

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Динамизация государственно-правовых процессов в Украине, сложность решения всего комплекса накопившихся социально-экономических и экологических проблем требуют научного осмысления и переосмысления традиционно устоявшихся в государственном ведении понятий, современных оценок существующей практики функционирования важнейших государственно-правовых институтов суверенного государства. Многие процессы в государственно-правовой сфере в свое время были существенно деформированы под влиянием командно-административной системы, волюнтаризма и субъективизма, неуважительного отношения к многим политико-правовым ценностям и институтам западных стран. Чисто классовый подход к оценке действительности, нежелание учитывать позитивный опыт, накопленный в мировой государственно-правовой практике, общемировые тенденции, безусловно, не способствовал эффективности функционирования важнейших государственно-правовых институтов в Украине, полному раскрытию их потенциала. Эти замечания в полной мере относятся к институту административно-территориального устройства.

Сложившаяся в 30-х годах эта система уже не в полной мере соответствует тем социально-экономическим и политическим реалиям, которые имеют место в настоящее время в нашей республике. Косвенным отражением этого, в частности, является и то, что законодатель вынужден в ст. 1 Закона Украины о местных Советах народных депутатов, местном и региональном самоуправлении, принятого 26 марта 1992 года, установить, что одноименные административно-территориальные единицы, которые имеют общий административный центр, могут объединяться в одну по взаимному соглашению соответствующих Советов народных депутатов с учетом интересов населения путем референдума. С одной стороны это положение можно оценить как процесс демократизации, поскольку расширяются каналы непосредственного волеизъявления населения по кардинальной региональной проблеме, а с другой — это свидетельство того, что с административно-тер-

риториальным делением не все благополучно и что слабо «сраба тывают» устоявшиеся политико-правовые принципы этого деления — экономическая обособанность, учет национального фактора, приближенность государственного аппарата к населению. Какой смысл что-то объединять, разъединять, если при оптимальном административно-территориальном устройстве эффективно должна функционировать система самоуправления, экономический потенциал обеспечивал бы нормальную работу всей социальной инфраструктуры соответствующей территории.

Административно-территориальное деление государства вводится прежде всего в целях рационального управления социально-экономическими процессами. Территориальное деление — важнейший признак государства. И это деление носит не просто арифметический или географический характер, а прежде всего политико-правовой, поскольку может, а сегодня в особенности затрагивает весьма существенные интересы населения. Политический характер административно-территориального деления в особенности проявляется на переломных этапах истории развития общества, при развале крупных государств с многонациональным составом населения. Проблема оптимизации административно-территориального деления с учетом всего комплекса социально-экономических и политических факторов приобретает большую значимость, в особенности с задачей построения на Украине демократического правового государства. В этой связи считаем необходимым акцентировать внимание на возникновение проблемы административно-территориального устройства нашей республики, высказать предложения о путях его дальнейшего совершенствования.

На наш взгляд, на административно-территориальное деление Украины (а в нем периодически происходят изменения) влияют следующие факторы: внедрение в экономику республики рыночного механизма; острота политических процессов; различные позиции о путях государственного устройства; слом командно-административной системы; определенный уровень межнациональной напряженности; введение новых управленческих структур исходя из идеи внедрения президентской формы правления. Государственно-правовое и административно-территориальное устройство Украины находится на переломном этапе. Неустойчивость экономической и политической структур общества, переходный характер политико-правовых процессов обуславливают необходимость поиска новых подходов к административно-территориальному делению, закрепления его оптимальной модели на уровне конституционного и текущего законодательства. Это требует, с одной стороны модификации традиционных институтов и подходов, а с другой — поиска новых, нетрадиционных моделей решения проблемы.

Нужна оценка и того, что сделано. Так, например, в ныне действующем законе Украины о местных Советах, местном и ре-

гиональном самоуправлении вводится понятие регионального самоуправления. К такому относятся прежде всего районы и области. Понятие «регион» в законодательстве четко не очерчено и вполне возможно, что регионализация может стать началом федерализации Украины, что вряд ли можно приветствовать. Это проторенный недавний опыт «войны» законов, суверенитетов, валют и т. д.

