

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ЯК ОДИН ІЗ ОСНОВНИХ СКЛАДОВИХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

УДК 342. 26: 342.72

Територіальна організація Української держави являє собою складний комплекс заходів, що визначаються пріоритетними напрямками внутрішньої загальнодержавної політики по забезпеченню ефективного функціонування місцевих органів публічної влади, захисту конституційних прав, свобод та інтересів територіальних громад. У правовій демократичній державі законодавець прагне досягти оптимального рівня територіальної організації. Здійснюючи таку діяльність, він стикається із рядом проблем, розв'язання яких набуває перманентного характеру і здійснюється не раз за досить драматичним сценарієм.

Українські історико-правові джерела донесли нам безліч прикладів успішного вирішення питань в галузі територіального устрою. Проте, всі ці реформи здебільшого мали тимчасовий характер, оскільки реформа ніколи не є останньою, за нею слідує наступна. З плином часу, територіальна організація української держави не раз змінювалась. І, як правило, це було пов'язано з таким основним державотворчим процесом, як зміна форми держави.

На сучасному етапі державотворення в Україні надзвичайно гостро постало питання удосконалення адміністративно-територіального устрою держави, його реформа. Адже адміністративно-територіальний устрій є одним з найважливіших державно-правових інститутів. Він являє собою таку організацію території і управління, яка покликана сприяти ефективному здійсненню державою своїх функцій, без яких неможливе належне забезпечення прав і свобод громадян в суспільстві. Як відомо, функції держави реалізуються через її складові – адміністративно-територіальні одиниці, які є просторовою основою суспільних відносин в цілому і здійснення державної політики на місцях, зокрема.

Тому актуальність даної проблеми не викликає ніякого сумніву, оскільки і світовий досвід свідчить про важливість та необхідність активного застосування територіальної політики як в соціально-економічному, так і в політичному розвитку суспільства. Кожна держава прагне якомога ефективніше використовувати свою територію для економічного прогресу, гармонії людських стосунків, створення сприятливого просторового середовища життєдіяльності населення. Через те

адміністративно-територіальні одиниці за своєю структурою, формою і характером діяльності мають відповідати державним потребам та інтересам місцевих територіальних громад, громадянського суспільства , де на першому місці перебуває людина.

Питанням територіальної організації держави приділялись праці українських державознавців: Андрузького Г.Л., Драгоманова М.П., Ейхельмана О.О., Окіншевича Л.О., Панейка Ю.Л., Рудницького С.Л., Спекторського Є.В., Чижевського Д.І., Франка І.Я. та інших.

Суттєве значення для розробки теоретичних положень реформування територіального устрою України мають праці сучасних українських фахівців, зокрема, Бутка І.П., Давидова Р.К., Кампо В.М., Корнієнка М.І., Лимаренка О.І., Нижник Н.Р., Орзіха М.П., Погорілка В.Ф., Пухтинського М.О., Тодики Ю.М., Томенка М.В., Ткачука П.Н., Чушенка В.І., Шаповала В.М., Яворського В.Д., Юзькова Л.П. і багатьох інших.

Не обминули увагою територіальний поділ, як такий, дослідження представників радянської школи конституційного (державного) права, зокрема, Барсєгова Ю.Г., Бойцова В.Я., Кодирова В.А., Климента Б.Н., Лєпєшкіна О.І., Миронова О.О., Основіна В.С., Ржевського В.О., Фарбера І.Е., Югова А.А. та інші, а також зарубіжних державотворців: Зіллєра Ж., Деттона С., Фердросса А. і інших.

Увага вчених в більшій мірі зосереджувалась на розвитку продуктивних сил, удосконаленні системи управління, впровадженні місцевого самоуправління. У той же час стан вивчення територіальних проблем як на загальнодержавному, так і на місцевому рівнях залишається недостатнім.

Мета даної статті обумовлена пошуком оптимальної моделі територіального устрою суверенної України, де суспільно-політичні і соціально-економічні відносини узгоджувались би з територіальною організацією держави, що дасть можливість компромісу і усуне непотрібне напруження між політичними силами та створить відповідні належні умови для послідовного провадження громадянської державотворчої політики на місцях.

Пошук оптимальної моделі територіальної організації держави супроводжувався та супроводжується переглядом існуючих територіальних меж окремих адміністративних одиниць, характеризується процесом запровадження все нових і нових організаційно-правових форм та методів діяльності, які покликані породити відповідні політико-правові наслідки.

Процес удосконалення конституційно-правового регулювання територіального устрою потребує фундаментального вивчення не лише

власних національних традицій, практики та досвіду України, але й взяття до уваги конституційно-правові надбання зарубіжних держав. Тому найбільший інтерес для нас можуть представляти державотворчий досвід і конституційна матерія тих держав світу, які відрізняються своєю політико-правовою стабільністю, подібними тенденціями конституційно-правового розвитку та однаковою приналежністю правової системи.

