

УДК 342.1

А. Ю. Лялюк,
канд. юрид. наук, доцент
Национальный университет
«Юридическая академия Украины
имени Ярослава Мудрого,
г. Харьков

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗА- ЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Проведен анализ понятия «территориальная организация власти», приведено его авторское определение. Рассмотрены проблемы правового регулирования системы органов государственной власти, АРК и органов местного самоуправления. Предложены основные направления по усовершенствованию территориальной организации власти в Украине.

Ключевые слова: территория, территориальная организация власти, административно-территориальная единица, административно-территориальное устройство, полномочия органов власти в сфере территориального устройства.

Проблематика территориальной организации власти в юридической науке не является новой. В последнее время она стала приоритетной относительно дальнейшего реформирования системы государственного управления, а усовершенствование последней является чуть ли не единственным средством для дальнейшей экономии бюджетных ресурсов, направляемых в эту сферу. Рационально построенная система органов власти, четко регламентированная их взаимозависимость, координация деятельности, пределы ответственности дадут возможность повысить уровень социального и экономического благосостояния населения. Все эти вопросы

приобретают актуальность именно сейчас, когда Президентом Украины инициируется пересмотр действующей Конституции созданной Конституционной Ассамблеей, поскольку развитие системы органов государственной власти, АРК и органов местного самоуправления, а также их регламентация в Основном Законе должны происходить в соответствии с четко определенными территориальными принципами их деятельности. Кроме того, в составе указанной Ассамблеи создана отдельная секция по развитию административно-территориального устройства страны.

В основе развития и деятельности системы органов власти лежит территория, на которой

они функционируют, их представительства, территориальные подразделения, реализуются организационные и правовые формы работы и т. п. Иными словами, первичным звеном, требующей реформирования в процессе развития территориальной организации власти в стране, становится территория. Эффективность же реформирования административно-территориального устройства зависит от четкости уровня правового регулирования этого вопроса на современном этапе и определения основных направлений для дальнейших действий.

Территориальной организации власти и административно-территориальному устройству уделяли внимание такие ученые, как С. В. Зозуля, Н. И. Корниенко, В. Малиновский, В. В. Мамонова, Н. В. Пухтинский, К. Е. Соляник [См.: 9-12; 16-18] и др. Однако наиболее распространенными являются исследования проблематики территориальной организации государства [См.: 3; 5]. Вопросы территориальной организации власти публичной считаются производными от упомянутых, а поэтому надлежащего им внимания в этих публикациях не уделялось.

В правовой литературе можно встретить различные взгляды на сущность конструк-

ции «территориальная организация власти». В большинстве научных работ она употребляется преимущественно относительно системы местного самоуправления и ее децентрализации. При этом характеризуется преимущественно понятие «децентрализация», имеющее и территориальную окраску, поскольку именно местное самоуправление должно быть наиболее приближенным к конкретным жителям, гарантируя предоставление им муниципальных услуг [2].

М. В. Ярмистый указывает, что система территориальной организации власти в Украине основывается на организации и деятельности местных государственных администраций, органов местного самоуправления и территориальных органов центральной исполнительной власти [20, с. 3]. Существует подход, при котором основной целью этой системы является построение ее децентрализованной модели, способной в условиях рыночной экономики результативно и эффективно воздействовать на процессы социально-экономического и культурного развития регионов, обеспечивать качественный уровень предоставления управленческих услуг населению на уровне европейских стандартов, и кото-

рая также способна к самосовершенствованию и саморегулированию [7]. Н. Гегедюш под территориальной организацией власти понимает определенные правила обустроенности как составных частей государственной территории, так и государства в целом. С их помощью власть устанавливает соответствующие взаимоотношения между территориальными единицами, а также осуществляет публичную власть с учетом деления территории [6, с. 115].

Синтез различных точек зрения относительно поднятого вопроса позволяет определить территориальную организацию власти как компактную, логически построенную систему органов публичной власти и взаимоотношения между ними. Эта система формируется в соответствии с административно-территориальным устройством государства и имеет особенности функционирования на разных уровнях территориальных образований.

