

елементи: конституційна правосуб'єктність; принципи діяльності; права і обов'язки; гарантії їх діяльності; конституційно-правова відповідальність.

Література

1. Байкова Т.К. Конституційно-правовий статус політичних партій в Російській Федерації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Т.К. Байкова ; Моск. гос. юрид. акад. - Москва, 2003. - 23 с.
2. Бахрах Д.Н. Административное право : Учеб. для вузов / Д.Н. Бахрах. - М.: Бек, 1996. - 355 с.
3. Бачило И.Л. Функции органов управления. Правовые проблемы оформления и реализации / И.Л. Бачило. - М.: Юрид. лит., 1976. - 200 с.
4. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве / Н.А. Богданова // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. - 1998. - № 3. - С. 3-20.
5. Ващук О.М. Конституційно-правовий статус громадських організацій України / О.М. Ващук // Держава і право: 36. наук. праць. - Вип. 22. - К.: ІДП НАН, 2003. - С. 320-326.
6. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СССР / Н.В. Витрук - М.: Юрид. лит., 1985. - 176 с.
7. Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства / Б.Н. Габричидзе. - М.: Юрид. лит., 1982. - 184 с.
8. Дахова І.І. Структура конституційно-правового статусу уряду / І.І. Дахова // Державне будівництво та місцеве самоврядування. - 2007. - Вип. 13. - С. 38-46.
9. Заславский С.Е. Политические партии России: Проблемы правовой институционализации / С.Е. Заславский ; Под ред. Ю.А. Веденеева ; Институт права и публичной политики. - М.: Институт права и публичной политики, 2003. - 300 с.
10. Казаченко А.А. Конституційно-правовое регулирование организации и деятельности политических партий в современном демократическом государстве. Сравнительно-правовой анализ : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Казаченко Анна Александровна. - М., 2005. - 192 с.
11. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учеб. для студ. юрид. вузов и фак.: В 4 т. / Г.Н. Андреева [и др.] ; отв. ред. Б.А. Страшун. - М.: Издательство БЕК, 1995. - Т. 1-2. - М.: Бек, 1996. - 778 с.
12. Конституционное право. Учебник / В.В. Альхименко, В.Н. Бутылин, А.П. Герасимов, Н.Л. Гранат, и др.; отв. ред.: А.Е. Козлов - М.: БЕК, 1996. - 464 с.
13. Крестовська Н.М. Теорія держави і права: Елементарний курс / Н.М. Крестовська, Л.Г. Матвеева. - 2-ге

вид. - Х.: ТОВ "Одіссей", 2008. - 432 с.

14. Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения: Учеб. пособие / В.О. Лучин - М.: Закон и право "ЮНИТИ", 1997. - 159 с.

15. Музика І.В. Конституційно-правовий статус політичних партій в Україні / НАН України. Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; [Відп. ред. В.Ф. Погорілко]. - К., 1998. - 32с.

16. Німченко В.Н. Правовий статус особи за Конституцією України / В.Н. Німченко // Вісник Конституційного Суду України. - 1998. - № 3. - С. 35-45.

17. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Видання 5-те, зі змінами. Навчальний посібник. - К.: Атіка. - 2001. - 176 с.

18. Скакун О.Ф. Теория государства и права : учебник для вузов / О.Ф. Скакун ; Университет внутренних дел. - Х. : Фирма "Консум", 2000. - 704 с.

19. Совгиря О.В. Структура конституційно-правового статусу Кабінету Міністрів України: теоретико-методологічні аспекти / О.В. Совгиря // Вісник Вищої ради юстиції. - 2012. - № 4 (12). - С. 105-115.

20. Тихомиров Ю.А. Механизм управления в развитии социалистическом обществе / Ю.А. Тихомиров ; Под ред. Б.М. Лазарева (и др.) ; Академия наук СССР. Институт государства и права. - М.: Наука, 1978. - 336 с.

21. Тихомирова Л.В. Юридическая энциклопедия / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров; общ. ред. М.Ю. Тихомиров. - М.: Юринформцентр, 1997. - 526 с.

22. Тодыка Ю.Н. Конституційно-правовий статус человека и гражданина в Украине / Ю.Н. Тодыка, О.Ю. Тодыка; Национальная юридическая академия Украины им. Ярослава Мудрого, Академия правовых наук Украины. - К.: Видавничий дім "ІнЮре", 2004. - 367 с.

23. Україна. Вибори-98: Досвід. Проблеми. Перспективи : Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (доп., виступи, рек.) / Центральна виборча комісія ; голов. ред. М. М. Рябець. - К. : [б.в.], 1999. - 232 с.

