

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 35.07+352

Андрій Бернацький *

**АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНІ ОДИНИЦІ З ОСОБЛИВИМ СТАТУСОМ:
СПЕЦИФІКА ФУНКЦІОНУВАННЯ**

У статті розглядаються адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом як адміністративна форма національно-територіальної автономії. Аналізуються процеси оптимізації адміністративно-територіального устрою України на фоні модернізації всієї політико-правової системи держави.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, території з особливим статусом, адміністративно-територіальна одиниця з особливим статусом, місцеве самоврядування, система державного управління, територіальний устрій.

Бернацький А.А. Административно-территориальные единицы с особым статусом: специфика функционирования.

В статье рассматриваются административно-территориальные единицы с особым статусом как административная форма национально-территориальной автономии. Анализируются процессы оптимизации административно-территориального устройства Украины на фоне модернизации всей политико-правовой системы нашего государства.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, территории с особым статусом, административно-территориальная единица с особым статусом, местное самоуправление, система государственного управления, территориальное устройство.

Bernatskyi A.A. Administrative-territorial units with special status: specificity of functioning.

The article deals with administrative-territorial units with a special status as an administrative form of national-territorial autonomy. The processes of optimization of the administrative and territorial structure of Ukraine in the period of modernization of the political and legal system of our state are analyzed.

Keywords: administrative-territorial system, administrative-territorial units with a special status, local self-government, system of state administration, territorial organization.

Усі процеси суспільного функціонування на певній території в сукупності формують територіальну організацію суспільства, яка є одночасно об'єктом управління та фактором впливу на суспільні процеси.

Метою підготовки даної статті є дослідження адміністративно-територіальної одиниці з особливим статусом та специфіка її функціонування в світі та в Україні.

Питання функціонування адміністративно-територіальних одиниць в державному управлінні досліджувалися у роботах: В. Авер'янова, В. Бакуменка, Р. Безсмертного, Ю. Битяка, Р. Войтовича, В. Воротін, І. Горленка, Б. Данилишина, М. Долішного, Ф. Заставного, Р. Калюжного, В. Князева, Н. Лікарчук, В. Малиновського, Н. Нижник, В. Олуйко, М. Паламарчука, М. Пістуна, В. Поповкіна, М. Пухтинського, С. Саханенка, С. Серьогіна, А. Чемериса, В. Цветкова, О. Шаблія, В. Шаповала, Ю. Шемшученка, В. Яцуби.

В останні десятиліття в світі збільшилася кількість підстав для введення на окремих територіях особливих правових положень і режимів. Серед них – посилення тероризму в різних його формах, природні й техногенні катастрофи, економічна і соціальна нестабільність тощо.

Однією з найбільш нагальних проблем сучасного державотворення в Україні є формування оптимального адміністративно-територіального устрою суб'єктів нашої

держави як найважливішої складової територіальної організації суспільства, на основі якої, в тому числі, будується система органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також система громадських об'єднань. На необхідність вдосконалення територіальної організації держави останнім часом вказують не тільки вчені, але і вище політичне керівництво країни.

Поняття «адміністративно-територіальний устрій» використовується у державному управлінні та практиці адміністрування для характеристики територіальної організації унітарної держави. У найзагальнішому вигляді, адміністративно-територіальний устрій суб'єкта – це поділ території суб'єкта на частини (адміністративно-територіальні одиниці), що є основою для організації та функціонування структур публічної влади, покликаних забезпечувати надійне управління усіма різноманітними соціальними процесами на території відповідного суб'єкта.

З теоретичної точки зору, основою територіальної організації визнається територіальна одиниця, що є частиною території держави, яка об'єднана межами поширення влади й функціонуванням у ній органів держави або органів місцевого самоврядування. Одночасно в межах адміністративно-територіальних утворень (одиниць) функціонують виборні органи влади або, частіше всього, органи, утворені вищими органами державної влади. У компетенції останніх, зазвичай, знаходяться питання освіти, медицини, культури та безпеки життєдіяльності цих територіальних одиниць.