Территориальная организация власти получила 2 направления правового регулирования в Украине, существенно различающихся между собой. Первое – это государственная регламентация территориальной организации власти, которая заключается в установлении основных начал и принципов,

общих основ взаимодействия между различными органами публичной власти. Второе направление – это локальное нормотворчество органов местного самоуправления, направленное на усовершенствование территориальной организации власти. При этом Конституция, Законы Украины «О местном самоуправлении в Украине», «О местных государственных администрациях» и Положение о порядке разрешения вопросов административно-территориального устройства Украинской ССР, которые посвящены вопросам территориальной организации власти в Украине [4; 1996. – № 30. – Ст. 141; 1999. – № 20-21. – Ст. 190; 1997. – № 24. – Ст. 170; 14], условно можно разделить на декларативно-концептуальные и те, что имеют практико-прикладную направленность.

Основу территориальной организации власти составляет конкретная, четко определенная соответствующими границами территория. Потому проблематика правового регулирования территориальной организации власти связана непосредственно с недостатками правового толкования понятий «территория», «административно-территориальное устройство», «деление», а также соответствующих полномочий органов власти по воз-

действию на формирование последней.

Толковый словарь термин «территория» трактует как земельное пространство, на которое распространяется юрисдикция государства или административной единицы (территориального образования) в ее составе [19]. Согласно Закону Украины «О регулировании градостроительной деятельности» территория – это часть земной поверхности с воздушным пространством и расположенными под ней недрами в определенных пределах (границах), имеющая соответствующее географическое положение, естественные, а также созданные в результате деятельности людей условия и ресурсы [13; 2011. – № 18. – Ст. 735]. Понятие территории, ее сущности и значения для развития государства анализировались многими учеными. В частности, Г. Эллинек отмечает, что правовая роль территории имеет двойную направленность: (а) отрицательную – при которой любая другая, не подчиненная государству власть не может осуществлять свое господствование без прямого разрешения со стороны государства, и (б) положительную – когда все субъекты, находящиеся в пределах территории, подвластны государству [8, с. 383]. Наряду

с этим указывается важное для территориальной организации власти замечание, что государство не вправе господствовать над своей территорией непосредственно, минуя своих подданных. Господствование над территорией имеет публично-правовой характер.

Как видим, территория имеет существенное значение для организации власти в государстве. К сожалению, приходится констатировать, что на современном этапе развития Украины правовое нормирование территориальной организации власти осуществляется недостаточно. На правовом уровне большего распространения приобрело использование категорий «административно-территориальная единица» и «административно-территориальное устройство». Дефиниция первой закреплена в Законе «О местном самоуправлении в Украине», который к административно-территориальной единице относит территории области, района, города, района в городе, поселка и села, не раскрывая при этом сущности данной категории [4; 1997. – № 24. – Ст. 170].

Согласно энциклопедическому словарю административно-территориальное устройство – понятие, тождественное государственному устройству,

представляющее собой: (1) способ территориальной организации государства, который характеризуется определенной формой конституционно-правовых отношений между государством в целом и его составными частями, проявляется в особенностях правового статуса административных единиц и в распределении властных полномочий между центральными и местными органами власти; (2) предусмотренную законами территориальную организацию государства с целью обеспечения наиболее оптимального решения задач и осуществления функций общества и государства. Осуществляется это, как правило, путем деления территории государства на части – территориальные единицы, являющиеся пространственной основой для создания и деятельности соответствующих органов государственной власти и органов местного самоуправления [1]. Однако на законодательном уровне дефиниции «административно-территориальное устройство» не существует.

Основным документом правового характера, регламентирующим территориальное устройство в государстве на современном этапе, является Положение о порядке разреше-

ния вопросов административно-территориального устройства Украинской ССР, которое существенно устарело и не соответствует современным публичным отношениям. В то же время оно остается действующим, что подтверждено Верховной Радой Украины, которая впервые внесла в него изменения в мае 2012 г. [14].

