

версальные договоры. – 1994. – С. 712–723. **8.** Закон Кыргызской Республики «О гражданстве Кыргызской Республики» от 18 декабря 1993 г. // Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики. – 1994. – № 1. – Ст. 1. **9.** Закон Республики Армения «О гражданстве Республики Армения» от 20 марта 2002 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14147> **10.** Закон Литовской Республики «О гражданстве» от 1 января 2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.legislationline.org/ru/legislation.php?tid=11&lid=6430&less=false> **11.** Закон Эстонской Республики «О гражданстве» от 19 января 1995 г. // Правовые акты Эстонии. – 1995. – № 13. – Ст. 122. **12.** Закон Латвийской Республики «О гражданстве» от 22 июля 1994 г. // Государственные акты Латвийской Республики. – 1994. – № 8. – Ст. 146. **13.** Закон Республики Молдова «О гражданстве Республики Молдова» от 5 июня 1991 г. // Советская Молдова. – 1991. – Июль. **14.** Закон Республики Грузия «О гражданстве Грузии» от 25 марта 1993 г. // Ведомости Парламента Грузии. – 1993. – № 5. – Ст. 66. **15.** Закон України «Про ратифікацію Європейської конвенції про громадянство» від 20 вересня 2006 р. / Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 45. – Ст. 437. **16.** Закон Республики Таджикистан «О гражданстве Республики Таджикистан» от 4 ноября 1995 г. // Ведомости Маджлиси Оли Республики Таджикистан. – 1995. – № 21. – Ст. 243. **17.** Альбертіні Л.М. Правове регулювання громадянства в європейських державах (порівняльний аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Альбертіні Л. М. – К., 1998. – С. 78-79; Тодика Ю.М. Громадянство України: конституційно-правовий аспект : навч. посібник / Тодика Ю. М. – Х.: Факт, 2002. – С. 103. **18.** Закон «Про громадянство Української Держави» від 2 липня 1918 р. // Державний вісник. – 1918. – № 21. – 11 липня. **19.** Закон Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации» от 31 мая 2002 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 22. – Ст. 2031.

УДК 32.001

В. Ф. КОРШУН**ЗМІСТ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ**

Приділено увагу з'ясуванню сутнісних характеристик інституту адміністративно-територіального устрою, місця адміністративно-територіального устрою в територіальній організації держави, проаналізовано роль принципів адміністративно-територіального устрою та визначено особливості, які характеризують адміністративно-територіальний устрій як цілісну систему.

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

Коршун В.Ф. Содержание принципов административно-территориального устройства

Внимание уделено выяснению существенных характеристик административно-территориального устройства, места административно-территориального устройства в территориальной организации государства, проанализирована роль принципов административно-территориального устройства и определены особенности, которые характеризуют административно-территориального устройства как единую систему.

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

Korshun Vitaliu. Principles of administrative territorial division

The article analyzes essential characteristics of administrative territorial division, its place in territorial organization of the state and the role of administrative division principles. This paper also defines peculiarities pertinent to the administrative and territorial division as an integral system.

Key words: *administrative and territorial division, territorial organization of the state, principle, constitutional law.*

Одним із шляхів удосконалення державотворення є розв'язання комплексу територіальних проблем на основі засад правової держави, зокрема, проблем адміністративно-територіального устрою.

Велике значення для реформування адміністративно-територіального устрою України, мають основні принципи, які покладено в основу адміністративно-територіального устрою України, з'ясування їх характеру, значення і механізму дії, а також вироблені на їх основі критерії для визначення оптимальних розмірів і особливостей окремих ланок системи адміністративно-територіального устрою.

Одним із способів територіальної організації України є запровадження закріпленого в Конституції України фундаментального принципу організації та здійснення державної влади шляхом її децентралізації і реформування відповідних рад у реальні органи місцевого самоврядування, оскільки успадкована від колишнього Радянського Союзу система «всевладдя Рад народних депутатів», що не передбачала поділу влади – ні горизонтального, ні вертикального, а між різними ланками системи адміністративно-територіального устрою існували відносини адміністративного підпорядкування. Це означало, що органи влади адміністративно-територіальних одиниць низової ланки у відповідності з принципом демократичного централізму знаходились в підпорядкуванні органів влади, які утворені на території одиниць середньої ланки, таким же чином і останні підпорядковувались вищестоящим органам.

Систему адміністративно-територіального устрою, як і територіальний устрій держави, сьогодні, слід розглядати крізь призму зовсім нових, змінених в протилежний бік функцій держави і принципів організації і діяльності всього державного апарату, що склався за часів радянського періоду існування України як складової частини партійно-командної системи. З моменту проголошення незалежності і самостійності України та закріплення в Конституції України держави України як демократичної, правової, соціальної, в якій людина, її життя, здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, змінилася вся система координат всього державного апарату і всієї цілісної системи державного механізму. В першу чергу змінилися функції нашої держави, і, якщо, на перший погляд, їх кількість чи назва залишилися майже незмінними, то зовсім іншим є їх зміст, їх сутнісні характеристики.

