в наукових статтях.

Отже, метою цієї статті є дослідження поняття «адміністративно-територіального устрою» в українській науці.

Виклад основного матеріалу. Очевидно, що починати дане дослідження було б логічно з підходу до поняття території в конституційному праві України. Однак, як справедливо відзначає В. М. Баранчук, поняття території держави в юридичній літературі сучасного періоду розглядається більше в міжнародно-правовому аспекті... В науці конституційного права як сучасного, так і радянського періоду юридичний аналіз самого поняття території здебільшого обминається [1, с. 13]. Іншим логічним запитанням є причина необхідності запровадження поняття «адміністративно-територіального устрою» і самого устрою. У цьому контексті цілком можна погодитися з точкою зору О. В. Совгири та Н. Г. Шукліної, що необхідність запровадження

адміністративно-територіального устрою виникла після того, як території держави збільшувалися вийшовши далеко за межі міста з околицями, потребуючи створення спеціальних органів та установ для управління периферією [12, с. 531].

Нині, як зазначає В. М. Шаповал, адміністративно-територіальний устрій властивий практиці переважній більшості держав. Виняток складають лише ті, територія яких за географічними параметрами є незначною. В Європі це деякі так звані держави-карлики (Ватикан, Монако, Сан-Марино) [15, с. 154].

Він також зазначає, що в більшості держав адміністративно-територіальний устрій є конституційним інститутом з різним ступенем конкретизації, деталізації. При цьому, зазначає він, лише Конституція України містить конкретний перелік всіх адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня [15, с. 155].

Що ж до синонімічного ряду до поняття «адміністративно-територіального устрою», то слід відзначити, що він є достатньо поширеним. Так, А. Б. Гетьман зазначає: „Сьогодні в науці конституційного права немає чіткої згоди яким поняттям краще користуватися „адміністративно-територіальний устрій” чи „адміністративно-територіальний поділ”. Більшість авторів, зазначає вчений, говорять, що дані поняття є синонімами [3, с. 269]. А от інші вчені з такою точкою зору не погоджуються, і відзначають, що ці поняття не є синонімам, бо друге поняття означає процес поділу території держави на адміністративно-територіальні одиниці, де поняття „адміністративно-територіальний устрій” органічно поєднує два елементи державності: територіальний поділ і систему державних органів [5, с. 376].

На думку ж авторів підручника „Конституційне право України” під редакцією В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша, термін „адміністративно-територіальний устрій” не можна ототожнювати з поняттям „територіальна організація держави”, яке означає побудовану за територіальними принципами державну організацію суспільства і передбачає насамперед поділ території держави на виборчі, військові округи, адміністративно-територіальні одиниці тощо” [5, с. 376].

Необхідно також відрізнити поняття „територіальний устрій” і „адміністративно-територіальний устрій”. З точки зору В. Ф. Погорілка територіальний устрій – це 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. З його точки зору 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. В Україні, як був переконаний вчений, відповідно до Конституції існує адміністративно-територіальний устрій [11, с. 42]. А от М. І. Корнієнко стверджує, що адміністративно-територіальний устрій є невід'ємною складовою категорії „територіальний устрій”, що є більш широкою за своїм змістом [8, с. 604]. А. Б. Гетьман також відзначає, що адміністративно-територіальний устрій - це складова територіального устрою [4, с. 124]. Цей підхід автор підтримав і в іншій своїй роботі [2, с. 13].

Л. І. Тварковська детально розглядаючи питання дійшла до висновку, що не існує єдиної загальноприйнятої дефініції поняття “територіальний устрій”. Проте, як вона стверджує, більшість науковців визначають “територіальний устрій” як політико-територіальну організацію держави, що характеризується внутрішнім поділом території держави на окремі територіальні одиниці, їх статусом та формою правових відносин між собою та з державою в цілому [13, с. 216]. При цьому розділ IX Конституції України називається „Територіальний устрій України” [6].

Більш детально про співвідношення понять “політико-територіальна організація України” та “територіальна організація держави” йдеться в дисертаційному дослідженні В. Баранчика [1].