Адміністративно-територіальний устрій суб'єктів держави повинен враховувати, щонайменше, такі обставини:

- розмір території, її природно-географічну специфіку та особливості історичного розвитку;
- кількість населення, характер його розселення, етнічний склад і обумовлені цим побутові, культурні, конфесійні та інші суттєві особливості;
- рівень економічного розвитку суб'єкта в цілому і його окремих частин;
- необхідність організації ефективного державного управління і місцевого самоврядування та створення сприятливих соціально-економічних і фінансових умов для гідного життя населення.

Теоретично, у структурі суб'єктів тієї чи іншої держави виділяються території, які мають особливе правове регулювання й відрізняють їх від звичайних адміністративно-територіальних одиниць:

- 1) адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом;
- 2) території з особливим статусом, які не є адміністративно-територіальними одиницями [2, с. 101].

Адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом можуть бути утворені: по-перше, внаслідок утворення нових суб'єктів на основі об'єднання автономних округів, областей, штатів, земель, до складу яких ці території входили;

по-друге, у зв'язку з припиненням існування зазначених автономних округів областей, штатів, земель [5, с.172].

Зазначений процес, в свою чергу, зумовив конституційно-правову природу адміністративно-територіальних одиниць з особливим статусом як відокремлених адміністративно-територіальних утворень у складі новостворених суб'єктів тієї чи іншої держави. Особливість об'єднувачого процесу пов'язана з відмінностями між новоствореними у складі тієї чи іншої держави територіальними суб'єктами. Одні з цих суб'єктів характеризуються тим, що на відміну від суб'єктів, які припинили своє існування, набули новий зміст (найменування та конституційно-правову форму), інші – змінили лише конституційно-правову форму, зберігши першопочаткове найменування суб'єкта, що припинив існування.

Потреба в аналізі зазначеного питання, значною мірою, визначається актуальністю процесів оптимізації державного устрою, що відбувається на фоні модернізації всієї політико-правової системи України.

В Україні є нагальна потреба в модернізації її складу, яка обумовлюється:

- здатністю накопичення територіальних суперечок;
- оптимізацією економічного потенціалу суб'єктів;
- розвитком інфраструктури [4, с. 152].

Конституцією України та чинним законодавством передбачено створення спеціальних статусів для деяких адміністративно-територіальних одиниць та окремих територій, а саме: м. Київ (столиця України); м. Севастополь (Автономна Республіка Крим); гірські населені пункти; тридцятикілометрова Чорнобильська зона; прикордонні смуги та прикордонні райони [4, с. 63].

На особливу увагу у даному питанні заслуговує об'єднання суб'єктів – нове явище в області сучасного державного управління, що торкається інтересів не лише тих, хто безпосередньо бере участь в цьому процесі, а й інтересів усієї держави, яка «переживає» зміни щодо усталеного державно-територіального устрою.

У сучасних дослідженнях, з огляду на гостру практичну необхідність вирішення відповідних завдань, викликає інтерес: інноваційний характер правового регулювання особливого статусу округів, як адміністративно-територіальних утворень, заснованих в складі нових суб'єктів України за етнічним принципом; теоретико-правове та методологічне забезпечення подібного роду питань [6, с. 67].

У державному управлінні тільки починають розроблятися підходи до розуміння природи інституціоналізації нових суб'єктів на основі об'єднання суміжних суб'єктів в Україні. В даному аспекті слід відзначити, що важливою характеристикою даного процесу є те, що припинення існування автономних округів не веде до їх скасування як територіальних утворень [7, с. 7]. Мова йде, по суті, про трансформацію (перетворення) політико-державного статусу округів в якості суб'єктів тієї чи іншої держави в особливий адміністративно-територіальний статус.

Можливе також об'єднання економічно слабких суб'єктів з сильними, сільськогосподарських регіонів з промисловими, невеликих за розмірами територій з більшими суб'єктами.