Иные нормы, касающиеся данного понятия, распорошены в национальном законодательстве, а поэтому требуют надлежащей унификации. Вопросам территориальной организации власти посвящены лишь статьи 1, 26, 37 и 43 Закона «О местном самоуправлении в Украине» и п. 13 ч. 1 ст. 25 Закона Украины «О местных государственных администрациях» [4; 1999. – № 20-21. – Ст. 190]. Отдельного законодательного акта, который системно урегулировал бы административно-территориальное устройство, сейчас не существует, а первый из названных Законов, который уделяет этим вопросам наибольшее внимание, даже не содержит отдельного раздела, где речь шла бы о территориальной основе или административно-территориальном устройстве государства. В то же время активизация законопроектной деятельности в этом направлении показывает, что некоторые вопросы терри-

ториальной организации власти находят отображение в законо-проектах об административно-территориальном устройстве, о территориальных общинах и их объединениях, об органах самоорганизации населения и т. п., а также в иных актах, альтернативных указанным.

Достаточно весомое значение имеет территориальная организация государственной власти, которая является системообразующей по отношению к иным видам публичной власти. Именно органы государственной власти имеют наибольшие полномочия для воздействия на становление и развитие территориальной организации власти. Согласно Конституции административно-территориальное устройство определяется исключительно законами Украины, поскольку любые изменения территориальных границ или их наименования касаются каждого жителя. Перечень и названия областей закреплены в ст. 133 Основного Закона, что является определенной гарантией стабильности конституционно закрепленных основных территориальных единиц страны, наибольших по территории по сравнению с другими. Их изменение возможно лишь путем внесения изменений в Конституцию. Основные структурные элементы в пред-

елах областей – это территории районов и городов. Разрешение вопросов по поводу этих единиц отнесено к ведению парламента, к полномочиям которого принадлежат вопросы создания и ликвидации районов, установления и изменения границ районов и городов, отнесение населенных пунктов к категории городов, наименование и переименование населенных пунктов и районов (п. 29 ст. 85 Конституции). Закон «О регламенте Верховной Рады Украины» [4; 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст. 133], принятый в развитие Конституции, не предусматривает никаких особенностей и процедур по осуществлению парламентских полномочий, связанных с реорганизацией территорий. В то же время эти вопросы имеют особое значение, поскольку от количества административно-территориальных единиц районного и городского уровня зависит функционирование системы исполнительной власти.

Для эффективного функционирования системы органов исполнительной власти особое значение имеет территориальная организация ее центральных органов, создающих свои представительства территориальные (на уровне АРК, областей, городов Киева и Севастополя, районов, районов в городах,

городов областного, республиканского (АРК) значения) и межрегиональные, полномочия которых распространяются на несколько административно-территориальных единиц. Закон Украины «О центральных органах государственной исполнительной власти» не только содержит перечень территорий, в пределах которых могут создаваться территориальные представительства центральных органов исполнительной власти, но и вводит конструкцию «межрегиональный уровень территориальной организации власти», который состоит из нескольких административно-территориальных единиц независимо от их уровня [4; 2011. – № 38. – Ст. 385]. Иначе говоря, территориальные представительства центральных органов власти могут действовать на территории города и села (поселка) или нескольких городов. Такую территориальную подведомственность определяет для своих территориальных подразделений соответствующий центральный орган исполнительной власти.

На практике межрегиональные территориальные органы создаются Государственной службой статистики, Укрморречинспекцией и др. Министерства, как правило, создают территориальные

представительства в пределах отдельных самостоятельных административно-территориальных единиц. Например, Министерство юстиции Украины создало свои территориальные органы на уровне АРК, областей, городов Киева и Севастополя, в подчинении которых находятся органы, функционирующие в районах, районах в городах, городах областного значения.

Особенность территориальной организации власти заключается в том, что в отдельных регионах создаются специфические органы исключительно для определенного региона. Такими территориями являются столица Украины – г. Киев и территория АРК. В частности, на последней функционирует Постоянное представительство Президента Украины в АРК, Совет представителей и Меджлис крымско-татарского народа в г. Симферополе. На территории г. Киева функционирует крымское землячество и Постоянное представительство АРК. Кроме того, органы государственной власти могут создавать государственные предприятия по отраслевой направленности, располагающиеся, как правило, в определенных территориальных единицах, которые удовлетворяют требованиям производства.