Адміністративно-територіальний устрій є історично зумовленим явищем, виток якого сягають часів зародження державної організації суспільства. Зародки інституту були спричинені економічними і політичними чинниками, мали як суто економічну основу і матеріальну базу, так і суто управлінське підґрунтя. Однак сучасний адміністративно-територіальний устрій України має іншу природу, але є на сьогодні недосконалим і суперечливим. Для з'ясування сутнісних характеристик інституту адміністративно-територіального устрою ключовим є його офіційне визначення, що міститься у відповідних правових актах.

Конституційне закріплення інституту адміністративно-територіального устрою можна вважати однією із засад конституційного ладу, хоча і не закріпленого 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 по встановленню і зміні адміністративно-територіального устрою; перелік найважливіших адміністративно-територіальних одиниць, на які поділяються територія держави.

Конституція України досить чітко визначає місце адміністративно-територіального устрою, зосереджуючи більшість відповідних норм в розділі про територіальний устрій, що дозволяє з усією упевненістю вирішити питання про місце адміністративно-територіального устрою в територіальній організації держави. Конституція певною мірою формулює завдання і принципи адміністративно-територіального устрою, що знайшло своє вираження в її преамбулі, де сформульована вища мета і головні завдання української держави, а також у статтях, в яких вказані основні напрямки діяльності (функції) держави, перш за все в сфері економічного, соціального і культурного розвитку.

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 по відношенню до інших систем національно-державного устрою як єдине ціле.

До числа певних особливостей, які характеризують адміністративно-територіальний устрій як цілісну систему, можна віднести:

- єдність і цілісність державної території (статті 2, 132 Конституції України);
- загальна направленість адміністративно-територіального устрою, його тісний зв'язок з основними функціями української держави, із завданнями економічного, соціально-культурного розвитку;
- єдина система, яка склалася в масштабі України взаємопов'язаних територіальних ділень – адміністративно-територіальних одиниць: Автономна Республіка Крим, область, район, місто, район в місті, селище і село;
- єдині основні принципи, що лежать в основі всього адміністративно-територіального устрою держави;
- єдність системи органів місцевої влади і органів місцевого самоврядування, утворених відповідно до існуючого адміністративно-територіального устрою;
- самостійність адміністративно-територіальних одиниць.

Принципи адміністративно-територіального устрою – це керівні вихідні положення, засади, що лежать в основі встановлення та функціонування внутрішньої адміністративно-територіальної організації держави, визначають її характер і зміст, а також відображають певні закономірності діяльності і розвитку адміністративно-територіальних одиниць, їх взаємовідносини між собою та іншими інститутами держави.

Принципи адміністративно-територіального устрою закріплені на конституційному рівні в розділі IX Конституції України, хоча інші норми Конституції також містять принципи територіального устрою як доповнення і розширення змісту цього інституту. До них належать принципи унітаризму, народного суве-

ренітету, непорушності державного кордону та внутрішньої територіальної організації держави, тобто ті засади, які встановлені статтею 132 Конституції України, зокрема, єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Однією із форм вираження державного суверенітету є право територіального верховенства, оскільки територія є не тільки просторовою межею держави, але і складає матеріальну основу її діяльності. Територіальне верховенство означає необмежене право держави здійснювати суверенітет на всій території України, адже згідно зі статтями 2, 132 Конституції України територія України в межах існуючого кордону є єдиною, цілісною і недоторканою. Важливою формою вираження суверенітету, здійснення територіального верховенства є повноваження по вирішенню питань адміністративно-територіального устрою.

Один із загальновизнаних принципів права є принцип недоторканості і цілісності державної території, що впливає зі смислу територіального верховенства держави. Цей принцип недоторканості і цілісності державної території має відповідний конституційний припис. Як встановлено частиною третьою статті 2 Конституції України, «територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою». Поняття цілісності означає неприпустимість насильницького розчленування державної території або захоплення та відторгнення (анексію) її частини, а недоторканість зумовлює, в першу чергу, заборону будь-якого посягання однієї держави на територію іншої.

Зі змісту частини першої статті 2 Конституції України, згідно з якою суверенітет України (державний суверенітет) поширюється на всю її територію, та частини другої статті 17, в якій йдеться, зокрема про захист суверенітету, територіальної цілісності і недоторканості також впливає конституційна вимога недоторканості і цілісності державної території. Крім того, згідно з положенням статті 132 Конституції України територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Принципом адміністративно-територіального устрою також є забезпечення найбільш повного задоволення соціальних потреб населення, їх культурно-побутових потреб і запитів. Цей принцип раніше взагалі не вказувався в літературі з питань адміністративно-територіального устрою, оскільки він ніколи спеціально ніде не вказувався в нормативних актах і матеріалах, які пов'язані з проведенням районування. Але в процесі здійснення адміністративного районування, особливо низового, враховувались конкретні обставини, які пов'язані з розміщенням соціально-культурних, побутових, комунальних та інших установ.

