

*Різник С. В.,**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри конституційного права**Львівського національного університету імені Івана Франка*

ПРОБЛЕМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ УКРАЇНИ ЯК ПРЕДМЕТ НАУКИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Анотація. Проаналізовано стан дослідження проблем територіальної організації України в науці конституційного права України на прикладі основних положень монографії «Гене́за територіальної організації України: конституційно-правові аспекти» В. Куйбіди та І. Заяця. Автор констатує та доводить концептуальність, комплексність і фундаментальність наукової роботи, яка в сучасних умовах загроз територіальній цілісності України знову набуває особливої актуальності. У статті розглядаються правові висновки, наведені в монографії, зокрема висновки щодо генези і правового регулювання територіальної організації України, шляхів реформування адміністративно-територіального устрою держави.

Ключові слова: територіальна організація, державна територія, територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця.

Постановка проблеми. На сучасному етапі національно-державотворчого процесу в Україні закономірно і плано-мірно зростає потреба в наданні реального значення загально-визнаним у світі демократичним цінностям та ідеалам. Проте розбудова України як демократичної, соціальної та правової держави буде ефективною й результативною лише за умови належного теоретичного забезпечення відповідних державотворчих і правотворчих процесів та явищ. Це обумовлює нагальну потребу в постійному вдосконаленні наявних концепцій і теорій у сфері конституційного права, розширенні й поглибленні їх предмета. На жаль, вітчизняна наука в цьому процесі відіграє недостатньо активну роль. У зв'язку із цим монографія «Гене́за територіальної організації України: конституційно-правові аспекти» видається вчасною й актуальною науковою працею, що покликана покращити стан справ у даному напрямку і збільшити внесок наукового товариства у прискорення державотворчого поступу в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід відзначити, що незважаючи на достатньо велику кількість різнопланових наукових праць, присвячених загальним питанням адміністративно-територіального устрою України, у вітчизняній науці конституційного права до цього часу не існувало комплексних досліджень генези територіальної організації нашої держави. У спеціальній літературі розгляд вищевказаної проблеми, в контексті загальних проблем конституційного права (в тому числі у зв'язку з теорією держави і права), проводився у працях С. Бабуріна, Ю. Бисаги, В. Нагребельного, В. Погорілка, Б. Клименка, П. Рабіновича, В. Шаповала та інших. Не заперечуючи наукової цінності та відмічаючи значний внесок цих авторів у розробку концептуальних основ територіальної організації України, слід мати на увазі, що велику кількість їх наукових праць видано ще за радянських часів, а логічна можливість аналізувати походження й функціонування української державної території виникла, очевидно, лише з розпадом СРСР.

Метою даної статті є аналіз стану дослідження проблем територіальної організації України в науці конституційного

права України на прикладі основних положень монографії «Гене́за територіальної організації України: конституційно-правові аспекти» В. Куйбіди та І. Заяця на сучасному етапі державотворчого процесу України.

Наукове дослідження «Гене́за територіальної організації України: конституційно-правові аспекти» в першу чергу присвячене проблемам оптимальної організації територіального устрою нашої держави. У книзі описано історичні види адміністративно-територіальних утворень на українських етнічних землях, проаналізовано особливості сучасної системи адміністративно-територіальних одиниць України. Характерною відмінністю даної наукової роботи є наявність у ній відповідної ідеології та центральної доктрини, за допомогою яких авторам вдалося виконати важке завдання дослідження, пояснення й розвитку концептуальних положень, пов'язаних із територіальною організацією нашої держави. Вказана інформація оформлена у вигляді чотирьох розділів, двох додатків та глосарія.

Виклад основного матеріалу дослідження. У першому розділі монографії зроблено вдалу спробу проаналізувати історичні види українських адміністративно-територіальних утворень. Другий розділ присвячено проблематиці організації сучасної системи адміністративно-територіальних одиниць України. У третьому та четвертому розділах наукової праці викладено позиції авторів щодо правового регулювання статусу адміністративно-територіальних одиниць України та щодо їх реформування. Окремо слід відзначити наукову цінність глосарія, який налічує більше 300 визначень ключових термінів, пов'язаних із темою роботи.