Полномочия по разрешению вопросов правового статуса других уровней административно-территориального деления Украины – сел, поселков, районов в городах – принадлежат органам местного самоуправления (п. 41 ст. 26 Закона «О местном самоуправлении в Украине»). Определенные особые полномочия в сфере административно-территориального устройства имеют органы местного самоуправления в г. Киеве, где именно городской совет может принимать решения о ликвидации или создании районов в городе [13; 2001. – № 29. – Ст. 1327].

Существенное значение для развития территориальной организации власти на муниципальном уровне имеет принцип децентрализации последней. Именно он гарантирует наличие системы местного самоуправления и определяет территориальные уровни, в пределах которых она образовывается. Важное значение этот принцип приобретает для системы органов местного самоуправления, которые локализируются на уровне отдельных микрорайонов, домов, кварталов, улиц и представлены в виде органов самоорганизации населения. Поэтому в системе принципов этих органов необходимо закрепить принцип

децентрализации как одно из основоположных начал развития местного самоуправления.

Для эффективности территориальной организации власти во время ее постепенного реформирования применяется институт делегирования полномочий как важный инструмент функционирования органов власти и реализации их компетенции. В сущности, этот институт является средством экономии материально-финансовых ресурсов и кадрового потенциала, с помощью которого население обеспечивается необходимыми услугами. Основным его недостатком является нехватка мобильности в процессе делегирования полномочий. В условиях исключительно правового закрепления перечня последних достаточно сложно наладить эффективное предоставление услуг и координацию работы различных подсистем власти. В то же время есть опасения относительно злоупотреблений в исполнении делегированных полномочий в случае их передачи иными способами. Вот поэтому важно в законодательстве четко регламентировать направления и механизм делегирования полномочий в системе органов публичной власти.

Действующее законодательство тоже имеет отдельные

недостатки в правовой регламентации территориальной организации власти в государстве, среди которых, считаем, можно выделить оперделенные группы.

Во-первых, это недостатки теоретического характера. Отсутствие унифицированных терминологических понятий влечет за собой возникновение конфликтов в применении законодательства. Полагаем целесообразно закрепить легальные дефиниции таких категорий, как «административно-территориальное устройство», «административно-территориальное деление», «административно-территориальная единица», «населенный пункт», «регион», «делегирование полномочий», «орган публичной власти». Попытки сформулировать отдельные из них, касающиеся территориальной организации власти в государстве, осуществлены учеными при разработке проекта Концепции реформирования территориальной организации власти в Украине [15], которая сейчас находится в стадии обсуждения. Однако к этому вопросу необходимо подойти системно и дать определение указанным правовым понятиям в связи с их взаимодействием с организационными,

финансовыми и другими особенностями функционирования органов публичной власти.

Вторую группу недостатков правового регламентирования территориальной организации власти можно объединить под названием «организационные недостатки». Существование различных концепций и положений не позволяет выработать однозначную формулу территориальной организации власти. В частности, существует 2 основных направления реформирования – глобальное и поверхностное. Конечно, данное деление является условным. Первое предусматривает изменение границ административно-территориальных единиц в связи с предлагаемым их укрупнением, а также статуса отдельных органов публичной власти на местах. В отдельных моделях такого реформирования наряду с изменением границ предлагается введение новых территориальных образований как самостоятельных административно-территориальных единиц. Поверхностное, в отличие от предложенных моделей, предусматривает лишь упорядочение взаимоотношений в системе административно-территориальных образований, в частности, внедрение в действие определенных критериев изменения статуса

указанных единиц, установление количественных показателей и уровня инфраструктуры относительно соответствующего уровня территориального деления.

Третью группу составляют недостатки правового характера, среди которых следует назвать важность реформирования правовой базы, касающейся территориальной организации власти на всех уровнях, начиная с конституционного. Именно в развитие Основного Закона страны должны быть приняты

законы «Об административно-территориальном устройстве», «О территориальной общине», «О принципах территориальной организации власти и взаимоотношениях между властными институтами».

