

В. Ф. КОРШУН

*Віталій Федорович Коршун, начальник відділу
Юридичного департаменту Національного банку
України*

ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ФОРМУВАННЯ ТА СТАНОВЛЕННЯ ДО ПРОГОЛОШЕННЯ НЕЗАЛЕЖНОСТІ УКРАЇНИ

Розбудова української державності за нинішніх умов вимагає розв'язання низки найважливіших державотворчих завдань, у тому числі й вирішення питань територіального устрою і проблем територіальної організації державної влади.

Визначальним для організації та функціонування конституційної системи України є територіальний устрій, основоположні аспекти якого належать до конституційно-правових інститутів. Поряд з іншими суспільно-політичними проблемами потребує негайного наукового дослідження і проблематика територіального устрою України, пошук оптимальної моделі територіального устрою.

Ступінь наукової розробленості в галузі конституційного права проблеми територіального устрою, в тому числі інституту адміністративно-територіального устрою як складової частини, потребує низки наукових досліджень, і не є другорядною.

Розбудова та розвиток правової системи має врахувати історичні традиції. Кожна країна має власний досвід у побудові і реформуванні інституту адміністративно-територіального устрою, що визначається, зокрема і його місцем у загальній управлінській системі держави (унітарна чи федеративна держава), розподілом завдань між державою, регіональними та місцевими органами влади, економічною ситуацією, історичною спадщиною тощо. Історичний досвід відіграє важливу роль у пошуку власних форм суспільного устрою на підставі зарубіжних зразків суспільного життя та розробки концепції розвитку системи адміністративно-територіального устрою.

Державна територія України має визначальне значення для управління людьми, територіями, вирішення політичних, соціально-економічних питань, визначення форми територіального устрою держави, її адміністративно-територіальної системи, встановлення взаємовідносин центру з місцями тощо.

Адміністративно-територіальний устрій є історично зумовленим явищем, витоки якого сягають часів зародження державної організації суспільства. Зародки інституту були зумовлені економічними і політичними чинниками, мали як суто економічну основу і матеріальну базу, так і суто управлінське підґрунтя.

Аналіз адміністративно-територіального устрою України свідчить про те, що вони склалися під впливом тієї системи управління інших держав, в які входила частина території України, і збереглися під впливом тих суб'єктів, чий відповідні традиції українського народу, передусім політичні інтереси, були домінуючими серед інших соціальних груп.

Дослідження деяких процесів у сфері адміністративно-територіального устрою може бути цінним, зважаючи на необхідність реформування системи адміністративно-територіального устрою, враховуючи, що нинішні процеси трансформації суспільства і держави аналогічні тим, що відбувалися після 1917 року. У контексті дослідження історичної еволюції системи адміністративно-територіального устрою України можна дійти висновку, що результатом завоювання політичною силою – більшовиками – з прямим використанням військової сили було створення централізованої системи адміністративного управління територіями та здійснення адміністративно-територіального поділу Української держави, який враховував територію розмежування українського народу з іншими сусідніми народами.

Проблема територіальної організації державної влади з нагальним завданням забезпечення реалізації засад єдності та цілісності державної території в Україні вимагає обґрунтування як доцільності конституційно-правової модернізації держави, так і вдосконалення існуючої моделі форми державного та територіального устрою з необхідною оптимізацією адміністративно-територіального устрою, а також оптимізацію статусу його суб'єктів, включаючи й розподіл компетенції, повноважень і взаємодію муніципальної та державної влад як форм здійснення публічної влади, між органами влади та між органами місцевого самоврядування.

Здійснення демократичних перетворень в Україні потребує урахування сучасних тенденцій у змінах конституційних положень у відносинах центральних органів державної влади з автономними утвореннями і ґрунтовного дослідження проблем децентралізації державної влади, функціонування територіальних утворень – адміністративно-територіальних одиниць.

Сучасна державна політика у сфері територіальної організації влади України та вдосконалення адміністративно-територіального устрою не містить наявного наукового обґрунтування адміністративно-терито-

ріальної реформи, хоча останнім часом досліджувалися проблеми політико-територіальної організації, державного устрою, адміністративно-територіального устрою тощо.

Проблема адміністративно-територіального устрою займає важливе місце в науці конституційного права і практиці.

