

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПИТАНЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

Проведено аналіз поняття «територіальна організація влади», наведено його авторське визначення. Розглянуті проблеми правового регулювання системи органів державної влади, АРК й органів місцевого самоврядування. Запропоновані основні напрямки з удосконалення територіальної організації влади в Україні.

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

Проблематика територіальної організації влади в юридичній науці не є новою. Останнім часом вона стала пріоритетною щодо подальшого реформування системи державного управління, а вдосконалення останньої є чи не єдиним засобом для подальшого заощадження бюджетних ресурсів, що спрямовуються до цієї сфери. Раціонально побудована система органів влади, чітко регламентована їх взаємозалежність, координація діяльності, межі відповідальності нададуть змогу підвищити рівень соціального й економічного становища населення. Усі ці питання набувають актуальності саме зараз, коли Президентом України ініціюється перегляд чинної Конституції створеною Конституційною Асамблеєю, оскільки розбудова системи органів державної вла-

ди, АРК й органів місцевого самоврядування та їх регламентація в Основному Законі країни має відбуватися за чітким визначенням територіальних засад їх діяльності. Крім того, у складі вказаної Асамблеї створено окрему секцію з розвитку адміністративно-територіального устрою держави.

У підґрунті розбудови й діяльності системи органів влади лежить територія, де вони функціонують, їх представництва, територіальні підрозділи, реалізуються організаційні і правові форми роботи та ін. Іншими словами, первинною ланкою, що вимагає реформування в процесі розбудови територіальної організації влади в країні постає територія. Сама ж ефективність реформування адміністративно-територіального устрою залежить від

чіткості рівня правового регулювання цього питання на сучасному етапі й окреслення основних напрямків для подальших дій.

Територіальній організації влади й адміністративно-територіальному устрою приділяли увагу такі вчені, як С. В. Зозуля, М. І. Корнієнко, В. Малиновський, В. В. Мамонова, М. В. Пухтинський, К. Є. Соляник [Див.: 9-12; 16-18] та ін. Однак найбільш поширеними є дослідження проблематики територіальної організації держави [Див.: 3; 5]. Питання територіальної організації влади публічно вважаються похідними від зазначених, а тому належної їм уваги в цих публікаціях не приділялось.

У правовій літературі можна зустріти різні погляди на сутність конструкції «територіальна організація влади». У більшості наукових праць вона вживається переважно щодо системи місцевого самоврядування та її децентралізації. При цьому характеризується здебільшого поняття «децентралізація», яке має й територіальне забарвлення, бо саме місцеве самоврядування має бути найбільш наближеним до конкретних мешканців, гарантуючи надання їм муніципальних послуг [2].

М. В. Ярмистий указує, що система територіальної організації влади в Україні ґрунтується на організації й діяльності місце-

вих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування й територіальних органів центральної виконавчої влади [20, с. 3]. Існує підхід, за якого головною метою цієї системи є побудова її децентралізованої моделі, яка спроможна за умов ринкової економіки результативно й ефективно впливати на процеси соціально-економічного й культурного розвитку регіонів, забезпечувати якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, і яка також здатна до самовдосконалення й саморегулювання [7]. Н. Гегедюш під територіальною організацією влади розуміє певні правила облаштованості як складових частин державної території, так і держави в цілому. За їх допомогою влада встановлює відповідні взаємозв'язки між територіальними одиницями, а також реалізує публічну владу з урахуванням поділу території [6, с. 115].

Поєднання точок зору щодо порушеного питання надає змогу визначити територіальну організацію влади як компактну, логічно побудовану систему органів публічної влади і взаємовідносини між ними. Ця система формується відповідно до адміністративно-територіального устрою держави й має особливості функціонування на різних рівнях територіальних утворень.

Територіальна організація влади одержала 2 напрямки правового регулювання в Україні, які суттєво різняться між собою. Перший – це державна регламентація територіальної організації влади, який полягає у встановленні основних засад і принципів, загальних підвалин взаємодії між різними органами публічної влади. Другий напрямок становить локальна нормотворчість органів місцевого самоврядування, спрямована на вдосконалення територіальної організації влади. При цьому Конституція, Закони «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації» й Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, присвячені питанням територіальної організації влади в Україні [4; 1996. – № 30. – Ст. 141; 1999. – № 20-21. – Ст. 190; 1997. – № 24. – Ст. 170; 14], умовно можна поділити на декларативно-концептуальні й ті, що мають практико-прикладну спрямованість.