24. Чикурлій С.О. Конституційно-правовий статус органів виконавчої влади: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Чикурлій Сергій Олександрович; Інститут законодавства Верховної Ради України. - К., 2008. - 214 с.

Висоцький В.М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного та
міжнародного права
Львівського державного університету
внутрішніх справ

УДК342.26

ПРИНЦИПИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: ПРАВОВИЙ КОНТЕКСТ

Магновський І. Й.

У статті в правовому контексті розглянуто та розкрито принципи вдосконалення адміністративно-територіального устрою України. Висвітлено їх розуміння та необхідність урахування при проведенні адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, принципи, система адміністративно-територіального устрою, адміністративно-територіальна одиниця.

В статье в правовом контексте рассмотрены и раскрыты принципы усовершенствования административно-территориального устройства Украины. Освещены их понимание и необходимость учета при проведении административно-территориальной реформы.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, принципы, система админи-

стративно-територіального устрою, адміністративно-територіальна одиниця.

In an article in the context of the legal principles discussed and disclosed the improvement of administrative and territorial structure of Ukraine. Illuminated their understanding and the need to consider in conducting the administrative-territorial reform.

Keywords: administrative-territorial structure, the principles, the system of administrative-territorial, administrative-territorial unit.

Удосконалення адміністративно-територіального устрою України на сьогодні складає стратегію розвитку її державотворення. Адже територія є невід'ємною ознакою будь-якої держави й просторовою базою здійснення державної влади та місцевого самоврядування, на які покладено завдання належного забезпечення прав і свобод громадян на місцях. Унаслідок цього, принципи, з урахуванням яких має реформуватися адміністративно-територіальний устрій України, є однією з найнеобхідніших і своєчасних проблем державного будівництва, що актуалізує вказану тематику.

Вагомий внесок у вивчення проблематики адміністративно-територіального устрою України зробили такі вчені: О.В. Батанов, І.Я. Заяць, В.В. Кравченко, В.П. Новик, П.П. Ткачук, М.П. Орзіх, О.Ф. Фрицький, В.М. Шкабаро, Ю.С. Шемшученкова ряд інших. Загалом їх творчі доробки сприяють розвитку подальших досліджень нововведень адміністративно-територіальної реформи.

Унаслідок цього, підкреслює О.П. Іщенко, принципи адміністративно-територіального устрою України поки не здобули відповідної нормативно-правової об'єктивації в правових нормах, не розкрили свого повного регулятивного потенціалу. Через те адміністративно-територіальну реформу в Україні необхідно розпочинати з глибинного переосмислення, новації існуючих і формування нових дієвих принципів права у сфері адміністративно-територіального устрою України [1, 77].

Тому метою та завданням цієї статті є висвітлення базових принципів удосконалення адміністративно-територіального устрою України, оскільки на сьогодні їх система є недостатньо розробленою і сформованою, не повністю відповідає вимогам нинішньої ситуації. Це істотно ускладнює обґрунтування й ефективний розвиток конституційно-правових основ територіального управління в державі.

Зазначимо, що внутрішня адміністративно-територіальна організація держави ґрунтується на певних керівних засадах, основоположних началах, що виступають принципами, в яких відображається її сутність і зміст. Отже, на думку А.Б. Гетьмана, принципи адміністративно-територіального устрою України – це керівні вихідні положення, засади, які лежать в основі встановлення та функціонування внутрішньої адміністративно-територіальної організації держави, визначають її характер і зміст, а також відображають певні закономірності діяльності й розвитку адміністративно-територіальних одиниць, їх взаємовідносини між собою та іншими інститутами держави і суспільства [2, 49].

Н.Л. Шпортюк підкреслює, що реформування адміністративно-територіального устрою має втілюватися відповідно до дії принципу функціональної доцільності суспільних перетворень. Мірою ж доцільності адміністративно-територіальної реформи в Україні є її мета – надання реальної можливості для людини отримати

максимальну кількість послуг від органів влади на кожному рівні управління. Саме людина та задоволення її потреб повинні опинитися в центрі уваги влади [3, 149].

М.Ф. Орзіх уважає, що загальними принципами у сфері реформування адміністративно-територіального устрою можна вважати: децентралізацію управління; єдність, неподільність, непорушність і цілісність державної території; конституційність і законність утворення чи скасування складових частин державного устрою; єдність регіональної політики, орієнтовану на громадянську узгодженість і внутрішню безпеку країни; забезпечення нормотворчої та виконавчо-розпорядної діяльності на регіональному рівні без поділу влади, але з гарантованим державою самоврядуванням і самостійною правосуб'єктною територіальною громадою; територіальне представництво у вищому представницькому органі країни; забезпеченість націй, національностей, корінних народів, етносів та історично складених територіальних колективів з перевагою багатонаціонального населення і монологістичним складом, усталеними загальними традиціями та менталітетом – правом на національну й територіально-культурну автономію [4, 95–96].