Отже, адміністративно-територіальний устрій є важливим державно-правовим інститутом. Він виник з державою і разом з нею зазнав еволюції. У ході реформування адміністративно-територіального устрою держави необхідно домогтися організації в особі адміністративних одиниць як ефективних управлінських структур, так і цілісних соціально-економічних утворень, котрі були б достатньою просторовою і матеріальною основою для становлення самоврядування і забезпечення потреб місцевого населення.

Погорілко В.Ф. наголошує, що вихідним у єдності держави є територіальна єдність. Виходячи з цього, він оцінює нинішній поділ України таким, який не має політичного характеру, і котрий є адміністративно-територіальним [8, с.26].

Доцільно зауважити, що поряд з адміністративно-територіальним устроєм в юридичній літературі та законодавчій діяльності вживаються терміни: «адміністративно-територіальний поділ», «адміністративно-територіальна одиниця», «адміністративно-територіальна система». Проте, в юридичній літературі немає ясності, яким терміном краще користуватися «адміністративно-територіальний устрій» чи «адміністративно-територіальний поділ». Одні автори вважають, що ці терміни ідентичні [7, с.48], інші прагнуть їх розмежувати [10, с.61].

Як зазначає Ткачук П.М., «адміністративно-територіальний устрій» має більш глибокий зміст. Він являє собою впорядковану сукупність територіальних одиниць, органічно поєднаних між собою; таку організацію (шляхом поділу) території, яка найкраще відповідає потребам суспільства на тому чи іншому етапі розвитку. У певній мірі адміністративно-територіальний поділ можна розглядати як засіб досягнення адміністративно-територіального устрою[12, с.19].

Адміністративно-територіальний устрій є важливим фактором державотворення. Він відображає суть внутрішньої політики держави, є засобом вирішення тих чи інших управлінських, соціально-економічних та інших завдань. Окрім того, він покликаний забезпечувати збереження історичних надбань народу, його матеріальних та духовних цінностей. Тому при удосконаленні адміністративно-територіального устрою має

враховуватися попередній досвід організації територій в цілому і його елементи зокрема.

Досвід адміністративно-територіального устрою України показує, що важливе значення має механізм його здійснення. У юридичній літературі радянського періоду зазначалось, що наукове визначення і застосування критеріїв давало можливість утворювати ці адміністративно-територіальні одиниці з урахуванням господарських і природних особливостей, їх взаємозв'язків і перспектив розвитку [11, с.8]. Існуюча адміністративно-територіальна система формувалась зверху донизу, спочатку були утворені округи і райони, а потім низові адміністративні одиниці – сільради. З огляду на це, в умовах демократизації суспільного життя і становлення самоврядування, реформування сьогоднішньої адміністративно-територіальної системи необхідно починати з населених пунктів і районів. Це дасть можливість повніше враховувати місцеві особливості і створити оптимальну територіальну основу для здійснення місцевого самоврядування.

Адміністративно-територіальний устрій України здійснювався у відповідності із завданнями розвитку суспільства та держави. У його основу покладені принципи, фактори і критерії, що обумовлювалися вимогами часу, конкретними історичними умовами. Сьогодні ситуація в Україні докорінно змінилась. Відійшла у минуле командно-адміністративна система, йде демократизація суспільного життя, економіка, сільське господарство, сфера послуг базуються на рівності всіх форм власності, відбувається децентралізація управління і розвиток самоврядування. Отже, територія держави в цілому та її адміністративно-територіальних одиниць, зокрема, повинна бути організована у відповідності з новими реаліями життя і сприяти здійсненню суспільних і соціально-економічних процесів.

Сьогодні як серед вчених, так і серед практиків є погляди стосовно невласивості для України нинішнього устрою, що він був не побудований по жодних принципах, а просто штучно [1, с.66], що форми адміністративно-територіальних одиниць не відповідають нашій історії і традиціям [7, с.71].

Інші дотримуються думки щодо збереження теперішнього поділу України на області і райони, котрі розглядаються оптимальною адміністративно-територіальною одиницею і в умовах становлення на їх просторі місцевого самоврядування [6, с.77-78]. Ряд учених вважає, що роль районної ланки адміністративно-територіального поділу буде зростати [4, с.10], а в діючій системі місцевого самоврядування відбуватиметься перерозподіл функцій областей на користь районів [9, с.19].