Фундамент територіальної організації влади становить конкретна, чітко визначена відповідними межами територія. Ось чому проблематика правового регулювання територіальної організації влади пов'язана безпосередньо з недоліками правового тлумачення понять «терито-

рія», «адміністративно-територіальний устрій» та «поділ», а також відповідних повноважень органів влади щодо впливу на формування останньої.

Тлумачний словник термін «територія» трактує як земельний простір, на який поширюється юрисдикція держави або адміністративної одиниці (територіального утворення) в її складі [19]. Відповідно до Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» територія – це частина земної поверхні з повітряним простором і розташованими під нею надрами у визначених межах (кордонах), яка має певне географічне положення, природні і створені в результаті діяльності людей умови й ресурси [13; 2011. – № 18. – Ст. 735]. Поняття території, її сутність і значення для розвитку держави були предметом дослідження багатьох учених. Зокрема, Г. Еллінек відзначає, що правова роль території має подвійне спрямування: (а) негативне, за якого будь-якій іншій, не підлеглий державі владі заборонено владарювати без прямого дозволу з боку держави і (б) позитивне – коли всі особи, які перебувають у межах території, підвладні державі [8, с. 383]. Поряд із цим указується важливе для територіальної організації влади зауваження, що держава не вправі владарювати над своєю територією безпосе-

редньо, оминаючи своїх підданих. Владарювання над територією має публічно-правовий характер.

Як бачимо, територія має суттєве значення для організації влади в державі. На жаль, доводиться констатувати, що на сучасному етапі розвитку України правове внормування територіальної організації влади здійснюється недостатньо. На правовому рівні більшого поширення набуло використання категорій «адміністративно-територіальна одиниця» й «адміністративно-територіальний устрій». Дефініція першої наведена в Законі «Про місцеве самоврядування в Україні», який до адміністративно-територіальної одиниці відносить території області, району, міста, району в місті, селища й села, не розкриваючи при цьому сутності цієї категорії [4; 1997. – № 24. – Ст. 170].

За енциклопедичним словником «адміністративно-територіальний устрій» – поняття, тотожне державному устрою, що становить собою: (1) спосіб територіальної організації держави, який характеризується певною формою конституційно-правових відносин між державою в цілому та її складовими частинами, виявляється в особливостях правового статусу адміністративних одиниць і в розподілі владних повноважень між центральними

й місцевими органами влади; (2) передбачену законами територіальну організацію держави з метою забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань і виконання функцій суспільства й держави. Здійснюється це, як правило, шляхом поділу території держави на частини – територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення й діяльності відповідних органів державної влади й органів місцевого самоврядування [1]. Однак на законодавчому рівні дефініції «адміністративно-територіальний устрій» не існує.

Основним документом правового характеру, що регламентує територіальний устрій у державі на сучасному етапі, є Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, яке суттєво застаріло й не відповідає сучасним публічним відносинам. У той же час воно залишається чинним, що підтверджено Верховною Радою України, яка вперше внесла до нього зміни у травні 2012 р. [14].

Інші норми, що стосуються цього поняття, розпорошені в національному законодавстві, а тому потребують належної уніфікації. Питанням територіальної організації влади присвячені лише окремі положення статей 1, 26, 37 і ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та

п. 13 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [4; 1999. – № 20-21. – Ст. 190]. Окремого законодавчого акта, який системно врегулював би адміністративно-територіальний устрій, на сьогодні немає, а перший із згаданих Законів, який приділяє цим питанням найбільше уваги, навіть не містить окремого розділу, де йшлося б про територіальні основи чи адміністративно-територіальний устрій держави. У той же час активізація правотворчої діяльності в цьому напрямку показує, що деякі питання територіальної організації влади знаходять відбиття в законопроектах про адміністративно-територіальний устрій, про територіальні громади та їх об'єднання, про органи самоорганізації населення тощо та в інших актах, альтернативних указаним.