Важно определиться в этой связи прежде всего в политико-правовых принципах, в изначальных идеях, лежащих в основе административно-территориального деления республики. Таким исходным принципом, на наш взгляд, должен быть принцип неделимости, неприкосновенности и целостности территории государства Украины. Это так называемый международно-правовой аспект территориального устройства. Вместе с тем важно четкое проведение в жизнь принципа комплексности социально-экономического развития административно-территориальных единиц. А это требует от органов самоуправления учета всего комплекса социально-экономических, экологических, демографических и иных факторов. Необходимы прогнозные разработки развития процессов на соответствующих территориях. При этом важно в единстве учитывать общегосударственные и местные интересы, мнение населения при решении вопросов, относящихся к административно-территориальному устройству. Это не исключает, конечно, и учета географического фактора, исторических и иных особенностей и реалий. Прямо скажем, когда в свое время шла «нарезка» областей, районов, других единиц, делалось это не всегда обоснованно, а тем более не учитывалось мнение населения в должной мере. Тем более и речи не было о прогностическом аспекте административно-территориального деления. Считаем, что на современном этапе волюнтаристские методы решения столь сложных вопросов должны исходить из государственной-правовой практики. А для этого необходимы солидная законодательная база в решении вопросов административно-территориального устройства республики.

Одной из неблагоприятных тенденций на территории бывшего Союза ССР является усиление конфронтации на межнациональной почве. Хотя и в значительно меньшей мере, но данный процесс затронул и нашу республику. Расколотое общество по конфессиональному, национальному и иному признаку не может эффективно решать сложнейшие социально-политические и экономические проблемы. Нужно прежде всего межнациональное согласие. Этому должно служить и обоснованное территориальное устройство. В свое время на территории Украины были десятки национальных районов и сел. Практику создания таких единиц надо бы восстановить и в Конституции Украины. В актах текущего законодательства следовало бы закрепить, что в тем местах, где традиционно проживают национальные меньшинства, можно образовывать национально-территориальные единицы. Безусловно,

это предполагает четкое волеизъявление населения по данному вопросу.

Становление рыночных отношений, иные факторы экономического характера обуславливают необходимость в большей мере учитывать при решении административно-территориальных проблем социально-экономические факторы, в том числе развитость социальной инфраструктуры, динамику развития экономических и демографических процессов. Это довольно сложно сделать, но необходимо. По-прежнему огромные различия и по населению и по экономическому потенциалу районов, городов, областей. Некоторые районы одних областей социально и экономически «тянутся» к территории смежной области. Важно учитывать и финансовую сторону административно-территориального деления. Имеется в виду полнокровность обеспечения местного и регионального самоуправления финансами. В свое время, критикуя буржуазную доктрину административно-территориального деления, в литературе подчеркивалось, что «система административно-территориального устройства буржуазных стран направлена прежде всего на осуществление задач налоговой политики, административно-командного надзора за поддержанием установленных социальных порядков» [1, с. 17]. Но думается, что и в наших условиях никак нельзя не учитывать «финансовый» фактор. Его значимость все больше возрастает.

В административно-территориальном устройстве накопилось немало сложных проблем. Их разрешение должно осуществляться с помощью как законодательных, так и организационных мер. Считаем, что необходимо принять Закон Украины об административно-территориальном устройстве, в котором следовало бы закрепить статус каждой административно-территориальной единицы в отдельности, порядок их образования, изменения и ликвидации. Принятие такого закона, четкая регламентация отношений в столь сложной сфере общественных отношений явилась бы одним из шагов в построении на Украине демократического правового государства, стабилизации социально-экономических и политических процессов, перестройке социальных связей на новой основе.

Список литературы: 1. *Юридический энциклопедический словарь*. М., 1984. 2. *Закон Украины «О местных Советах народных депутатов и местном и региональном самоуправлении»* // *Голос Украины*. 1992. 24 апр. 3. *Положение об административно-территориальном устройстве Украинской ССР*. 1981. № 12. Ст. 179.