Слід погодитися з наведеним у Розділі 1 монографії висновком Ф. Кокошкіна, що державу формують три складові елементи: народ, органи влади і територія [1]. У теорії держави і права безсумнівним є аналогічний підхід, за якого наявність території є основною ознакою держави поряд із державним апаратом, народом (населенням) та державним суверенітетом [2]. Дійсно, за відсутності хоча б одного із цих елементів реальне існування держави не можливе.

Ніхто не заперечуватиме, що протягом різних історичних періодів український народ не мав ані власної влади, ані сталої території. Таким чином, етнічні українські землі пройшли тривалий шлях, доки не набули статусу сучасної території держави Україна. Власне, весь цей державотворчий процес у територіальному аспекті кризь призму конституційного права досліджено і проаналізовано авторами в даній праці. При цьому дослідження здійснено з використанням історичних першоджерел із часів ранньодержавного періоду, Київської Русі й до сьогодення. Що важливо, вищевказані питання розглянуто саме з конституційно-правової точки зору, адже лише конституційно-правовий підхід, на нашу думку, дозволяє виявити всі сутнісні характеристики генези територіальної організації нашої країни.

Виходячи з аналізу першого розділу монографії, є підстави зробити беззаперечний висновок про вирішальний вплив на українське державотворення геополітичних чинників.

Справді, унікальний територіальний устрій сучасної України було сформовано під впливом зовнішнього втручання низки держав на різних етапах історичного розвитку. Часто неспроможність українців отримати та/або втримати державну незалежність була спричинена відсутністю у представників національної еліти й народу усвідомлення базових принципів державотворення. На сьогодні є очевидним, що для збереження й розвитку незалежності необхідно мати правильні знання про державну територію не лише історичного чи географічного, а й, безумовно, юридичного рівня.

Поточна ситуація в нашій державі склалася таким чином, що спочатку інформаційний вакуум, а пізніше – раптовий надлишок несистематизованої інформації призвели до повної дезорієнтації й необізнаності українців не лише у складних історичних, а й в елементарних сучасних особливостях організації вітчизняної території. У зв'язку із цим книга «Генеza територіальної організації України» виконує не лише наукову функцію, а й носить, без сумніву, загальнопросвітницький характер.

Нині ознакою позитивної тенденції у процесах сучасного праворозуміння є наявність усвідомлення у професійних колах того факту, що питання організації території нерозривно пов'язане не лише з такими принциповими й теоретичними поняттями, як територіальний устрій, територіальна оборона чи територіальне верховенство, а й із більш прикладними термінами, такими як територіальна підсудність, територіальна самоорганізація, територіальні ризики тощо. Таким чином, практично в будь-якій сфері правовідносин на різних рівнях постійно виникають питання, що так чи інакше залежать від зовнішніх або внутрішніх територіальних процесів, понять та явищ, а ознайомлення з ними набуває все більш прикладного значення.

Повертаючись до доктринальних підходів щодо розуміння принципів територіальної організації України, слід відзначити, що в українській правовій і політичній думці існують різні вчення про територіальну організацію держави. Найбільш вартими уваги та слухними, на нашу думку, є ті з них, де територіальна свідомість громадян визнається обов'язковою умовою для конструювання єдності народу, а територіальна ідеологія – визначальним елементом у побудові української державності.