Так при створенні областей і округів враховувались інтереси культурно-побутового обслуговування населення, а введення районів дозволило значно наблизити до населення, особливо до селян, різні установи, які обслуговували сільське населення, зокрема лікарні, ветеринарні і агрономічні пункти, поштово-телеграфні контори, які раніше були відірвані від волості, і це тягло за собою певні труднощі для населення. яке обслуговувалось.

Свідченням цього є статистичні дані, які характеризують основні показники розвитку «мережі» охорони здоров'я, освіти, культури, побутового обслуговування, а також обсяг побутових послуг за перші десять років існування незалежної України. Наприклад, капітальні вкладення в будівництво комунальних підприємств, установ науки, культури, охорони здоров'я, освіти, мистецтва складало 9,5% від загальної суми капітальних вкладень в народне господарство. З одного боку, це говорить про досить великі зусилля з боку держави для покращення обслуговування населення і їх забезпечення соціальними послугами, з іншого боку, – про обмежені можливості в цьому відношенні через історичні умови, що склалися на протязі досить тривалого періоду часу.

Але в подальшому відповідне питання стало генеральним вектором економічного і соціального розвитку держави, свідченням чого є здійснення великих соціальних заходів, які мали загальну орієнтацію господарського розвитку країни на перспективу і були направлені на підвищення добробуту народу, зокрема розширення житлово-комунального і культурно-побутового будівництва, покращення охорони здоров'я, розвиток освіти.

Послідовне здійснення цього принципу адміністративно-територіального устрою, тісно пов'язаного з забезпеченням ефективного обслуговування населення всіма видами соціальних послуг, вимагає того, щоб при встановленні територіальних кордонів всім категоріям населення був забезпечений однаковий доступ і однакові можливості користуватися всім комплексом соціальних послуг на місцях, які інколи ще існують на місцях у зв'язку з відомчою відокремленістю.

У сучасних умовах здійснення згаданого принципу на практиці вимагає врахування цілого ряду факторів, які пов'язані з конкретними умовами окремих областей, міст і районів, керуючись при цьому загальним положенням про створення оптимальних умов для соціально-побутового і культурного обслуговування населення даної території. Неврахування територіального моменту, а також тієї обставини, що недостатній розвиток будь-якого елементу соціально-побутової інфраструктури, в тому числі і відставання в житловому будівництві, може призвести до розвитку небажаних соціальних явищ в територіальному плані, наприклад відтік працездатного населення і тощо.

Звичайно, кожна галузь сфери обслуговування – освіта, охорона здоров'я, культура, служба побуту – має свої територіальні особливості, які обумовлені розміщенням відповідних установ і підприємств, оцінити які стосовно до умов життя того чи іншого регіону не просто. Позитивне значення, як відмічалось в економічній літературі, можуть мати комплексні характеристики соціально-побутової інфраструктури, за допомогою яких можна було б абстрагуватись від галузевого підходу до оцінки умов життя населення і в якійсь мірі врахувати всі основні потреби населення тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці¹.

Розвиток сфери обслуговування в сільському районі багато в чому визначається тим, яке поселення є його адміністративним центром. Соціологічні дослідження, які проведені ще радянськими демографами, показують, що суттєва різниця характеристик районних центрів служать показником нерівності умов обслуговування і їх доступності для населення різних районів, а також нерівності якості виконання районоутворюючих функцій поселеннями, які є рівними за адміністративним статусом². Тому є доцільним здійснювати курс на обмеження росту великих міст, і розвивати систему багатофункціональних обслуговуючих центрів, оскільки та кількість обласних і республіканських міст явно не вистачає

для організації всебічного обслуговування населення на всій території нашої країни.

Принципи територіальної організації відображають об'єктивно існуючі риси, які характеризують державну територію і базуються на таких устоях суспільства, як економічні і політичні основи, національно-державний устрій і демократична організація держави. Організація території визначається такими принципами, які в найбільшому ступені відповідають інтересам груп чи окремих громадян. Будучи одним із найважливіших економічних факторів, територія складає частину матеріальної бази державного суверенітету, слугує просторовою основою економічної діяльності держави, і разом з тим є межею здійснення державної влади.

