

ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА МЕТОДОЛОГІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Розглянуто проблеми методології територіальної організації влади в країні, проаналізовано основні принципи, на яких ґрунтується організація місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: територіальна організація влади, принцип, методологія, проблеми, територія, централізація, децентралізація.

The problems of methodology territorial organization of power in the country. Also analyzed the basic principles on which the organization of local government in Ukraine.

Key words: territorial organization of power, principle, methodology, problem areas, centralization, decentralization.

Методом є принцип (як те, що лежить в основі) і спосіб його застосування. Концепція – у перекладі з латини є способом розуміння, розрізнення і трактування яких-небудь явищ, який породжує притаманні тільки для цього способу судження і висновки.

У зв'язку з цим слід зауважити, що принципи територіального устрою України – це керівні ідеї, вихідні положення, засади, що лежать в основі встановлення і функціонування територіальної організації держави та її складових частин та є підґрунтям для взаємодії центральних органів державної влади та органів влади на місцях.

Питання теорії і методології територіальної організації влади розглядали у своїх працях М. Баймуратов, В. Григор'єв [3], І. Долматов [4]. Крім того проблеми сталого розвитку та принципів у конституційному праві порушували в своїх роботах С. Кара-Мурза [6] та О. Кутафін [7].

Метою статті є нагальна потреба в усебічному дослідженні принципів територіального устрою, що продовжує існувати, особливо з огляду на необхідність спеціального закону про адміністративно-територіальний устрій України.

Основні конституційні принципи територіального устрою України закріплені у ст. 132 Конституції України: “Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій”. Стаття 133 Конституції України визначає

систему адміністративно-територіального устрою і є, зокрема, втіленням загального принципу системності [1].

Першим Конституція України називає принцип єдності та цілісності державної території України. Він означає, що складові частини державної території перебувають у нерозривному взаємозв'язку, визначаються внутрішньою єдністю. Принцип поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади передбачає децентралізацію у здійсненні місцевого самоврядування та виконавчої влади в поєднанні з централізованою системою контролю за законністю реалізації владних повноважень. Принцип збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій означає диференційований підхід до вирішення питань оптимального економічного розвитку, демографічної політики, історичного розвитку та зміцнення територіальної єдності складових частин України [2].

Крім закріплених у ст. 132 Конституції України конституційними принципами територіального устрою України слід вважати: принцип унітаризму, принцип недоторканності території України, принцип гарантованості територіальної цілісності та державного суверенітету України, принцип зміни території України всеукраїнським референдумом, принцип законодавчого визначення територіального устрою України, принцип гарантування місцевого самоврядування в Україні [4].

Основоположні принципи територіального устрою визначає ст. 2 Конституції України: принцип унітаризму (Україна є унітарною державою) та принцип недоторканності території України. Під унітаризмом слід розуміти принцип державного устрою, сутністю якого є політична єдність, єдина система органів державної влади на всій її території, відсутність політичної самостійності в територіальних одиницях та єдність інших політичних, економічних і культурних інститутів держави. Унітарна держава виникає і розвивається на основі принципу унітаризму.

Принцип недоторканності території України виключає будь-які дії, що спрямовані проти територіальної цілісності України. Недоторканність території несумісна з діями, спрямованими на підтримку та використання сепаратизму проти територіальної цілісності держави, на захоплення території з використанням сили, окупацію території іншої держави, на створення та діяльність організацій, груп, а також заохочення дій окремих осіб, які становлять загрозу територіальній цілісності держави [7].

Важливим принципом територіального устрою є вирішення питань про зміну території України виключно всеукраїнським референдумом (ст. 73 Конституції України). Це означає, що питання зміни території держави є прерогативою Українського народу, а не окремої його частини, державних органів чи органів місцевого самоврядування. Тільки народ, який проживає на території Української держави, має право вирішувати свою політичну

долю і долю території, на якій він проживає. Це невід’ємне право народу, яке випливає із норм міжнародного права. Територіальне верховенство народу передбачає виключну і повну владу народу в межах державної території. Державна територія – це національне надбання і простір проживання народу в межах державних кордонів кожної конкретної держави, який є повноправним і єдиним її власником. Це передбачає право народу на володіння, користування і розпорядження як самою територією, так і природними ресурсами (ст. 13 Конституції України).

Особливе місце займає принцип гарантування місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Тобто місцеве самоврядування є специфічною формою публічної влади і характеризується:

- по-перше, наявністю особливого суб’єкта – територіальної громади, яка здійснює владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування;

- по-друге, за ним визначається особливе місце в політичній системі України: місцеве самоврядування та його органи не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає повної автономності від неї;

- по-третє, місцеве самоврядування має особливий об’єкт діяльності – питання місцевого значення. Цим принципом забезпечується правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування [9].