Для визначення адміністративно-територіального устрою у вітчизняній юридичній науковій і навчальній літературі вживаються поняття «адміністративно-територіальний устрій», адміністративно-територіальний поділ», «територіальна організація влади» тощо. Кожне поняття має свою сутність і зміст та право на існування у правовій науці й правозастосовній практиці.

Актуальним наразі є уточнення з метою уникнення спрощень і ототожнення таких термінів та понять, їх змісту і співвідношення. Термінологічна чіткість і зрозумілість цих основних категорій та понять дають можливість зрозуміти роль і місце інституту адміністративно-територіального устрою в системі інших державно-правових інститутів та явищ.

Категорія «територіальний устрій» є більш широкою, ніж категорія «адміністративно-територіальний устрій», оскільки остання є його невід'ємною складовою частиною і одним із основних видів територіального устрою.

Норми Основного Закону закріплюють також основні політико-правові принципи, які визначають розвиток держави, дають характеристику державної організації суспільства, зокрема конституційного ладу, форми правління, основ організації і функціонування політичної організації суспільства.

Конституційно-правові інститути, як підгалузі конституційного права, є певними групами конституційно-правових норм, що регулюють відповідний вид, виділений в особливий комплекс родинних політико-правових суспільних відносин.

Конституційні інститути, які різняться за змістом, структурою, методами та завданнями правового регулювання, у своїй сукупності утворюють систему, закладену в Конституції України. До цієї системи входять такі різновиди конституційних інститутів, як загальні, складні і одноелементні. Загальні конституційні інститути відповідають системі Конституції України: основні засади конституційного ладу, основні права і свободи людини і громадянина, народне волевиявлення, державний і територіальний устрій України, інститути органів державної влади, місцеве самоврядування тощо.

Конституційне закріплення інституту адміністративно-територіального устрою можна вважати однією із засад конституційного ладу, хоча й не закріпленою у відповідному розділі Конституції України. Вона закріплює лише найбільш важливі засади адміністративно-територіального устрою як особливого державно-правового інституту, які визначають його місце серед інших державно-правових інститутів, його значення і принципи; компетенцію держави щодо встановлення і зміни адміністративно-територіального устрою; перелік найважливіших адміністративно-територіальних одиниць, на які поділяється територія держави.

Конституція України досить чітко визначає місце адміністративно-територіального устрою, зосереджуючи більшість відповідних норм у розділі про територіальний устрій, що дає змогу з усією упевненістю вирішити питання про місце адміністративно-територіального устрою в територіальній організації держави.

Конституційні основи адміністративно-територіального устрою – це норми Конституції України, які регулюють всі найважливіші питання адміністративно-територіального устрою в інтересах здійснення найвищої мети, головних завдань і основних функцій нашої держави. Адміністративно-територіальний устрій являє собою таку сукупність тісно пов'язаних між собою елементів і відносин, яка виступає стосовно інших систем національно-державного устрою як єдине ціле.

Адміністративно-територіальний устрій – це внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці, що властивий для унітарних держав, правовий статус яких визначається центральною владою. Термін «адміністративно-територіальний устрій» передбачає територіальну організацію держави з її внутрішнім поділом на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Тобто, адміністративно-територіальний поділ – це певна модель просторової організації держави та зміст її територіального устрою з певним рівнем централізації та децентралізації.

На думку Х. Приходько, під адміністративно-територіальним устроєм варто розуміти поділ території не тільки з метою налагодження мережі публічних послуг населенню та ефективного управління, а й ефективного і економічного використання природних та інших ресурсів. Муніципально-територіальний устрій являє собою локальну територіально-організаційну мережу обслуговування територіальної громади на основі самоорганізації та взаємодії (колаборації) її інститутів і членів¹.

Як стверджує В. Федоренко, адміністративно-територіальний устрій – це територіальна організація держави, що характеризується внутрішнім поділом її на складові – адміністративно-територіальні одиниці різного рівня, відповідно до яких утворюються місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, що представляють публічну владу на місцях².

Адміністративно-територіальний устрій є територіальною та адміністративною організацією держави як усередині, так і зовні, що є основою надання публічних послуг населенню та здійснення управління публічними справами на центральному, регіональному та місцевому рівнях³.