Так, М. Грушевський у своїх працях приділяв велику увагу територіальному устрою України. Учений думав над тим, яка модель територіального устрою дасть найкращі можливості для справжнього демократичного самоврядування. Наприклад, він вважав, що існуючий у його час поділ на повіті й губернії не придатний для такого завдання. Повіт – замала одиниця, щоб в її межах можна було організувати ширшу самодіяльність громадянства в усіх сферах життя, а губернія – надто механічне і штучне утворення, надто велике, яке фактично розпадається на окремі частини, органічно не пов'язані одна з одною. М. Грушевський вважав, що оптимальним варіантом може бути утворення округів із населенням приблизно до мільйона чоловік, спроможних організувати «справу санітарну, і шляхів, і сільськогосподарську, і земельну, і промислову, і культурну. У своїм районі вона буде спроможна організувати і сіть середніх шкіл, і якісь вищі школи, добрий музей і порядний театр – усе те, чого звичайне повітове місто своїми засобами зробити не спроможне». Такий територіальний устрій дасть можливість кожній окрузі посилати до Всенародних зборів України не менше десяти депутатів, таким чином, стануть можливими і пропорційні вибори, і партійне групування. З іншого боку, оскільки округа достатньо невелика, то всі її частини будуть пов'язані і між собою, і зі своїм центром, усі громадські, політичні й культурні сили будуть на виду й на обрахунку, і все суспільне будівництво відбуватиметься за ак-

тивної участі й під контролем громадянства. М. Грушевський запропонував план такого устрою, виходячи з уже усталеного на той час економічного й культурного районування, а також з історичних обставин та історичних назв, нехтувати які він вважав справою небезпечною, оскільки вони склалися «не капризом дипломатів чи урядовців, а виростили з умов географічних, природних – ці умови не змінюються так легко» [3].

У свою чергу С. Рудницький підкреслював особливості історії України, що постають з особливостей території, яку посідає український народ. Учений говорив: «Українська земля творить виразну географічну цілість, самостійну й окремішню супроти сусідніх земель: Молдави, Угорщини, Польщі, Білоруси, Московщини. Вона опирається від півдня о Чорне море, Карпати й Кавказ, на півночі о багна і ліси Полісся. Хоч нема в Україні добрих природних границь від заходу, північного сходу і сходу, то вона як північна бережна країна Чорного моря має важні віхи одноцілістості... український народ має свою питому землю, що творить виразну й одноціліну географічну одиницю... проте політичні границі мають на Україні завсіди непостійний і неготовий характер» [4].

Треба визнати, що праці вищезазначених та багатьох інших мислителів і сподвижників українського державницького руху не здійснили необхідного впливу на тогочасне суспільство, крім того, що були відкинута на другий план короткостроковими, проте більш нагальними проблемами. Водночас логічно продовжуючи наявні напрацювання в цій царині, авторам монографії вдалося системно й усебічно завершити розпочаті попередниками дослідження генези територіальної організації держави, що дозволило отримати відповіді на більшість уже сучасних запитань щодо успішного розв'язання проблем у галузі територіального устрою України.

Не випадково в назві даної праці присутній термін «генеза», який, відповідно до загально визнаного розуміння, означає «походження, виникнення, становлення, зародження, процес утворення» [5]. При цьому, як постає зі змісту монографії, в аспекті української території, в першу чергу в частині її внутрішньої структури, процес її становлення не є завершеним. Під територіальною організацією України автори мають на увазі не усталену систему адміністративно-територіального устрою, а перш за все – комплекс триваючих заходів, спрямованих на забезпечення функціонування територіальних одиниць.

Саме тому зміст книги не міг обмежитись лише історично-правовою інформацією, а охоплює проблематику сучасного стану системи адміністративно-територіальних одиниць України: АРК, областей, районів, міст, районів у містах, сіл і селищ, а також новітніх підходів до їх реформування. Усвідомлення недосконалості зазначеної системи, а відтак – незавершеності її генези, стало зрозумілою передумовою розробки запропонованих авторами пропозицій щодо подальшого реформування адміністративно-територіальних одиниць України.

Як відзначено в підрозділі «Концептуальні засади реформування системи публічної адміністрації» четвертого розділу монографії, відновлення української державності й виголошення бажання побудувати правову, демократичну, соціальну державу з ринковою економікою поставило на порядок денний питання реформи публічної адміністрації в Україні, оскільки потрібно було замінити командно-адміністративну систему управління на демократичну. Слід погодитися з авторами, що, на жаль, ми досі із цим завданням повністю не впорались.