Порядок денний на XXI ст. був прийнятий главами 179 країн у 1992 р. на першому Світовому саміті Землі під егідою Комісії ООН з довкілля та розвитку обговорювалися проблеми сталого розвитку Планети. Він містить понад 2500 рекомендацій, зокрема пропозиції щодо методів подолання неефективних структур споживання, боротьби із злиднями, охорони атмосфери, океанів і біологічного різноманіття, заохочення сталого сільського господарства. Ці пропозиції були доповнені та доопрацьовані на декількох конференціях ООН з проблем народонаселення, соціального розвитку, міст і продовольчої безпеки, зокрема під час Світового саміту із сталого розвитку в Йоганнесбурзі у 2002 р.

Варто зазначити, що в наукових колах ставлення до концепції сталого розвитку не є однозначним, оскільки більшість вчених і практиків вбачають у ній керівництво до дій і панацею від глобальних проблем сучасності, проте існує і протилежна думка, прихильники якої вважають дану концепцію маніпуляцією суспільною свідомістю з метою збереження економічного зростання тільки в обраних країнах і недопущення розвитку у країнах третього світу.

Концепція сталого розвитку тісно пов’язана із концепцією золотого мільярду, оскільки обидва підходи зводяться до констатації фактах перенаселення Землі, нестачі ресурсів на усіх її мешканців, неможливості забезпечення належного рівня життя усім людям. Також вважається, що

добробут може бути забезпечений тільки одному мільярду мешканців. С. Кара-Мурза [6] стверджує, що за терміном “золотий мільярд” стоїть ціла геополітична, економічна і культурна концепція. Ця концепція передбачає, що розвинені країни зберігають для свого населення високий рівень споживання і намагаються політичними, військовими і економічними заходами тримати решту країн світу у промислово нерозвиненому стані в якості сировинних придатків, зон захоронення шкідливих відходів, джерел дешевої робочої сили.

На думку С. Кара-Мурзи, фактично відбувається маніпулювання суспільною свідомістю для збереження сталого зростання у країнах золотого мільярду і відключення сировинних придатків від можливості незалежного розвитку, самостійного проникнення на капіталістичний ринок, від інформаційних, технологічних, фінансових можливостей цивілізованого світу.

Світовий досвід свідчить про виключну роль місцевої влади у процесі забезпечення сталого розвитку держав світу. Сенс Локального Порядку денного XXI ст. полягає у співробітництві між центральними і місцевими органами державного управління, а також усіма зацікавленими сторонами і організаціями при визначенні еколого-економічної політики і в процесі реалізації національних і регіональних програм сталого розвитку. Перевагами Локального Порядку денного XXI ст. є міжсекторальний підхід, врахування на початковій стадії інформації та думок різних груп населення, укріплення демократичних структур, покращення взаємовідносин між органами державного управління і громадськістю. Розробка і реалізація державних і регіональних програм розвитку мають базуватися на розумінні того, що власниками і розпорядниками природних ресурсів є люди, що постійно мешкають на певній території. Локальний Порядок денний на XXI ст. є перспективним планом сталого розвитку населеного пункту або територіального утворення, який створюється громадськістю на основі національної політики сталого розвитку і місцевих особливостей [5].

На європейській конференції зі сталого розвитку великих і малих міст в Ольберге (Данія) 27 травня 1994 р. була прийнята “Хартія міст Європи за сталий розвиток” [11], або Ольборгська хартія. У цьому документі зазначається, що “оскільки жодне місто не схоже на інше, усі ми мусимо знайти свої власні шляхи сталого розвитку. В усіх напрямках місцевої політики слід базуватися на загальних принципах сталості та, враховуючи сильні сторони кожного конкретного міста, розробляти місцеві стратегії сталого розвитку”.

У тому ж році в Манчестері (Велика Британія) відбувся Саміт з проблематики “Міста та сталий розвиток”, на якому обговорювалися напрями сталого розвитку міст у зв’язку із проблемами транспорту, подолання бідності, задачами охорони здоров’я, зайнятістю, споживанням, фінансами і розподілом ресурсів. Багато великих міст і регіонів надали розроблені ними власні “Програми сталого розвитку”. Унаслідок уваги світової спільноти до даної проблематики з’явилася спеціальна програма

“Сталий розвиток міст”, що підтримується Програмою ООН з населених пунктів ХАБІТАТ. У цій програмі беруть участь близько 100 міст світу.

За визначенням ООН, стале місто – це місто, в якому досягнення в суспільному, економічному, і фізичному розвитку постійні. Стале місто постійно забезпечене природними копалинами, від яких залежить сталий розвиток. Стале місто підтримує довготривалу безпеку мешканців, у тому числі й від природних катастроф. Сталий розвиток міста забезпечує його населення безпекою і високим рівнем життя при збереженні природного середовища, ресурсів і екологічної рівноваги усієї економічної й громадської діяльності городян [10].

Варто зазначити, що у світовій практиці вже існують успішні приклади міст [8], що мають стратегії сталого розвитку, зокрема Оттава (Стратегія управління ростом “Оттава – 2020”), Канберра (План розвитку міста на 30 років, що включає Соціальний план, Територіальний план і План економічного розвитку), Мельбурн (Стратегічний план розвитку Мельбурна до 2030 року).