Інститут адміністративно-територіального устрою, який включає в себе саму систему адміністративно-територіального поділу держави з її видами та рівнями адміністративно-територіальних одиниць і певними

особливостями їх взаємодії, є складовою (елементом) більш широкого інституту територіальної організації влади і знаходиться в безпосередньому взаємозв'язку з інститутом територіальної муніципальної влади.

Конституційне визначення адміністративно-територіальних основ організації влади в Україні має певну еволюцію.

Історичний досвід теоретико-правового обґрунтування формування інституту адміністративно-територіального устрою держави та дослідження процесу становлення перших державних утворень на території нинішньої України становить певну цінність.

Усі наукові дослідження проблеми адміністративно-територіального устрою України умовно поділяються на три періоди: дорадянський (до 1917 року), радянський (1917–1991 рр.) і пострадянський (після встановлення незалежності України).

У результаті аналізу наукових здобутків цих періодів можемо зробити певні висновки. Так, дорадянський період можна поділити на три великі часові періоди, які характеризуються відсутністю конституційних актів.

Отже, упродовж майже 150 років існував полково-сотенний адміністративно-територіальний устрій окремих частин території Правобережної України, Лівобережжя та частини Слобожанщини як важливий елемент державності Гетьманщини у вигляді державно-політичної автономії у складі Речі Посполитої, а згодом – у складі Російської держави. Територіальними одиницями цього адміністративно-територіального устрою були полк (усього налічувалося 16) та сотня, які розміщувалися в містах і містечках.

У дорадянський період досліджувалися окремі аспекти територіального устрою держави, основними напрямками наукових досліджень були: проблема розподілу території держави на територіальні одиниці; особливості порядку призначення та функцій посадових осіб, які управляли територіальними одиницями; проблема місця та ролі посадової особи, яка управляла певною територією держави; розробка теоретичних положень основ федералізму; особливості здійснення місцевого самоврядування тощо.

Становлення конституційного ладу в Україні з певними варіантами організації державної влади почалося у період відродження національної української держави, у 1917–1920 роки.

Так, прийнятий 10 червня 1917 р. I Універсал Української Центральної Ради «До Українського народу на Україні й поза Україною» проголосив Україну вільною, а IV Універсал від 9 січня 1918 р. проголосив УНР самостійною, ні від кого незалежною, вільною, суверенною державою українського народу. Ухвалений Центральною Радою Третій Універсал проголосив УНР, що діятиме у складі федеративної Російської Республіки, до складу якої мали входити вісім губерній.

6 березня 1918 р. Центральна Рада ухвалила Закон про поділ України на 32 землі та три міста-округи, який на практиці не був реалізований.

Конституція УНР (Статут про державний устрій, права і вільності УНР), прийнята 28 квітня 1918 р. Українською Центральною Радою в останній день існування цієї держави, юридично оформила відродження державності України, а також проголосила Україну суверенною, самостійною і ні від кого незалежною державою⁴.

За формою державного устрою УНР була унітарною державою з широким місцевим самоврядуванням, територіальна організація влади якої будувалася на основі принципу децентралізації. Конституція УНР визначила принципи адміністративно-територіального устрою, серед яких одним із ключових був принцип децентралізації. Як зазначалось у § 5 цього Закону, Україна складається із земель, волостей та громад, які користуються правами широкого самоврядування. Органами управління були ради відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а виконавчими органами – управи.

Згідно зі ст. 26 зазначеного Закону центральні органи влади – міністерства не мали права втручатися у діяльність рад і управ, а могли лише контролювати їх роботу через своїх представників. Суперечки між ними мали вирішуватися лише через суд. Однак ні ефективне адміністративне управління, ні систему місцевого самоврядування Центральна Рада та її органи не змогли налагодити.

Ідеологія адміністративно-територіальної реформи, розробником проекту якої на підставі економічного районування разом з планом ГОЕЛРО був Держплан СРСР, полягала у дотриманні принципу єдності економічного районування, національного складу та адміністративно-територіального поділу.

Метою розпочатої вже у 1922 р. адміністративно-територіальної реформи проголошувалося спрощення адміністративного апарату та наближення його до населення. Передбачалося також укрупнення губерній та їх об'єднання у великі економічні області, які поділялися на округи, райони (колишні повіти) та сільради (колишні волості). Схема адміністративно-територіального устрою була законодавчо закріплена у травні 1925 р. 9-м Всеукраїнським з'їздом Рад, який ухвалив другу Конституцію УСРР.