Таке розходження думок стосовно адміністративно-територіального устрою України дає можливість констатувати, що докорінні зміни в суспільному житті дають право ставити питання про реформування адміністративно-територіального устрою держави. Однак, наукові напрацювання в сфері територіального устрою України настільки незначні, що багатьом нелегко зорієнтуватись в цьому досить складному питанні. Так, в юридичній літературі, окрім пропозицій змінити адміністративно-територіальний устрій України, важко знайти детальне обґрунтування невідповідності територій новим політичним та соціально-економічним відносинам, а тим більше зустріти проект моделі нових адміністративно-територіальних одиниць.

Складність здійснення адміністративно-територіального устрою полягає в тому, що він повинен одночасно відповідати багатьом функціям держави. Домогтись цього у практичній діяльності надзвичайно важко. А звідси і труднощі в реформуванні адміністративно-територіальних одиниць. Феномен інституту адміністративно-територіального устрою заключається в тому, що будучи підпорядкованим іншим інтересам, він залишається досить самостійним, а в певні періоди процеси суспільного життя підпорядковує собі.

У практиці державного будівництва непоодинокі випадки, коли система органів влади чи економічні відносини зазнали змін без ломки чи реформування адміністративно-територіального устрою. Так було в перші роки існування радянської влади, така ситуація, а то й більш складна, спостерігається і сьогодні. З часу проголошення незалежності України відбулися реформи місцевої влади, запроваджена її нова модель – місцеве самоврядування, а адміністративно-територіальний устрій залишився таким, яким був при радянській моделі влади і плановій економіці. Отже, адміністративно-територіальний устрій досить складне явище. Його взаємозв'язки з державними і суспільними процесами, їхня закономірність чи випадковість достатньо не вивчені.

Не принижуючи роль управлінського фактору в адміністративно-територіальному устрої, все ж потрібно зазначити, що на рівні сіл, селищ, міст, а також на рівні району надзвичайно важливе значення в формуванні територій має спільність людей. Історичний досвід свідчить, що часто на цьому рівні переважне значення в здійсненні адміністративно-територіального поділу мала родова, племінна, військово-політична, господарська, етнічна чи інша спільність людей. А тому територіальна, соціально-економічна спільність людей повинна бути закладена в основу майбутнього адміністративно-територіального устрою України, особливо при визначенні територій адміністративних одиниць первинного

порядку і районів, оскільки людська спільність відіграє надзвичайно велику роль в суспільному житті і позитивно впливає на розвиток держави. Вона є фактором згуртованості, міцності, здатності держави успішно здійснювати свої функції. Подібно до того, як сім'я є соціальним осередком суспільства, так і певна територіальна спільність людей має бути первинним суб'єктом суспільно-політичних відносин.

Потрібно врахувати, що соціально-територіальна спільність людей не складається враз, її становлення носить тривалий характер і має глибоке історичне коріння. Реформування адміністративно-територіального устрою потребує обов'язкового врахування цього фактору.

Враховуючи, що соціально-територіальна спільність людей в формі общин (сучасна назва територіальна громада) від первісного ладу до нашого часу пройшла випробування тисячоліттями і зберегла своє призначення як соціальна форма організація населення, а також те, що на сучасному етапі суспільного розвитку, на основі територіальних громад йде процес становлення демократичного управління на місцях, ця спільність людей повинна лягти і в основу адміністративно-територіального устрою України, а процеси самоврядування – сприяти її змінненню [5, с.85]. Збереження соціально-територіальної спільності людей є важливим фактором як в здійсненні адміністративно-територіального устрою, так і в цілому у державному будівництві та становленні громадянського суспільства.

Дністрянський М.С. зазначає, що в нових умовах функціонування економіки і держави, у формуванні адміністративно-територіальних систем на перший план виходять соціально-політичні аспекти. В основу виділення різних адміністративних одиниць потрібно брати «внутрішню цілісність території, яка досягається наявністю районоформуючого центру і його соціальною та економічною спроможністю обслуговувати навколишню територію» [2, с.103].

Внутрішня цілісність території досягається комплексом факторів, що дають можливість сформувати внутрішньо завершену адміністративно-територіальну одиницю, яка була б повноцінним суб'єктом управління і спроможним соціально-економічним організмом. Цілісність території включає в себе найбільш повне поєднання економічних і територіальних факторів.

Необхідною умовою реформування адміністративно-територіального устрою є вирішення питань підвищення ефективності системи управління, покращення діяльності його апарату та скорочення витрат на його утримання.

Здійснення адміністративно-територіального поділу у значній мірі підпорядковано інтересам організації системи влади. Історично адміністративно-територіальний устрій виник як механізм управління територіями держави і населення, яке на них проживало. І цю функцію він виконує і донині. Безумовно, інститут адміністративно-територіального устрою зазнав еволюції. Значно збагатився його зміст, виникли різні системи устрою, визначилась закономірність внутрішніх зв'язків між елементами системи, набули розвитку його відносини з іншими інститутами держави.