Досить вагоме значення має територіальна організація державної влади, що виступає системоутворюючою щодо інших видів публічної влади. Саме органи державної влади мають найбільше повноважень для впливу на становлення й розвиток територіальної організації влади. Згідно з Конституцією адміністративно-територіальний устрій визначається виключно законами України, оскільки будь-які зміни територіальних меж або їх найменування стосуються кожного

мешканця. Перелік і назви областей закріплені у ст. 133 Основного Закону, що становить певну гарантію стабільності конституційно закріплених основних територіальних одиниць країни, найбільших за обсягом порівняно з іншими. Їх зміна можлива лише шляхом внесення змін до Конституції. Головними структурними елементами в межах областей є території районів і міст. Вирішення питань щодо цих одиниць віднесено до відання парламенту, до повноважень якого належать питання утворення й ліквідації районів, установлення і зміни меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування й перейменування населених пунктів і районів (п. 29 ст. 85 Конституції). Закон «Про регламент Верховної Ради України» [4; 2010. – № 14-15, № 16-17. – Ст. 133], прийнятий у розвиток Конституції, не передбачає жодних особливостей і процедур щодо парламентських повноважень, пов'язаних з реорганізацією територій. Водночас ці питання мають важливе значення, тому що від кількості адміністративно-територіальних одиниць районного й міського рівня залежить функціонування системи виконавчої гілки влади.

Для ефективного функціонування органів виконавчої влади особливе значення має територіальна організація її центральних

органів, які створюють свої представництва територіальні (на рівні АРК, областей, міст Києва й Севастополя, районів, районів у містах, міст обласного, республіканського (АРК) значення) і міжрегіональні, повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» не лише містить перелік територій, у межах яких можуть утворюватися територіальні представництва центральних органів виконавчої влади, а й запроваджує конструкцію «міжрегіональний рівень територіальної організації влади», що складається з декількох адміністративно-територіальних одиниць незалежно від їх рівня [4; 2011. – № 38. – Ст. 385]. Інакше кажучи, територіальні представництва центральних органів влади можуть діяти на території міста й села (селища), або декількох міст. Таку територіальну підвідомчість визначає для своїх територіальних підрозділів відповідний центральний орган виконавчої влади.

На практиці міжрегіональні територіальні органи створюються Державною службою статистики, Укрморречінспекцією та ін. Міністерства ж, як правило, утворюють територіальні представництва в межах окремих самостійних адміністративно-терито-

ріальних одиниць. Наприклад, Міністерство юстиції України створило свої територіальні органи на рівні АРК, областей, міст Києва й Севастополя, у підпорядкуванні яких перебувають органи, утворені в районах, районах у містах, у містах обласного значення.

Особливість територіальної організації влади полягає в тому, що в окремих регіонах утворюються специфічні органи, виключно для певного регіону. Такими територіями є столиця України – м. Київ і територія АРК. Зокрема, на останній функціонує Постійне представництво Президента України в АРК, Рада представників і Меджліс кримсько-татарського народу в м. Сімферополі. На території м. Києва функціонує кримське земляцтво й Постійне представництво АРК. Крім того, органи державної влади можуть створювати відповідні державні підприємства за галузевою спрямованістю, які розташовуються, як правило, в певних територіальних одиницях, що задовольняють вимоги виробництва.

Повноваження стосовно вирішення питань правового статусу інших рівнів адміністративно-територіальних одиниць – сіл, селищ, районів у містах – належать органам місцевого самоврядування (п. 41 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Ук-

раїні»). Певні особливі повноваження щодо адміністративно-територіального устрою мають органи місцевого самоврядування у м. Києві, де саме міська рада може приймати рішення про ліквідацію чи утворення районів у місті [13; 2001. – № 29. – Ст. 1327].

Суттєве значення для розвитку територіальної організації влади на муніципальному рівні має принцип децентралізації останньої. Саме він гарантує наявність системи місцевого самоврядування й визначає територіальні рівні, в межах яких вона утворюється. Важливого значення цей принцип набуває для органів місцевого самоврядування, які локалізуються на рівень мікрорайонів, будинків, кварталів, вулиць і представлені у вигляді органів самоорганізації населення. Ось чому в системі принципів цих органів необхідно вказати принцип децентралізації як одну з основоположних засад розвитку місцевого самоврядування.