Але оскільки наша стаття присвячена поняттю адміністративно-територіального устрою, то ми більш детально зупинимося на визначенні саме цього поняття. Так, А. Б. Гетьман пише, що під адміністративно-територіальним устроєм слід розуміти науково-обґрунтовану внутрішню організацію території держави шляхом поділу її на складові частини у відповідності з потребами забезпечення життєдіяльності населення з врахуванням економічних, історичних, природних та інших факторів, відповідно до якого будується система органів державної влади та місцевого самоврядування [4, с. 123].

М. Федчишин та В. Фронченко дали таке визначення адміністративно-територіального устрою. Адміністративно-територіальний устрій – це внутрішньо узгоджене об'єднання адміністративно-територіальних одиниць з упорядкованою структурою [13; 14].

Дещо інакше визначення адміністративно-територіального устрою дає В. П. Новик. Він, зокрема, відзначає, що адміністративно-територіальний устрій – це зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними, та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці [10, с. 303].

Мало чим відрізняється від наведеного вище визначення визначення наведене у підручнику з конституційного права України за редакцією В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша. Автори виходять з того, що адміністративно-територіальний устрій слід визначити як обумовлений завданнями та функціями держави і проведений з урахуванням природно-

історичних, економічних, національних та інших особливостей поділ території держави на окремі частини, згідно з яким будується система місцевого самоврядування, інших державних і недержавних органів з метою забезпечення їх практичної діяльності [5, с. 376].

Дещо детальніше визначення адміністративно-територіального устрою дали Л. Т. Шевчук та Я. В. Шевчук. Вони дали таке визначення: „адміністративно-територіальний устрій – поділ території держави на окремі територіальні ланки, які представляють в сукупності систему адміністративних одиниць (край, область, провінція, департамент, округ, губернія, земля, воєводство, кантон, волость, повіт, район, громада, місто, село та ін) відповідно до якого утворюється вертикальна структура органів державної влади і управління, а також здійснюються спрямовані процеси централізації та децентралізації [16, с. 15].

Відомий фахівець з адміністративно-територіального устрою М. І. Корнієнко у Юридичній енциклопедії дає таке визначення адміністративно-територіального устрою: «адміністративно-територіальний устрій – територіальна організація держави з поділом її на складові частини - адміністративно-територіальні одиниці» [7, с. 58]. Щодо адміністративно-територіального устрою України, то він зазначив, що в цій системі виділяють три рівні: первинний – села, селища, райони у містах та міста без районного поділу; середній – райони та міста з районним поділом; вищий – Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь [7, с. 58].

А от вже в іншому джерелі він дав дещо інше визначення адміністративно-територіального устрою України. Адміністративно-територіальний устрій України – це зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці [8, с. 604].

А от І. Й. Магновський вважає, що найбільш ґрунтовним та змістовним визначенням територіального устрою є визначення територіального устрою як організації території держави, що ґрунтується на засадах єдності та цілісності території держави, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх особливостей і традицій [9, с. 91].

Висновки. Таким чином, можна зробити висновок, що серед провідних українських вчених немає однозначного розуміння поняття адміністративно-територіального устрою. Очевидно, причиною цього є, в тому числі, і різні методологічні підходи вчених. Однак, з метою практичного використання даного терміну, очевидно, є необхідність вдатися до конвенціоналізму.

Використані джерела:

1. Баранчук В. М. Політико-територіальна організація України: проблеми конституційно-правової теорії та практики: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Київський ун-т ім. Т.Шевченка. — К., 1997. — 201с.
2. Гетьман А. Б. Гарантії адміністративно-територіального устрою України / А.Б. Гетьман // Актуальні проблеми юридичної науки: Збірник тез міжнарод. Наук. конференції “Дев'яті осінні юридичні читання” (м. Хмельницький, 12-13 листопада 2009 року) : У 4-х частинах.- Частина друга. Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2010.- С. 13-15.
3. Гетьман А. Б. Проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою України як територіальної основи місцевого самоврядування / А.Б. Гетьман // Актуальні проблеми конституційного права та державотворення: Зб. Наук. праць. Частина II. / За заг. ред. В. М. Олуйка.- Хмельницький: Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2008.- С. 268-271.
4. Гетьман А. Б. Теоретичні засади адміністративно-територіального устрою України // Актуальні проблеми юридичної науки: Збірник тез міжнарод. Наук. конференції „Шості осінні юридичні читання” (м. Хмельницький, 26-27 жовтня 2007 року) .: У 3-х частинах.- Частина перша. Видавництво Хмельницького університету управління та права, 2007.- С. 122-124.
5. Конституційне право України: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша.- Х.: Право, 2008.- 416 с.
6. Конституція України // Відомості Верховної Ради України.-1996.-№30, - ст. 141.
7. Корнієнко М. І. Адміністративно-територіальний устрій України // Юридична енциклопедія в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. Ред.) та ін. – К.: „Укр. Енцикл.”, 1998.- Т. 1: А-Г. - С. 58.
8. Корнієнко М. І. Територіальний устрій України // Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка.-К.: Наукова думка, 2000.- 604 с.
9. Махновський І. Й. Теоретико-правові особливості поняття та елементів системи адміністративно-територіального устрою України / І.Й. Махновський // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.- Серія юридична. Збірник наукових праць / Головний редактор В. Л. Ординський.- Львів: ЛьвДУВС, 2009.-Вип. 1.- С. 88-96.
10. Новик В. П. Поняття адміністративно-територіального устрою в Україні / В.П. Новик // Держава і право: збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 38.-К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007.- С. 301-308.
11. Погорілко В. Ф. Територіальний устрій // Юридична енциклопедія в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. Ред.) та ін. – К.: „Укр. Енцикл.”, 1998.- Т. 6: Т-Я. - С. 42.
12. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України: Навчальний посібник.-К.: Юрінком інтер, 2007.-632 с.
13. Тварковська Л. І. До питання щодо науково-теоретичного визначення поняття “територіальний устрій держави” / Л.І. Тварковська // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 48.- К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України.-2010.- С. 211-217.
14. Федчишин М. Новий адміністративно-територіальний устрій України і місцеве самоврядування. Характер взаємозв'язку М. Федчишин, В. Фронченко // Віче.- 2001.-№4.- С. 38-46.
15. Шаповал В. Н. Сравнительное конституционное право / В.Н. Шаповал. - К.: ИД «Княгиня Ольга», 2007.- 414 с.

16. Шевчук Л. Т. та Шевчук Я. В. Суть адміністративно-територіального устрою країни // Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / За ред. Л. Т. Шевчук.-Львів, 2007.- С. 15-22.

Рецензент: к.ю.н., доцент Приходько Х.В.

УДК 342.5

Гураль П.Ф.,
д.ю.н., професор,
завідувач кафедри конституційного права
Львівського національного університету ім. І.Франка

ТЕРИТОРІАЛЬНА ГРОМАДА В УКРАЇНІ: РЕФОРМА І РОЗВИТОК

У статті розглядаються питання об'єднання територіальних громад, реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади у зарубіжних країнах і Україні.

В статье рассматриваются вопросы объединения территориальных общин, реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти в зарубежных странах и Украине.

In this article is considered question about the association of territorial communities, reformation local self government and territorial organization of authorities in foreign counties and in Ukraine.

Постановка проблеми. Територіальна громада є особливим феноменом суспільного розвитку, явищем всесвітнього характеру. Алекс де Токвіль з приводу цієї спільноти писав: «Громада є тим єдиним об'єднанням, яке так добре відповідає самій природі людини, громада виникає ніби сама собою. Отже, громадський устрій є в усіх народів, незалежно від їхніх звичаїв та законів. Є королівства та республіки, що їх створює людина; громада, здається виходить просто з рук Господніх [1].

Територіальні громади у різних країнах еволюціонують, удосконалюють свою діяльність, змінюють свою структуру, свою адміністративно-територіальну, матеріально-фінансову, та організаційно-правову основу.

Виклад основного матеріалу. У переважній більшості країн схеми адміністративно-територіального поділу сформувалися ще у XVII – XIX ст. Соціально-економічні і демографічні зміни XX ст. привели до того, що старий адміністративно-територіальний поділ європейських країн перестав відповідати завданням органів публічної влади і розподілу населення. В першу чергу це стосувалося територіальних одиниць, створених за поселенським принципом. Надто малі сільські громади були нездатними ефективно організувати управління із-за не достатку кадрів, вузької фіскальної бази та інших складностей, пов'язаних з мало чисельністю населення. Для вирішення цієї проблеми багато держав провели у другій половині XX ст. адміністративно-територіальні реформи,