Наші дослідження свідчать, що юридично це перетворення виражається в об'єднанні межуючих між собою територій (областей, земель, штатів) й припиненні існування об'єднаних територій в якості суб'єктів держави. Змістовна основа інституціоналізації нових суб'єктів держави в управлінській літературі не отримала детального висвітлення. Тим часом, без вирішення цього питання навряд чи можна зрозуміти сутність поняття «адміністративно-територіальна одиниця з особливим статусом» в складі нового суб'єкта, що, в свою чергу, є основоположним у визначенні моделі та регулюванні положень таких адміністративно-територіальних одиниць й виявленні елементного складу їх і статусу.

Однією зі складових даної проблеми є необхідність уточнення категорії «особливий статус» адміністративно-територіальної одиниці у складі нового суб'єкта держави і його законодавчого оформлення. Потребує визначення та деталізації правове становище таких адміністративно-територіальних утворень в залежності від конкретних умов об'єднувачого процесу.

В Україні розпочато роботу з розробки статутів і законодавства щодо нових суб'єктів, актуалізувалася необхідність у деталізації управлінського та правового регулювання в цій галузі. Має бути, перш за все, визначена роль договірних умов об'єднання суб'єктів інтеграційного процесу, а також характер зобов'язань, що виникають з попередніх домовленостей, ступінь їх імперативності в регіональному законодавстві. Важливе значення має і визначення форм участі адміністративно-територіальних одиниць з особливим статусом в культурному, управлінському та правовому полі держави.

Доцільно відзначити специфіку нормативного регулювання статусу адміністративно-територіальних одиниць.

По-перше, є можливість прийняти закон щодо утворення об'єднаних суб'єктів, що регламентує основи правового статусу певного виду адміністративно-територіальних утворень. Однак на даний час в Україні такий закон ще не прийнято.

По-друге, оскільки детальна правова регламентація адміністративно-територіального устрою суб'єктів відноситься до їх відання, ряд норм конституційних законів про утворення об'єднаних суб'єктів, що стосуються статусу досліджуваних адміністративно-територіальних одиниць, слід розглядати як тимчасові, що діють до тих пір, поки відповідні відносини не будуть врегульовані законодавством.

По-третє, статuti об'єднаних суб'єктів по-різному підходять до обсягу регламентації статусу розглянутого виду адміністративно-територіальних одиниць. В певних випадках статuti регулюють відповідний статус вкрай детально, в інших – фрагментарно, лише зупиняючись на окремих нормах.

Причинами утворення територіальних одиниць з особливим статусом є:

- реалізація міських містобудівних програм комплексної реконструкції і розвитку, пов'язаних зі значною зміною функціонального, будівельного і (або) ландшафтного призначення територій;

- реалізація міських програм розвитку галузі або галузей виробництва (інших видів діяльності);

- реалізація міських програм розвитку об'єктів господарства;

- збереження та розвиток територій природного комплексу;

- збереження історико-культурних та архітектурних пам'яток та історичних територій нерухомих пам'яток;

- ефективне управління територіями та (або) об'єктами міського господарства, іншими об'єктами життєзабезпечення міста, що знаходяться частково або повністю у власності або користуванні міста [1, с.213].

Безумовно, території з особливим статусом, також розглядаються у формально-юридичному та функціональному аспектах. Обставинами для введення особливого статусу території є:

- забезпечення безпеки особистості, суспільства та держави;

- захист інтересів держави: безпека в мирний час й під час надзвичайної чи військової ситуації;

- захист економічних інтересів;

- захист інтересів у науково-виробничій сфері;

- соціально-політичних інтересів.

Биокремлення ознак різних видів територіальної автономії носить умовний характер, оскільки в кожній країні автономним утворенням притаманні своя специфіка та характерні риси. У той же час межі самостійності автономії різняться в залежності від країни. Територіальні автономії ділять на два види: політичні та адміністративні. Різниця між ними полягає, як правило, в тому, що в політичній автономії існують ознаки державності: право на свою систему законодавства; право на місцевий парламент, як свій орган виконавчої влади, що утворюється без участі центрального уряду; певні права участі у вирішенні питань, що стосуються деяких загальнодержавних справ, свої символи, іноді навіть громадянство.