Необхідність другої адміністративно-територіальної реформи, що припадає на 30-ті роки, була пов'язана з труднощами управління після відмови наприкінці 20-х від триступеневої схеми і переходу у 1930 р. на двоступеневу систему «центр-район», в результаті ліквідації округи та укрупнення районів до 484. Практика показала неефективність двоступеневої системи та неспроможність центру управляти такою великою кількістю адміністративно-територіальних одиниць, у результаті чого у 1932 р. було вирішено повернутися до триступеневої системи із заміною округи на область.

Новий етап адміністративно-територіальної реорганізації розпочався в Україні наприкінці 1930-х рр. – початку 1940-х рр., що характеризувався приєднанням Західної України і створенням у 1939 р. семи областей, а також Бессарабії, Північної Буковини.

Наступний етап реорганізації почали здійснювати наприкінці Другої світової війни, що було пов'язано як зі зміною зовнішніх кордонів України, так і зі спробою оптимізації існуючих адміністративно-територіальних одиниць та зміною адміністративних кордонів у рамках Радянського Союзу. Так, у квітні 1944 р. з частин Миколаївської області було утворено Херсонську область.

Хоча з того часу і до початку 1990-х рр. схема областей і районів істотно не змінювалася, проте зміни у адміністративно-територіальному поділі були пов'язані насамперед з економічним районуванням України у складі Радянського Союзу і спрямовувалися на реалізацію проголошеної керівництвом країни політики укрупнення сільських районів, яких налічувалося на початку 1962 р. 604. У результаті перетворення їх залишилося 251, проте наприкінці 1960-х рр. їх кількість зросла до 475, тобто майже ніж удвічі.

Аналіз історичного досвіду функціонування і реформування адміністративно-територіального устрою в Україні дає змогу зробити певні висновки. Насамперед організаційні перетворення у системі адміністративно-територіального устрою у повоєнний час свідчать про те, що довоєнна система і в перші повоєнні роки потребувала істотних змін, зокрема у напрямі децентралізації та розвитку місцевого самоврядування, оскільки не сприяла ефективному розвитку суспільства ускладненнями соціальної структури суспільства і потребувала істотних змін ідеології суспільного розвитку.

Загалом побудова та функціонування АТУ за радянських часів базувалась на питаннях адаптації системи АТУ до потреб командно-адміністративної системи управління. СРСР був унітарною за суттю і змістом державою та за способом організації влади, хоча за способом конструкції території мав федеративний характер.

¹ Приходько Х. Актуальні проблеми державного устрою України / Х. Приходько // Право України. – 2014. – № 9. – С. 70.

² Федоренко В. Система адміністративно-територіального устрою України: проблеми конституційної теорії та практики / В. Федоренко // Право України. – 2014. – № 9. – С. 96.

³ Приходько Х. Вказана праця. – С. 67.

⁴ Конституційні акти України. 1917–1920. Невідомі конституції України. – К. : Філософська і соціологічна думка, 1992.

Резюме

Коршун В. Ф. Інститут адміністративно-територіального устрою України: теоретичні засади формування та становлення до проголошення незалежності України.

Виконано аналіз основних історичних подій та документів, що впливали на становлення та розвиток територіального устрою України, інституту адміністративно-територіального устрою. Стверджується, що до проголошення незалежності України на тодішніх історичних українських територіях існував переважно тривірневий АТУ у складі централізованої, у більшості – унітарної держави.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, інститут, територіальна організація держави, конституційне право.

Резюме

Коршун В. Ф. Інститут адміністративно-територіального устрою України: теоретические основы формирования и становления до провозглашения независимости Украины.

Проведен аналіз основних історических подій та документів, які впливали на становлення та розвиток територіального устрою України, інституту адміністративно-територіального устрою. Утверджується, що до провозглашения независимости Украины на тех исторических украинских территориях существовало трехуровневое АТУ в составе централизованного, в большинстве – унитарного государства.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, институт, территориальная организация государства, конституционное право.

Summary

Korshun V. Concept of administrative and territorial division of : theoretical framework of formation and establishment before 's independence.

Main historical events and documents that influenced establishment and development of Ukraine's territorial division, concept of administrative and territorial division, were analyzed, during the different historical periods before independence the territories of our country at that time, Ukrainian territories had mostly three-level administrative and territorial division and belonged to centralized and mostly unitary state.

