

РОЗДІЛ 1

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА; ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ

УДК 321.01; 342.2

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ЯК ІНСТИТУТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА (ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА)

Батанов О.В.,

доктор юридичних наук, професор

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

У статті розкриваються сутнісні та змістовні характеристики адміністративно-територіального устрою як інституту конституційного права. Доводиться, що з феноменом території синергетично пов'язані практично усі фундаментальні явища політико-правового та державно-управлінського життя сучасного суспільства і держави. Територіальний ресурс, з одного боку, – один із важливих компонентів процесу досягнення завдань, цілей та функцій держави, а з іншого – іманентна ознака та стратегічний елемент механізму реалізації її суверенних прав. На думку автора, у своїй єдності розглянуті у статті аспекти у розумінні сутності адміністративно-територіального устрою дають змогу говорити про існування даного феномену як фундаментального інституту конституційного права, який має гносеологічні, онтологічні, інституціональні, конститутивні, функціонально-телеологічні, історичні та інші параметри.

Ключові слова: територія, держава, державний устрій, адміністративно-територіальний устрій, державний кордон, функції території.

Батанов А.В. / АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ УСТРОЙСТВО КАК ИНСТИТУТ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА (ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА) / Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, Украина

В статье раскрываются сущностные и содержательные характеристики административно-территориального устройства как института конституционного права. Доказывается, что с феноменом территории синергетически связаны практически все фундаментальные явления политико-правовой и государственно-управленческой жизни современного общества и государства. Территориальный ресурс, с одной стороны, – один из важных компонентов процесса достижения задач, целей и функций государства, а с другой – имманентный признак и стратегический элемент механизма реализации его суверенных прав. По мнению автора, в своем единстве рассмотренные в статье аспекты в понимании сущности административно-территориального устройства позволяют говорить о существовании данного феномена как фундаментального института конституционного права, который имеет гносеологические, онтологические, институциональные, конститутивные, функционально-телеологические, исторические и другие параметры.

Ключевые слова: территория, государство, государственное устройство, административно-территориальное устройство, государственная граница, функции территории.

Batanov O.V. / ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE AS AN INSTITUTION OF CONSTITUTIONAL LAW (THEORY AND PRACTICE) / V.M. Koretsky Institute of State and Law of the National Ukrainian Academy of Sciences, Ukraine

The article describes the essential and substantial characteristics of the administrative-territorial structure as an institution of constitutional law. It is proved that the phenomenon of the territory synergistically linked to virtually all of the fundamental phenomena of political and legal and public administrative life of modern society and the state. Territorial resources, on the one hand, an important component of the process of achieving goals, objectives and functions of the state, and on the other – a sign of an immanent and strategic element of the mechanism of realization of its sovereign rights. According to the author, in its unity, are discussed in the article aspects in understanding the essence of the administrative-territorial structure, allow to speak about the existence of this phenomenon as a fundamental institution of constitutional law that has epistemological, ontological, institutional, constitutive, functional and teleological, historical and other parameters.

Key words: territory, state, state structure, state border, administrative-territorial structure, function of the territory.

Поняття території є однією із центральних категорій у конституційно-правовій науці. З феноменом території синергетично пов'язані практично усі фундаментальні явища політико-правового та державно-управлінського життя сучасного суспільства і держави. Розглядаючи територію як одну з основних критеріальних ознак будь-якої держави, необхідно мати на увазі, що територія є також життєвим простором людей. Тому для кожної держави питання територіального устрою мають велике, подекуди стратегічне, значення. Держава поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, в яких утворюються та функціонують органи публічної влади, налагоджується управління цими територіями. У силу цього життєвий простір країни впорядковується у державний, геополітичний, господарсько-економічний, соціально-культурний, правовий, інформаційний та інший простір.

Саме тому територія держави завжди була і залишається одним із ключових ресурсів її розвитку, а територіальний потенціал – одним з основних показників для оцінки сучасних держав, раціональне використання якого є важливим чинником ефективного та безпечного розви-

тку будь-якої країни. Такого роду раціоналізації сприяє вироблення цілісної, об'єктивної, що відповідає сучасним потребам політико-правового та державно-управлінського розвитку наукової концепції адміністративно-територіального устрою сучасної держави, заснованої на пріоритеті розвитку та охорони державної території на благо та в інтересах суспільства.

Розробка та реалізація такої концепції спрямовані на формування моделі адміністративно-територіального устрою, адекватної завданням та функціям держави, її всебічному сталому розвитку та модернізації державно-управлінських інститутів. Адже адміністративно-територіальний устрій є одним із найважливіших інститутів конституційного ладу будь-якої держави. Цей інститут характеризує юридичні якості та властивості такого основного складового елемента держави, як її територія. Адміністративно-територіальний устрій є організацією територіальної влади в державі.