На сьогодні, в Україні, як і в більшості країн з транзитивною економікою, організація життєдіяльності міст здійснюється без належного врахування екологічних факторів. До початку ХХІ ст. міста-мегаполіси постали перед необхідністю вирішення складних екологічних проблем, зокрема забруднення повітря, питної води, утилізації відходів тощо. Розробка стратегічних планів розвитку міст на принципах сталого розвитку, інтеграції економічних, соціальних та екологічних цілей сприятиме комплексному розв’язанню міських проблем у різних галузях і сферах діяльності.

Сьогоднішній етап державотворення вимагає законодавчого закріплення нової ідеології регіональної політики і формування нової архітектури регіонального управління. Бачення регіону виключно як адміністративно-територіальної одиниці, а регіонального управління як перманентного перерозподілу повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування є неконструктивним, і не відповідає соціально-економічним та політичним реаліям сьогоднішньої України.

Усі моделі, які не змогли забезпечити ефективного управління, носили штучний характер і не відповідали реаліям сучасного стану суспільного та економічного життя України. Це обумовлюється такими чинниками:

по-перше, конституційне законодавство України тривалий час (до прийняття Конституції України 28 червня 1996 р.) характеризувалося певною нестабільністю, що призводило до перманентних змін у структурі та механізмі управління;

– по-друге, нові моделі організації влади не мали належного фінансового, матеріального, кадрового, методичного та інформаційного забезпечення;

– по-третє, на всіх територіальних рівнях управління для значної частки управлінського персоналу характерним є небажання відмовитися від

командно-адміністративних стереотипів управління;

– по-четверте, нові моделі управління впроваджувалися в життя шляхом копіювання зарубіжних систем без достатнього наукового розроблення та ретельного економічного обґрунтування і адаптації до умов і реалій українського суспільства [3].

На основі вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки. До цього часу в Україні не розв’язано низку методологічних проблем, а саме не визначено поняття адміністративно-територіальної одиниці, оскільки це не тільки населений пункт у межах забудови – це частина території держави, на яку поширюється юрисдикція органу влади цієї території.

У більшості країн Європи, на відміну від України, немає вільного простору між адміністративно-територіальними одиницями первинного рівня – вони межують між собою. В Україні області межують з областями, райони з громадами, а громади між собою не межують. Це вимагає запровадження повсюдності місцевого самоврядування – воно повинно здійснюватися на всій території України. Повне або часткове обмеження прав громадян на місцеве самоврядування в окремих територіях не може бути пов’язане з їх місцією (наприклад, виконання столичних функцій), а можливе лише у виключних випадках – необхідність захисту конституційного ладу, екологічна катастрофа, забезпечення оборони країни тощо – і виключно на підставі законів.

Реалізація зазначених принципів, в свою чергу, вимагає зміни територіальної основи місцевого самоврядування – воно має здійснюватися не лише в межах адміністративних населених пунктів, а й на прилеглих до населених пунктів територіях. Дослідження показують, що система місцевої влади і її територіальна організація є недостатньо ефективними, що породжує серйозні виклики для влади і має стати предметом подальших досліджень в цьому напрямі.

Література:

1. Конституція України : прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
 2. Конституція України : науково-практичний коментар. – К. : ВД “Ін Юре”, 2003. – 808 с.
 3. *Баймуратов М. О.* Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення й розвитку в Україні / М. О. Баймуратов, В. А. Григор’єв. – Одеса : АО БАХВА, 2003. – 192 с.
 4. *Долматов И. В.* Принципы правового регулирования государственной территории в Украине / И. В. Долматов ; за заг. ред. Ю. М. Оборотова // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави : матеріали міжнар. наук. конф. молодих науковців, аспірантів і студентів, присвяченої пам’яті видатних вчених-юристів П. О. Недбайла, О. В. Сурілова, В. В. Копейчикова, Одеса, 21-22 лист. 2008 р. – О. : Фенікс, 2008. – С. 343–346.
-

5. Экологически ориентированная стратегия. Местная повестка дня на 21 век. Программа “Институциональное усиление для устойчивого развития” [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://localstrategy.seu.ru>.

6. Кара-Мурза С. Концепция золотого миллиарда и Новый мировой порядок [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://burkina-faso.narod.ru>.

7. Кутафи О. Е. Избранные труды : в 7 т. Т. 4 : Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации / О. Е. Кутафин. – М. : Проспект, 2011. – 400 с.

8. Комісія ООН зі сталого розвитку. Офіційна веб-сторінка: [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org>.

9. Реформа для людини : зб. матеріалів про шляхи реалізації адмін.-територ. реформи в Україні. – К. : б.в., 2005. – 238 с.

10. ООН-ХАБИТАТ – Программа ООН по развитию населенных пунктов [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/ru>.

11. Хартия “Города Европы на пути к устойчивому развитию” (Ольборгская Хартия), одобрена учасниками Европейской конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы. – Дания, Ольборг. – 27 мая 1994 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sustainable-cities-net.org.ua>.

Надійшла до редколегії 26.11.2013 р.