Key words: administrative and territorial division, concept, territorial arrangement of state, constitutional law.

Ю. О. ЛІВАР

Юлія Олегівна Лівар, здобувач Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна

ЗАМІНА АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ У ПРОВАДЖЕННІ З ВИКОНАННЯ ПОСТАНОВ ПРО НАКЛАДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

Однією зі складових адміністративно-юрисдикційного процесу є провадження з виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, які приймаються в результаті розгляду уповноваженими органами адміністративної юрисдикції справ про адміністративні правопорушення.

Існуючі у науці погляди на кількість і зміст стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення суттєво різняться, пропонується виділяти від чотирьох до семи стадій такого провадження. Традиційно вважається, що провадження з виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення є стадією провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Найбільш поширеною є позиція стосовно наявності чотирьох стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення: порушення справи про адміністративне правопорушення (адміністративне розслідування); розгляд справи про адміністративне правопорушення та прийняття рішення; оскарження і опротестування постанови у справі про адміністративне правопорушення; виконання рішення, застосування адміністративного стягнення¹.

Іноді пропонується виділяти п'ять стадій: порушення справи та попереднє адміністративне розслідування; розгляд справи про адміністративний проступок; винесення рішення у справі; оскарження або опротестування рішення у справі і його перегляд; виконання постанови у справі².

На думку окремих вчених, можна виділити шість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення: порушення справи; адміністративне розслідування; розгляд справи; винесення постанови; перегляд постанови; виконання постанови³.

Найбільша кількість стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення, яка зустрічається у літературі – сім: порушення справи; збір і вивчення потрібної інформації; попереднє вивчення матеріалів справи; вибір норм права, що підлягають застосуванню; розгляд справи органами, що правомочні приймати рішення; розгляд скарг і прийняття кінцевого рішення; виконання рішення у справі⁴.

Варто зауважити, що майже всі дослідники включають до стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення стадію виконання постанови у справі про адміністративні правопорушення.

На нашу думку, це справедливо лише для постанов про закриття справи про адміністративне правопорушення. Що ж стосується виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, то виходячи зі структури Кодексу України про адміністративні правопорушення⁵ (далі – КУпАП) ця діяльність знаходиться за межами власне провадження у справі про адміністративні правопорушення. Про це свідчить той факт, що виконання постанов про накладення адміністративних стягнень присвячений окремий розділ КУпАП, який не входить до розділу IV КУпАП «Провадження в справах про адміністративні правопорушення».

Крім того, у структурі розділу V КУпАП майже всі глави присвячені провадженням щодо виконання конкретних видів адміністративних стягнень. Це дає підстави стверджувати, що нормативної моделі єдиного, уніфікованого провадження з виконання постанов про накладення адміністративних стягнень не існує, а особливості змісту кожного виду адміністративних стягнень обумовлюють специфіку процесуальної конструкції провадження з виконання постанови про накладення адміністративного стягнення певного виду.

Але в існуючій науковій літературі майже не звертається увага на те, що у структурі проваджень з виконання окремих видів адміністративних стягнень існує факультативний елемент, зміст якого полягає у заміні адміністративного стягнення одного виду на адміністративне стягнення іншого виду. Це обумовлено тим, що зміни до КУпАП щодо врегулювання питань, які унеможливають виконання адміністративних стягнень, були внесені лише наприкінці 2013 року. Але навіть побіжний погляд на відповідні норми дає підстави акцентувати увагу на проблемі відсутності належного правового регулювання процедури заміни адміністративних стягнень.

Отже, метою цієї статті є з'ясування підстав заміни адміністративних стягнень, а також процесуальних засад її здійснення.

КУпАП передбачено три випадки заміни адміністративних стягнень. Відповідно до ст. 321-1 КУпАП, у разі втрати працездатності, призову на строкову військову службу, взяття під варту, засудження до кримінального покарання у виді позбавлення або обмеження волі, або якщо невідоме місцезнаходження особи, постановою суду (судді) за поданням органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері виконання кримінальних покарань, громадські роботи замінюються штрафом, розмір якого визначається з розрахунку, що чотири години невідбутих громадських робіт дорівнюють одному неоподаткованому мінімуму доходів громадян.