Для ефективності територіальної організації влади при її поступовому реформуванні застосовується інститут делегування повноважень як важливий інструмент функціонування органів влади й реалізації їх компетенції. По суті, цей інститут є засобом економії матеріально-фінансових ресурсів і кадрового потенціалу, за допомогою якого

населення забезпечується необхідними послугами. Основним його недоліком є брак мобільності у процесі делегування повноважень. За умов виключно юридичного закріплення переліку останніх досить складно побудувати ефективно надання послуг і координацію роботи різних підсистем влади. У той же час є побоювання щодо зловживань у виконанні делегованих повноважень у разі їх передачі іншими способами. Ось чому важливо в законодавстві чітко регламентувати напрямки й механізм делегування повноважень у системі органів публічної влади.

Чинне законодавство теж має окремі вади у правовій регламентації територіальної організації влади в державі, серед яких, як вбачається, можна виділити певні групи.

По-перше, це недоліки теоретичного характеру. Брак уніфікованих термінологічних понять тягне за собою виникнення конфліктів при застосуванні законодавства. Вважаємо за доцільне закріпити легальні дефініції таких категорій, як «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальний поділ», «адміністративно-територіальна одиниця», «населений пункт», «регіон», «делегування повноважень», «орган публічної влади». Спроби сформулювати окремі з них, що стосують-

ся територіальної організації влади в державі, здійснені науковцями при розробленні проекту Концепції реформування територіальної організації влади в Україні [15], яка сьогодні перебуває на стадії обговорення. Однак до цього питання необхідно підійти системно й надати визначення відповідним правовим поняттям у зв'язку з їх взаємодією з організаційними, фінансовими та іншими особливостями функціонування органів публічної влади.

Другу групу вад правового регламентування територіальної організації влади можна об'єднати під назвою «організаційні недоліки». Існування різних концепцій, положень тощо не дозволяє виробити однозначну формулу територіальної організації влади. Зокрема, існують 2 основних напрямки реформування – глобальний і поверховий. Звичайно, цей поділ є умовним. Перший передбачає зміну меж адміністративно-територіальних одиниць у зв'язку з пропонованим їх укрупненням, а також статусу окремих органів публічної влади на місцях. В окремих моделях такої розбудови поряд зі зміною меж пропонується запровадження нових територіальних утворень

як самостійних адміністративно-територіальних одиниць. Поверховий, на відміну від запропонованих моделей, передбачає лише впорядкування взаємовідносин у системі адміністративно-територіальних утворень, зокрема, втілення в життя певних критеріїв зміни статусу зазначених одиниць, установлення кількісних показників і рівня інфраструктури щодо відповідного рівня територіального поділу.

Третю групу становлять правові недоліки, серед яких слід назвати важливість реформування правової бази, що стосується територіальної організації влади на всіх рівнях, починаючи з конституційного. Саме в розвиток Основного Закону країни мають бути прийняті закони «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про територіальну громаду», «Про засади територіальної організації влади і взаємовідносини між владними інституціями».

Таким чином, територіальна організація влади в Україні потребує вдосконалення правового регулювання з урахуванням загальних тенденцій щодо реформування системи державної виконавчої влади й місцевого самоврядування.

Список літератури: 1. Адміністративно-територіальний устрій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>. 2. Бугай С. М. Про напрями 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. *Гегадьюш Н.* Государственное и муниципальное управление: конспект лекций / Н. Гегадьюш, М. Мокеев, Е. Масленникова. – М.: Высш. образование, 2008. – 192 с. 7. Децентралізація як фактор налагодження територіальної організації влади [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: <http://ryo.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 Президентові України. – 2007. – № 2. – С. 165-171. 11. *Малиновський В.* Територіальна організація влади України: європейські орієнтири реформування / В. Малиновський // зб. наук. пр. НАДУ при Президентові 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.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВОПРОСОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

Лялюк А. Ю.

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.

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.

Надійшла до редакції 10.07.2012 р.