У свою чергу, В.П. Новик розширює перелік принципів, додаючи такі: забезпечення прав і свобод людини та громадянина; адаптованість системи устрою до майбутніх змін у різних сферах розвитку суспільства, держави та її регіонів, відповідної етапності в здійсненні заходів; підвищення керованості територією з боку органів публічної влади, збалансованого соціально-економічного розвитку регіонів, населених пунктів; партнерства в межах публічної влади на місцях; створення умов для ефективного надання послуг населенню; прозорість обговорення пропозицій і прийняття рішень з питань удосконалення системи адміністративно-територіального устрою; суспільна згода щодо пропонуванних заходів тощо [5, 105].

С.І. Пирожков і А.П. Павлюк також додають до них: укрупнення масштабу адміністративно-територіальних одиниць з метою повного та раціонального використання ресурсів; зміцнення кадрового потенціалу місцевих органів влади; принцип перспективності; урахування особливостей регіональних систем розселення та прогнозів їхнього розвитку; науково-методичне опрацювання всього комплексу питань адміністративно-територіальної реформи до початку її здійснення [6, 16].

Науковці Т.М. Безверхнюк, С.Є. Саханенко та Е.Х. Топалова визначають регіональні принципи упорядкування адміністративно-територіального устрою: 1) самодостатність регіонів і територіальних громад; 2) розв'язання проблем розвитку регіонів шляхом добровільного об'єднання зусиль органів місцевого самоврядування у сферах діяльності, що становлять спільний інтерес; 3) формування соціально-економічних комплексів різних рангів; 4) однорідність території адміністративно-територіальних одиниць за певними ознаками чи їх поєднанням; 5) соціально-економічна цілісність і пов'язаність адміністративно-територіальних одиниць за критеріями, а саме: наявність адміністративного центру, спроможного обслуговувати територію, інфраструктурна транспортно-комунікаційна забезпеченість території; політико-адміністративний плюралізм [7, 242–243].

Утім, значна робота науковців і практиків знайшла своє відображення й у проектах концепцій, програм тощо стосовно впорядкування адміністративно-територіального устрою України. Так, у Програмі діяльності Кабінету

Проблеми становлення правової демократичної держави

Міністрів України "Український прорив: для людей, а не політиків" від 16 січня 2008 року визначено такі принципи впорядкування адміністративно-територіального устрою України: економічної доцільності й соціальної необхідності; децентралізації; субсидіарності; відповідності загальноприйнятим європейським принципам, визначеним Європейською хартією місцевого самоврядування [8].

Зазначені принципи, як констатує Н.С. Зелінська, несуть своє смислове навантаження й відповідають вимогам побудови демократичної держави, хоча при реформуванні адміністративно-територіального устрою деякі з них необхідно розглядати з точки зору часової необхідності (наприклад, національні автономії) та практичної здійсненності (добровільне об'єднання громад при формуванні самоврядних одиниць, добровільний поділ компетенції між органами публічної влади тощо). Крім того, усі принципи реформування адміністративно-територіального устрою мають носити конституційний характер, відповідати чинному законодавству України. А це, у свою чергу, має задіяти правову складову механізму впорядкування адміністративно-територіального устрою – перегляду чинних і створення нових правових норм з цього питання. Вагоме значення при виборі принципів упорядкування адміністративно-територіального устрою України та її регіонів набуває соціально-економічний фактор. Недоцільно також зберігати громіздкий управлінський апарат, оскільки зі зростанням ролі місцевого самоврядування змінюються його функції. При реформуванні необхідно враховувати дуалістичну природу регіонального рівня влади: з одного боку, це частина державної виконавчої влади, яка має втілювати загальнодержавну політику, з іншого – безпосередні інтереси регіону, в якому вона здійснює свої функції. Зважаючи на викладене, доцільно при підготовці та проведенні змін в адміністративно-територіальному устрої на регіональному рівні враховувати принцип мінімізації кількості ланок в ієрархії державного управління сферою реформування адміністративно-територіального устрою. Це дозволить чіткіше формувати завдання, визначити відповідальних за збирання та обробку інформації на різних рівнях, а також певною мірою послабити відцентрові сили в регіонах; принципи історизму та наступності. Урахування досвіду впорядкування адміністративно-територіального устрою України – це, передусім, усвідомлення та передбачення основних історичних тенденцій розвитку, прагнення уникнути прорахунків, які були в минулому [9].