Таким образом, территориальная организация власти в Украине требует усовершенствования правового регулирования с учетом общих тенденций реформирования системы государственной исполнительной власти и местного самоуправления.

Список литературы: 1. Адміністративно-територіальний устрій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/> 2. Бугай С. М. Про напрямки вдосконалення територіальної організації місцевого самоврядування / С. М. Бугай, Я. Ф. Жовнірчик // Продуктивні сили України. – 2009. – № 1. – С. 126-134. 3. Верменич Я. В. Територіальна управлінська система в Україні: теоретико-методологічні проблеми оптимізації / Я. В. Верменич // Укр. істор. журн. – 2006. – № 6. – С. 177-189. 4. Відомості Верховної Ради України. 5. Воронин А. А. Территориальная организация государства: теоретический и исторический аспекты: автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. юрид. наук: 12.00.01 / А. А. Воронин. – Казань, 2003. – 23 с. 6. Гегедюш Н. Государственное и муниципальное управление: конспект лекций / Н. Гегедюш, М. Мокеев, Е. Масленникова. – М.: Высш. образование, 2008. – 192 с. 7. Децентралізація як фактор налагодження територіальної організації влади [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://guo.pp.ua>. 8. Еллинек Г. Общее учение о государстве: моногр. / Г. Еллинек. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2004. – 752 с. 9. Корнієнко М. Територіальна організація влади в Україні: якою вона має бути? / М. Корнієнко // Право України. – 2010. – № 4. – С. 239-248. 10. Малиновський В. Територіальна організація влади: підходи до розуміння поняття / В. Малиновський // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президенті України. – 2007. – № 2. – С. 165-171. 11. Малиновський В. Територіальна організація влади України: європейські орієнтири реформування / В. Малиновський // зб. наук. пр. НАДУ при Президенті України. – 2007. – № 1. – С. 156-167. 12. Мамонова В. В. Територіальна організація влади в Україні: опорний консп. лекцій. – [Вид. 3-тє] / В. В. Мамонова, Є. Л. Кисельов. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2005 – 32 с. 13. Офіційний вісник України. 14. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: указ Президії Верхов. Ради УРСР від 12.03.1981 р., № 1654-Х. 15. Проект Концепції реформування територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://municipal.gov.ua/articles/show/module/default/article/240>. 16. Пухтинський М. Територіальна організація влади в Україні / М. Пухтинський // Укр. право. – 1996. – № 1(3). – С. 24-39. 17. Соляник К. Територіальна організація влади в Україні: проблеми і перспективи розвитку / К. Соляник // Аспекти самоврядування: часопис укр.-амер. програми «Партнерство громад». – 2004. – № 1. – С. 14-18. 18. Територіальна організація влади в Україні: навч.-метод. посіб. / упор. С. В. Зозуля. – Чернівці: ЦППК, 2009. – 68 с. 19. Територія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki/Територія>. 20. Ярмистий М. В. Територіальна організація влади в Україні: навч. посіб. / М. В. Ярмистий. – Чернівці: Прут, 2003. – 39 с.

ПРОБЛЕМЫ ЗАКОННОСТИ

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ Лялюк О. Ю.

Здійснено аналіз поняття територіальної організації влади, наведено авторське визначення цієї дефініції. Розглянуто основні проблеми правового регулювання територіальної організації органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів влади в АРК. Запропоновано основні напрямки щодо удосконалення територіальної організації влади в Україні.

Ключові слова: територіальна організація влади, територія, адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальний устрій, повноваження органів влади у галузі територіального устрою.

LEGAL REGULATION OF QUESTIONS THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF THE POWER IN UKRAINE Lyalyuk A. U.

The analysis of concept of the territorial organization of the power is carried out, author's definition of the given definition is resulted. The basic problems of legal regulation of the territorial organization of public authorities, municipal authority and the power in the autonomous republic Crimea are considered. The basic directions on improvement of the territorial organization of the power in Ukraine are offered.

Key words: the territory, the territorial organization of the power, an administrative and territorial unit, the administrative-territorial device, powers of authorities in sphere of the territorial device.

Поступила в редакцію 10.07.2012 з.