У цьому контексті гострим і водночас справедливим видається наступний авторський висновок, що характеризує чинне українське законодавство у сфері територіальної організації держави: «Правове середовище, що культивує як державний,

так і муніципальний патерналізм, не лише сприймається як механізм для розв'язання проблем, а й саме уже стало проблемою».

Ще раз відзначивши точні й обґрунтовані висновки авторів щодо сучасного правового регулювання територіальної організації України, варто звернути особливу увагу на викладені в монографії пропозиції щодо її реформування. У роботі небезпідставно відзначено про наявність базових диспропорцій в історичному розвитку регіонів України. Однією з основних ознак недосконалості сучасного територіального устрою України названо нерівномірність розподілу ресурсів людського розвитку, джерел отримання публічних послуг на території держави. Розв'язання цього завдання, на слушну думку авторського колективу, лежить у площині проведення адміністративно-територіальної реформи, суть якої детально викладено у книзі.

Хоча гордістю кожного українця є багатовікова історія нашого народу, проте слід розуміти, що сучасна Україна виникла лише в 1991 р., а відтак питання її територіальної організації має не абстрактно-наукове чи вузько-прикладне, а фундаментальне значення для подальшого утвердження й існування держави. Перш за все це питання варто ставити в контексті національної безпеки, територіального верховенства та, відповідно, державного й народного суверенітету. Саме такий підхід і застосовано в науковому дослідженні.

У науці конституційного права державний суверенітет розглядається як основна риса держави, що полягає у верховенстві державної влади на всій її території та здатності держави бути незалежним суб'єктом міжнародних відносин. Основні риси державного суверенітету були закріплені ще в Декларації про державний суверенітет України, ухваленій 16 липня 1990 р. [6], в якій останній визначався як верховенство, самостійність, повнота й неподільність державної влади в межах всієї території країни.

Виходячи з вищевикладених правових положень, а також здійснивши детальний аналіз наукового матеріалу монографії «Гене́за територіальної організації України: конституційно-правові аспекти» в їх системному зв'язку з нормами конституційного права, можна виокремити ще один висновок, безпосередньо пов'язаний із конституційно-правовим статусом державної території, та запропонувати його для подальшої наукової дискусії, яка базувалась би на нижчевикладеному.

Відповідно до ч. 2 ст. 5 Конституції України носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо й через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [7].

Згідно зі ст. 13 Конституції України земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності українського народу. Від імені українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених цією Конституцією.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державний кордон України» [8] державний кордон України є лінією й вертикальною поверхнею, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору. Як зазначено в глосарії, що є частиною монографії, державна територія – це просторові межі здійснення державної влади, частина земної кулі, що перебуває в межах державних кордонів та на яку поширюється суверенітет відповідної держави. В інших правових джерелах міститься відмінне за формою, проте аналогічне за змістом визначення державної території, наприклад, таке: територія держави (від лат. terra –

земля) – частина земної поверхні, що перебуває під суверенітетом держави, охоплює сушу, внутрішні води, територіальні води, надра і повітряний простір над ними [9].

Таким чином, є всі підстави вважати, що у ст. 13 Конституції України йдеться не про випадковий набір природних ресурсів як окремих об'єктів права державної власності (традиційний цивільно-правовий підхід, що не заперечувався на конституційно-правовому рівні), а саме про державну територію, частину земної поверхні як власність українського народу. Земельні, водні ресурси тощо є невід'ємною частиною державної території України, незалежно від того, в чій власності та в якій її формі (приватній, комунальній чи державній) вони перебувають. При цьому власність українського народу не можна ототожнювати з державною формою власності. Органи державної влади є лише представниками народу у правовідносинах, що стосуються здійснення останнім своїх прав на державну територію.

Отже, державна територія України є власністю українського народу, власність українського народу є спеціальною пріоритетною формою власності з єдиним комплексним об'єктом (державною територією).