А.Б. Гетьман, розкриваючи проблеми адміністративно-територіального реформування України, виділяє принципи: 1) системності адміністративно-територіального устрою, котрий, як зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками територіальна організація держави з її внутрішнім поділом на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, має свою систему, що складається з неоднорідних, взаємопов'язаних адміністративно-територіальних одиниць, які перебувають між собою в структурних і функціональних зв'язках; 2) асиметричності його адміністративно-територіальних одиниць; 3) стабільності адміністративно-територіального устрою, який означає, що існуюча система адміністративно-територіального устрою та її складові повинні стабільно розвиватися, вдосконалюватися пристосовуватися до існуючих суспільних трансформацій і змін. Стабільною буде система адміністративно-територіального устрою

тоді, коли буде ефективне законодавство та нормальний соціально-економічний розвиток держави; асиметричності побудови системи адміністративно-територіального устрою, оскільки неоднорідні адміністративно-територіальні одиниці, що складають систему, мають різний конституційно-правовий статус. Так, до системи адміністративно-територіального устрою України входять Автономна Республіка Крим на правах автономії, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Ці адміністративно-територіальні одиниці різняться між собою за рівнем соціально-економічного, культурного розвитку, а також мають різні історичні, географічні, демографічні особливості, певні етнічні і культурні традиції тощо. Крім цього, міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус, що визначається законами України [10, 35-36].

Доцільним є економічний принцип, який у радянський період, як зауважує Л.М. Стрельцов, був одним з визначальних при формуванні системи адміністративно-територіального устрою. Він полягав у найбільш повному використанні економічних можливостей території, її окремої частини при створенні чи зміні адміністративно-територіальних одиниць з метою забезпечення максимального розвитку продуктивних сил усієї країни. Окрім того, як констатує дослідник, в основу встановлення цієї системи були покладені такі принципи: 1) зміцнення керівництва суспільством з боку загальнонародної держави, що здійснюється за виробничим принципом виділення адміністративних центрів, обласних (промислових) і обласних (сільських) рад депутатів трудящих, промислових міст і великих сільських районів; 2) найбільш повне врахування природно-історичних і економічних умов при встановленні адміністративно-територіальних кордонів з метою максимального розвитку продуктивних сил і забезпечення господарського керівництва; 3) усебічний облік національного складу й побутових особливостей населення, що сприяє подальшому зміцненню дружби народів у державі; 4) зміцнення й максимальне наближення державного апарату до населення, створення умов для широкого розгортання місцевої ініціативи, активності та самодіяльності мас [11, 53].

Свого часу М.А. Шафір запропонував принцип найбільш повного задоволення соціальних потреб і культурно-побутових запитів населення при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою [12, 53].

Отже, зазначені принципи є актуальними й сьогодні та будуть корисними при оновленні сучасного адміністративно-територіального устрою України.

У свою чергу, Ю.О. Карпінський указує на такі принципи: рівності адміністративно-територіальних одиниць, що мають мати рівні законодавчі, соціально-економічні можливості свого розвитку та вдосконалення; пропорційності території і населення; компактності адміністративно-територіальних одиниць, без анклавів і віддалених відступів [13, 60].

В.Г. Яцуба, В.А. Яцюк та інші дослідники відзначають такі принципи: 1) розробки оптимального науково зваженого поняттєво-категоріального інструментарію, який би виключав будь-яку двозначність тлумачень; 2) спадкоємності – основні характеристики адміністративно-територіального поділу мають враховувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості території, по можливості, повинні зберігати наявні межі інфраструктур і комунікацій; 3) повсюдності території та місцевого самоврядування – згідно з яким значні території поза межами адміністративно-територіальних

одиниць водночас не належать до жодної з них, а мають обов'язково належати й місцеве самоврядування повинно здійснюватися на всій території України [14, 117].

Водночас чимала кількість принципів спонукає до їх систематизації. Так, колектив російських дослідників під керівництвом О.Г. Гранберга й В.В. Кістанова структурували та узагальнили всі принципи, за якими має проходити реформування адміністративно-територіального устрою, визначивши такі їх групи: економічні; організаційні; соціальні; центристські; національно-культурні [15, 67].