Взаємозв'язки території і процесів, які на ній відбуваються, можна було б порівняти з взаємодією філософських категорій форми і змісту, де формою виступає територія держави чи її адміністративно-територіальні одиниці, а змістом – політичні, економічні, національні та інші відносини, що відбуваються на ній [12, с.122].

Як і вказані філософські категорії, так і територія та суспільні відносини знаходяться між собою в органічному взаємозв'язку. Важливим моментом їх єдності є те, що в діалектиці суспільних відносин (змісту) і територій (форми) визначальна роль належить відносинам (змісту). Розвиток відносин (змісту) відрізняється динамічністю і мінливістю. У той же час територія (форма) більш стійка. Однак, це не означає, що територія (форма) пасивна по відношенню до відносин (змісту). Вплив території (форми) на розвиток відносин (змісту) досить відчутний. Вона може сприяти цьому розвитку чи гальмуванню його.

Разом з тим, як свідчать історія філософії, відносини між змістом і формою - це відносини двох протилежних сторін явища. Таке ж спостерігається і у взаємозв'язку суспільних відносин і території. Протириччя між ними існують тому, що форма (територія) визначає зміст (суспільні відносини) не повно, не абсолютно, а частково і відносно. Про це свідчать численні факти випередження формою (територією) змісту (суспільних відносин) чи відставання від нього. У той же час встановлення нової форми (територіального поділу) приводить до корінної зміни змісту (виникнення нових суспільних відносин) [13, с.211-212]. Отже, територія виступає формою, а відносини змістом стосовно одне одного, взаємозв'язки території і суспільних відносин підпорядковуються певним законам розвитку суспільства.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, слід зауважити, що адміністративно-територіальний устрій, як форма, знаходиться в стадії чекання нового змісту, нових суспільних відносин, а тому необхідно відслідковувати та прогнозувати новий зміст взаємодії території та суспільних відносин, щоб домогтися ефективного територіального

устрою України, здійснивши глибокий комплексний аналіз суспільно-політичної, соціально-економічної, етнічної ситуацій на всіх рівнях адміністративно-територіальних одиниць та визначивши критерії і принципи формування територій.

1. Горинь М.М.З приводу нового підходу до адміністративно-територіального поділу України // Матер. науково-практ. конф. «Актуальні проблеми управління територіями в Україні». – К.: Адм. Президента, НАН України та ін., 1993. – С.66-68.
2. Дністрянський М.С. Адміністративно-територіальний устрій України крізь призму геополітики // Дзвін.-1996. – №8. – С.93-104.
3. Доценко А.І. Шляхи удосконалення територіальної організації розселення // Матер. науково-практ. конф. «Актуальні проблеми управління територіями в Україні». – К.: Адм. Президента, НАН України та ін., 1993. – С.68-72.
4. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – К.:Ін.Юре. – 1997. – 34 с.
5. Кармов А.А. Формування інститута місцевого самоуправління. – К.: Вища школа, 1993. – 114с.
6. Крот О.М. До питання про державний устрій країни та управління територією // Матер. науково-практ. конф. «Актуальні проблеми управління територіями в Україні». – К.: Адм. Президента, НАН України та ін., 1993. – С.77-78.
7. Миронов О.О. Административно-территориальные единицы – субъекты советского конституционного права // Проблемы конституционного права. – Саратов, Саратовский юридический институт, 1969. – С.47-60.
8. Погорілко В.Ф. Основи конституційного ладу України.–К.: Ін Юре., 1997. – 240 с.
9. Оніщук М.В., Кампо В.М. Правові засади місцевого самоврядування в Україні. –К.: Освіта і культура, 1998. – 58 с.
10. Ржевський В.А. Территориальная организация советского государства. – Саратов, Приволж. изд-во, 1966. – 144с.
11. Строительство районов: Сборник статей. – М.: Изд-во Комис. ЦИК СССР по районир., 1927. – 160с.
12. Ткачук П.М. Адміністративно-територіальний устрій сільського району: Дис. к.ю.н.12.00.02. Українська академія державного управління при Президентів України. – К.:1999. – 204с.
13. Філософський словник За ред. В.І. Шинкарука. – 2-е вид. перероб. і доповн. – К.: Голов. ред. УРЕ, 1986. – 796с.

Mahnovsky I.Y

Improving of administratively-territorial system of Ukraine as one of the basic components of ensuring of rights and freedoms of human and citizen

In the article are stated the peculiarities of improving of Ukrainian administratively-territorial system, which are due to the demands of nowadays. The basic factors and criteria of reforming the territorial organization of the state, which are components of ensuring of rights and freedoms of human and citizen, are elucidated and analyzed.

Key words: administratively-territorial system, the territorial organization of the state, rights and freedoms of human and citizen