Висновки. Право приватної, комунальної чи державної власності на об'єкти, що є елементами державної території України, носить вторинний (похідний) характер. Право власності українського народу на державну територію є первинним (пріоритетним), завжди присутнім, невідчужуваним і непорушним, основною гарантією народного суверенітету. Конституційний принцип непорушності права власності не є абсолютним. Примусове відчуження об'єктів права власності може бути застосоване в інтересах народу з мотивів суспільної необхідності.

Як видно, цінність зазначеної монографії підкреслюється наявністю в її висновках підстав і спонукань до нових наукових пошуків та дискусій. Сподіваємось, що зазначена тема, як і багато інших, які логічно постають із проблематики, викладеної в монографії, знайдуть свій подальший розвиток у наступних наукових працях учених-конституціоналістів.

Отже, не претендуючи на вичерпність і повноту даного відгуку, вважаємо, що монографія «Гене́за територіальної організації України: конституційно-правові аспекти» є концептуальною, комплексною та фундаментальною науковою працею, ознайомлення з якою стане корисним і необхідним заходом для кожного, хто вбачає потребу в розбудові сильної, належно організованої та процвітаючої української держави.

Література:

1. Кокошкин Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф. Кокошкин. – 2-е изд. – М., 1921. – С. 184–189.
2. Загальна теорія держави і права : навч. посібник / Р.А. Каложний, С.М. Тимченко, Н.М. Пархоменко, С.М. Легуша. – К. : Вид. Паливода А.В., 2007. – С. 49.
3. Грушевський М. На порозі нової України: статті і джерельні матеріали. Новий поділ України / М. Грушевський. – Нью-Йорк, 1992. – С. 99.
4. Рудницький С. Чому ми хочемо самостійної України / С. Рудницький. – Львів, 1994. – С. 81.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад і гол. ред. В.Т. Бусел. – К. ; Ірпінь, 2007. – С. 230.
6. Декларація про державний суверенітет України від 16 липня 1990 року // Урядовий кур'єр. – 2010. – 16 липня. – № 129.
7. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Закон України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.
9. Шляхтун П.П. Конституційне право : словник термінів / П.П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2005. – С. 521.
10. Куйбіда В.С., Заяць І.Я. Гене́за територіальної організації України: конституційно-правові аспекти / В.С. Куйбіда, І.Я. Заяць – Х. : Книжковий клуб «Клуб Сімейного Дозвілля», 2010. – 480 с.

Ризнык С. В. Проблемы территориальной организации Украины как предмет науки конституционного права Украины

Аннотация. В статье проанализировано состояние исследования проблем территориальной организации Украины в науке конституционного права Украины на примере основных положений монографии «Генезис территориальной организации Украины: конституционно-правовые аспекты» В. Куйбиды и И. Заяца. Автор констатирует и доказывает концептуальность, комплексность и фундаментальность научной работы, которая в современных условиях угроз территориальной целостности Украины вновь приобретает особую актуальность. В статье рассматриваются правовые выводы, приведенные в монографии, в частности выводы относительно генезиса и правового регулирования территориальной организации Украины, путей реформирования административно-территориального устройства государства.

Ключевые слова: территориальная организация, государственная территория, территориальное устройство, административно-территориальная единица.

Riznyk S. Problems of Ukraine's territorial organization as a subject of constitutional law in Ukraine

Summary. The article deals with the problems of territorial organization of Ukraine in Constitutional Law of Ukraine on the example of the main provisions of the book "Genesis of the territorial organization of Ukraine: Constitutional and legal aspects" by V. Kuibida and I. Zayats. The author states and proves conceptual, complex and fundamental character of research work, which in modern terms of the territorial integrity of Ukraine becomes actual again. The article deals as well with the legal conclusions presented in the book, including findings on the genesis and regulation of territorial organization of Ukraine concerning the reform of the administrative-territorial structure of the state.

Key words: territorial organization, state territory, territorial structure, administrative unit.