Н.С. Зелінська наголошує, що зазначені групи принципів взаємозалежні й мають враховуватися комплексно. Така класифікація є досить виваженою. Адже кожен названий дослідниками принцип відповідає певній групі, а будь-які уточнення, доповнення можливо розподілити серед зазначених груп. Отже, добір принципів реформування адміністративно-територіального устрою повинен базуватися з урахуванням історичних засад його становлення на різних рівнях; ресурсних затрат; доцільності та перспективності; своєчасності; взаємозв'язку; урахуванням того, що реформування адміністративно-територіального устрою охоплює майже всі сфери діяльності державного управління. А при підготовці реформи наріжним стає принцип науково-методичного опрацювання всього комплексу питань адміністративно-територіального устрою, зокрема й удосконалення механізму державного управління впорядкуванням у цій сфері [9].

Отже, у зв'язку з опрацьованими вище позиціями науковців і дослідників, нами пропонується власне визначення принципів адміністративно-територіального устрою України - це основоположні керівні вихідні положення, які закладені в побудову структури системи територіальної організації держави, визначають зміст і характер її засад, відображають відповідні закономірності становлення, діяльності та розвитку адміністративно-територіальних одиниць з належними органами державної влади та самоврядування.

Таким чином, при виробленні критеріїв удосконалення адміністративно-територіального устрою України необхідно максимально врахувати наведені вище принципи, що є своєрідним правовим, соціально-економічним і політичним фундаментом міцності, що закріплює його цілісність і стійкість та сприяє перспективам як гармонійного розвитку держави загалом, так і її адміністративно-територіальних одиниць зокрема.

Література

1. Іщенко О. Принципи адміністративно-територіального устрою України / О.П. Іщенко // Право України. - 2011. - № 4. - С. 238-244.
2. Гетьман А.Б. Принципи адміністративно-територіального устрою України / А.Б. Гетьман // Університетські наукові записки. - 2008. - № 3 (27). - С. 49-54.
3. Шпортюк Н.Л. "Реформування адміністративно-територіального устрою Польщі як основи місцевого самоврядування: досвід для України" [Текст]: дис. ... канд. наук з держ. управління: 25.00.04 "Місьцеве самоврядування" / Шпортюк Наталія Леонідівна; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Дніпропетр. регіон. ін-т держ. управління. - Дніпропетровськ, 2013. - 218 с.
4. Державне управління: теорія і практика / [за заг. ред. В.Б. Авер'янова]. - К.: Юрінком Інтер, 1998. - 432 с.
5. Новик В.П. Правове регулювання адміністратив-

но-територіального устрою та механізми його удосконалення / В. Новик // Право України. - 2008. - № 1. - С. 103-106.

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

7. Безверхнюк Т.М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: [монографія] / Т.М. Безверхнюк, С.Є. Саханенко, Е.Х. Топалова / [за заг. ред. Т.М. Безверхнюк]. - Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. - 328 с.

8. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України "Український прорив: для людей, а не політиків": постанова Кабінету Міністрів України від 16 січня 2008 року, № 14. - [Електронний ресурс]: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP_0014.html#

9. Зелінська Н.С. Удосконалення механізму упорядкування АТУ: регіональний рівень // Актуальні проблеми державного управління - № 2(36). - 2009. - [Електронний ресурс]: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2009-2/index.html>

10. Гетьман А.Б. Конституційно-правові засади адміністративно-територіального устрою України [Текст]: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Гетьман Андрій Борисович; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. - К., 2013. - 190 с.

11. Стрельцов Л.М. Административно-территориальное устройство Украинской ССР, основанное на производственном принципе: конспект лекции / Л.М. Стрельцов. - Одесский государственный университет. - Одесса, 1964. - 22 с.

12. Шафир М.А. Административно-территориальное устройство советского государства (Конституционные основы) / М.А. Шафир. - М.: Наука, 1983. - 176 с.

13. Карпінський Ю.О. Аналіз існуючого стану адміністративно-територіального устрою України / Ю.О. Карпінський // Реформа для людини. Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. - К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2005. - С. 57-76.

14. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування: монографія / В.Г. Яцуба, В.А. Яцюк, О.Я. Матвіїшин та ін. - К., 2007. - 366 с.

15. Государственно-территориальное устройство России (экономические и правовые основы): [научное издание] / [А.А. Адамеску, А.Г. Гранберг, В.В. Кистанов и др.]; под ред. А.Г. Гранберга, В.В. Кистанова. - Москва: ООО Изд.-консалт. предприятие "ДеКА", 2003. - 448 с.

*Магновський І.Й.,
кандидат юридичних наук, доцент,
начальник кафедри професійних та спеціальних
дисциплін Херсонського факультету ОДУВС
Надійшла до редакції: 18.12.2014*