Слід зазначити, що значне ускладнення механізму територіальної організації влади та управління в сучасній Європі, як і в цілому у світі, багаторівневість організа-

ційних та функціональних моделей публічної влади, які пов'язані з втіленням принципів субсидіарності та децентралізації, у зв'язку з чим посилюються тенденції її наближення до населення, актуалізує аналіз як внутрішньо системних зв'язків територіальних одиниць у рамках системи адміністративно-територіального устрою держави, так і особливостей їх міжнародної правосуб'єктності в умовах міждержавної інтеграції.

Зарубіжний досвід свідчить про наявність різних способів конституційного регулювання питань адміністративно-територіального устрою. Зокрема, можна виділити ті з них, в яких конституції:

- взагалі не містять норм, присвячених питанням адміністративно-територіального устрою, або ж обмежуються загальною характеристикою форми державного устрою. До таких належать: Конституційні Акти Об'єднаного Королівства Великобританії та Північної Ірландії і Конституція Республіки Ірландія, Конституція Республіки Кіпр, Конституція Республіки Мальта, Конституція Князівства Монако, Конституція Швеції тощо;

- містять лише бланкетні норми, що передбачають необхідність прийняття спеціальних законів про адміністративно-територіальний устрій. Тобто в конституціях цілої низки держав зафіксовано, що адміністративно-територіальний устрій країни визначається спеціальним законом. Зокрема, такі правові норми закріплено в ст. 11 Конституції Республіки Литва, Конституція Республіки Естонія у ст. 2 аналогічно встановлює, що адміністративно-територіальний поділ країни визначається окремим законом;

- детально визначають засади територіального устрою, закріплюють систему адміністративно-територіальних одиниць. Так, нагадаємо, що засади функціонування політико-територіальних утворень конституційно регламентовані в Іспанії, Італії, Португалії тощо. Засади, на яких ґрунтується територіальний устрій, регламентовано в конституціях Греції, Іспанії, Польщі.

Для характеристики територіальної організації держави у конституціях країн – членів Європейського Союзу використовують різні терміни. Наприклад, це «територія Федерації» та «федеративна держава» (Конституція Австрійської Республіки), «федеративна держава» (Конституція Бельгії), «Федерація», «федеративна держава», «територія Федерації» (Основний Закон для Федеративної Республіки Німеччина), «структура держави» та «адміністративний поділ країни» (Конституція Греції), «територія держави Латвія» (Конституція Латвійської Республіки), «територія Литовської держави» (Конституція Литовської Республіки), «територіальний устрій» та «територіальний поділ держави» (Конституція Республіки Польща), «територія Словацької Республіки» (Конституція Словацької Республіки), «територія Румунії» та «територія румунської держави» (Конституція Румунії), «унітарна держава» та «адміністративний поділ території» (Конституція Португальської Республіки), «територія Угорщини» (Конституція Угорщини), «територія Фінляндії» та «адміністративний поділ» (Конституція Фінляндії). Іноді використовуються словосполучення «державний устрій» (Конституція Естонської Республіки).

Однак, оскільки слова «поділ» або «устрій» держави, «державний устрій» мають дуже широке значення (вони характеризують те, як у цілому побудована держава), у сучасній державознавчій та управлінській доктрині для характеристики територіальної організації публічної влади та управління іноді застосовують термін «державно-територіальний устрій». Але найбільш вживаною та адекватною тому явищу, яке вона характеризує, є категорія «адміністративно-територіальний устрій». У цьому аспекті слід позитивно оцінювати пропозицію щодо зміни назви розділу IX Конституції України з наявного «Територіальний устрій України» на «Адміністративно-територіальний устрій України», яка міститься у проекті Закону «Про вне-

сення змін до Конституції України (щодо територіального устрою та місцевого самоврядування)», підготовленому і схваленому Конституційною Комісією та переданому Президенту України 26 червня 2015 року.

Використовуючи термін «територіальний устрій», слід розуміти, що територія є не тільки просторовою межею держави, але й складає матеріальну основу її діяльності, форму прояву державного суверенітету, а територіальний устрій – одну з генезисних, структурних і функціональних ознак держави. Тому державний устрій не можна ототожнювати ні з територією, її організацією, ні з адміністративно-територіальним устроєм. Це складне системне політико-правове й державно-управлінське утворення, що має (має мати) соціально-економічні, політичні, національно-етнічні, культурологічні й екологічні підстави.

Спроби зведення державного устрою до територіального або адміністративно-територіального поділу, які іноді мають місце у конституційній доктрині, а також у законодавстві та деяких законопроектних роботах, або інтерпретація конституційних правоположень про територіальний устрій за допомогою використання уявлень про державний устрій (у деяких наукових працях) є певним спрощенням, які не забезпечують вирішення ключових проблем державного будівництва – територіальної організації та територіальної дії державної влади, її структурної організації, співвідношення та співробітництва з публічними структурами громадянського суспільства (органами місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення).