Держава організує свою територію на базі принципів районування, система яких відображає всю багатоманітність зв'язків, які існують у сфері територіальної організації. Слід розмежовувати загальне поняття територіального принципу держави і конкретні принципи, що характеризують організацію державної території. Поняття «територіальний принцип» вживається для позначення просторової сфери побудови державного апарату, для виразу територіального масштабу діяльності як апарату в цілому, так і його частин. Дія територіального принципу в організації державного апарату знаходить втілення в тому, що всі його ланки будуються у відповідності з державно-територіальним поділом.

Інколи територіальний принцип має більш широке значення, коли він розглядається не як один із показників структури державного апарату і його органів, а як фактор організації і діяльності держави в цілому, включаючи його економічну, національну, політичну організацію. Широку сферу дії територіального принципу визначає значення території як єдиної просторової бази держави, дією якого охоплюється вся структура держави.

Існування єдиного територіального принципу побудови держави передбачає наявність ряду конкретних принципів організації державної території, які мають різний зміст – економічний, географічний, політичний і т.д., які носять правовий характер, оскільки закріплені в положеннях нормативно-правових актів, що регулюють державну організацію території.

Принципи територіальної організації втілюються не лише в побудові адміністративно-територіальної системи, а й в організації апарату державної влади і в устрої всіх форм національних утворень. Хоча за своїм змістом ці принципи зводяться звичайно до принципів адміністративно-територіального поділу, як єдиних положень, які найбільш узагальнено характеризують територіальну структуру держави, хоча своєю дією вони охоплюють менш широку сферу відносин, ніж це охоплюється поняттям територіальної організації.

Такі найбільш загальні принципи адміністративно-територіального устрою, які вироблені в практиці державного будівництва нашої країни. Подальше удосконалення адміністративно-територіального устрою та проведення реформи адміністративно-територіального устрою і перехід до нової системи адміністративно-територіального устрою може бути ефективним лише за умови чіткого визначення принципів територіальної організації держави і їх поєднання з принципами адміністративно-територіального устрою, які нададуть змогу визначення чітких критеріїв для визначення оптимальних розмірів кожної ланки адміністративно-територіальних одиниць, в межах яких і створюються відповідні органи державної влади і місцевого самоврядування для здійснення державою своїх функцій і завдань на місцях.

1. Социальные проблемы в перспективном планировании. – М.: Экономика, 1982. – С. 281-282. 2. Проблемы расселения в СССР / под ред. В.С. Хорева. – М. Статистика, 1980. – С. 70-75.

УДК.340.13+341.23

Н. В. КРАВЧЕНКО

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ВІТЧИЗНЯНОГО ОМБУДСМАНА З ПРАВ ІНВАЛІДІВ: ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ ПРИНЦИПІВ

Досліджено становлення та розвиток інституту Урядового уповноваженого з прав інвалідів як одного з механізмів імплементації в українське законодавство принципів Конвенції про права інвалідів. Проаналізовано законодавство України з точки зору втілення цих принципів та як правову передумову формування правового статусу вітчизняного омбудсман з прав інвалідів.

Ключові слова: принципи права, конвенція, омбудсман, права інвалідів.

Кравченко Н.В. Становление института отечественного омбудсман по правам инвалидов: имплементация международно-правовых принципов

Изучено становление и развитие института Правительственного уполномоченного по правам инвалидов как одного из механизмов имплементации в украинское законодательство принципов Конвенции о правах инвалидов. Проанализировано законодательство Украины с точки зрения осуществления этих принципов и как правовые предпосылки формирования правового статуса отечественного омбудсман по правам инвалидов.

Ключевые слова: принципы права, конвенция, омбудсман, права инвалидов.

Kravchenko Nadia. Formation the national institute of ombudsman on handicapped persons rights: implementation of international and legal principles

The formation and development of the Institute of Government Commissioner for rights of the disabled as a mechanism for implementation in Ukrainian law principles of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities are investigated. The current legislation of Ukraine in terms of implementation of these principles and as a legal prerequisite for the formation of the legal status of the national ombudsman for the Disability Rights are analyzed in the article.

Key words: principles of law, convention, ombudsman, rights of the disabled.

Конституційне закріплення прав і свобод людини як найвищої цінності та їх відповідність нормам міжнародного права є однією з важливих ознак демократичної, соціальної держави. Відповідно до ст. 24 Конституції України усі громадяни мають рівні конституційні права і свободи та є рівними в своїх можливостях перед законом. Цією нормою вітчизняний законодавець закріпив один з головних принципів правової, демократичної держави – принцип рівності, який означає рівність кожної особи, яка знаходиться на території України, перед законом.

Однак, на жаль, в українському суспільстві, як і в усіх інших, існує значна кількість осіб з особливими потребами, які пов'язані зі станом їх фізичного здоров'я. Так, наприклад, у вересні 2013 р. у Вінницькій області проживало більше

© **КРАВЧЕНКО Надія Валеріївна** – головний спеціаліст департаменту соціальної політики Вінницької обласної державної адміністрації