В адміністративній автономії ці ознаки відсутні, хоча є й свої представницькі органи та свої нормативні акти, які не завжди мають назву закону й окремі особливі права: місцеві вимоги до судочинства; освіта на місцевій мові; облік місцевих звичаїв у судочинстві; участь представників корінних національностей у формуванні державного апарату [1, с. 59].

Зміни в системі публічної влади на територіях з особливим статусом можуть бути виражені не менш ніж у двох формах:

- додаткових повноваженнях традиційних органів державної влади та місцевого самоврядування;

- створенні спеціальних органів (посадових осіб) для здійснення повноважень, визначених цілями і завданнями особливого статусу території.

З позиції державного управління, існує два способи створення спеціальних органів: перший спосіб – органами публічної влади відповідного рівня; другий спосіб (обумовлений тимчасовим фактором, викликаним причиною введення особливого статусу на певній території; специфікою виконуваних функцій, професійними навичками) – створення

спеціальних органів зверху, органом, в чий повноваження входить створення і введення особливого статусу території.

На основі вказаного виокремлено характеристики спеціальних органів, створених за системою «зверху»: формування виключає участь населення в цьому процесі; відсутні консультації з органами влади території, на якій вводиться особливий статус; порядок формування спеціального органу не відповідає територіальним основам публічної влади.

Особливістю організації публічної влади на територіях з особливим статусом є специфіка здійснення народовладдя. В даному випадку вона розглядається з точки зору форм безпосереднього народовладдя, законодавчо закріпленого в умовах особливого статусу території.

Висновки. За результатами проведеного аналізу встановлено, що формування адміністративно-територіальних одиниць з особливим правовим статусом – як нового виду національно-територіальних утворень – є своєрідною тенденцією сучасного розвитку, спрямованого на подолання властивої асиметрії при одночасному збереженні першопочаткового підґрунтя.

Значна частина зарубіжних науковців пропонує розглядати адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом як адміністративну форму національно-територіальної автономії. Адміністративно-територіальні одиниці з особливим правовим статусом організовуються в межах колишніх автономних округів і є невід'ємною частиною території відповідного суб'єкта.

Норми конституційного права, що закріплюють особливий порядок створення, життєдіяльності, припинення особливого статусу території отримують подальшу конкретизацію в нормах міжнародного, адміністративного, фінансового, екологічного та деяких інших галузей права та у науці державного управління.

Список використаних джерел:

1. Адміністративно-територіальний устрій України: проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / За загальною ред. В.Г. Яцуби. К., 2003. 322 с.

2. Василенко И.А. Административно-государственное управление как наука. *Социс.* 2008. № 8. С. 98–105.

3. Воротін В.Є. Нова якість регіональної економіки як об'єкт державного управління в Україні. *Стратегічні пріоритети.* № 1(2). 2007. С. 150–158.

4. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30.

5. Кубай О.Г. Організаційно-функціональне забезпечення реалізації регіональних програм соціально-економічного розвитку. *Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки.* Хмельницький, 2008. Т. 2. № 1 (105). С. 172–174.

6. Нудельман В. Удосконалення адміністративно-територіального устрою України / Інноваційні механізми місцевого та регіонального розвитку. За матеріалами VIII Всеукраїнських муніципальних слухань «Ресурси місцевого і регіонального розвитку: національний та міжнародний аспекти» (29 липня – 2 серпня 2002 року, Судак, АР Крим); наук. ред. М. Пухтинський. К.: Атака-Н, 2003. 281 с.

7. Пирожков С.І., Павлюк А.П. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики. *Економіка України.* 2005. № 6. С. 5–16.

**Бернацький Андрій Анатолійович – аспірант кафедри державного управління філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка.*

Стаття надійшла до редакції 22 березня 2018 р.