За такого ототожнення змішування, взаємонакладення понять по-різному може тлумачитися конституційна лексика, а звідси страждає законодавча логіка та техніка, що у свою чергу негативно віддзеркалюється на організації та ефективності діяльності державної влади та місцевого самоврядування, а звідси – на якості публічних послуг, які надаються (повинні надаватися) населенню.

Отже, з позицій як теорії, так і законодавчої філософії та законодавчої техніки слід виходити з концептуальної ідеї про те, що «територіальний устрій» – категорія більш широка, а «адміністративно-територіальний устрій» – його невід'ємна (одна із) складова частина. Якщо «територіальний устрій» – це передбачена законом форма територіальної організації держави з метою забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань та здійснення функцій держави та суспільства, то «адміністративно-територіальний устрій» – це територіальна організація 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. Адміністративно-територіальний поділ – це своєрідний каркас просторової організації держави та зміст її територіального устрою. Залежно від особливостей політичної системи та характеру правлячого режиму даної держави конкретно-правовий зміст адміністративно-територіального устрою може передбачати різну ступінь централізації та децентралізації.

Відзначимо, що проблема адміністративно-територіального устрою як інституту конституційного права є однією з найбільш складних та, незважаючи на наявність багатьох наукових праць, найменш досліджених у конституційно-правовій науці. Подібний вакуум наукових досліджень проблем адміністративно-територіального устрою, особливо з позиції досвіду країн Європейського Союзу та у контексті євроінтеграційних устремлень України, суттєво відбивається на практиці конституційного будівництва.

Сучасні процеси, пов'язані з реформуванням адміністративно-територіального устрою, повільні темпи й труднощі трансформації держави й суспільства на принципах свободи і демократії пов'язані зі слабкістю наукових основ адміністративно-територіального устрою, місцево-

го самоврядування та локальної демократії та відсутністю науково-аналітичного забезпечення державної політики у сфері місцевого самоврядування, або так званої державної муніципальної політики України.

Наслідком цього, зокрема, є те, що більшість проблем адміністративно-територіального устрою та правосуб'єктності адміністративно-територіальних одиниць визнаються і стають предметом доктринального обґрунтування й практичного розв'язання постфактум, вже після того, як вони загострилися. Парадоксальною є практика внесення сучасних урядових ініціатив у сфері адміністративно-територіального устрою, а вже потім формальні одноособові спроби їх концептуалізації.

Варто зазначити, що адміністративно-територіальний устрій кожної держави зумовлений рядом об'єктивних і суб'єктивних чинників – історичних, політичних, географічних, національних, економічних, культурних, мовних та ін. Формування системи адміністративно-територіального поділу – тривалий процес. Адміністративно-територіальний поділ держави на певні частини виник разом із появою самої держави, що прийшла на зміну родовій організації суспільства. Він поєднує у собі як елементи природного уособлення територій, кожна з яких об'єднується власною системою господарських, соціальних, культурних зв'язків, транспортних комунікацій, в окремих випадках – особливостями етнічного або конфесіонального складу населення, так і заходи, що ініціюються органами влади, які зацікавлені у структуруванні території, упорядкуванні її організації з метою вдосконалення системи управління, підвищення ефективності фіскальної політики.

Перетворення у сфері адміністративно-територіального поділу можуть підпорядковуватися пріоритетам, які диктуються доктринальними вказівками правлячого режиму, що у минулому продемонстровано в СРСР втіленням у життя етнічного принципу утворення нових адміністративно-територіальних одиниць. Свідченням політичного пропагандистського підходу до перетворень в адміністративно-територіальному устрої є, наприклад, практика перейменувань об'єктів адміністративно-територіального поділу, реалізована в колишньому СРСР, яка мала на меті, зокрема, формування в суспільстві засобами «топонімічної» пропаганди певних соціальних орієнтирів та політичних цінностей. Специфіка перейменувань вказаного періоду характеризувалась їх масштабністю, яскраво виявленим зв'язком із політичною кон'юнктурою кожного історичного моменту. Наслідком реалізації означеної політики стало ігнорування історичних назв і насадження штучних, ідеологічно витриманих топонімів. Зворотній процес перейменувань та повернення до історичних назв не менш складний, свідченням чому є відповідні процеси, які відбуваються в сучасній Україні.

При проведенні адміністративно-територіального поділу, як правило, враховуються і традиційно усталені кордони між територіальними громадами (територіальними колективами) та міркування, які пов'язані з вирішенням управлінських завдань, що дає дослідникам підстави говорити про так звані «природні» та «штучні» адміністративно-територіальні одиниці. Перші розглядаються як утворення, що історично склалися, кордони яких визначились у ході розвитку територіальних громад (територіальних колективів): зокрема, це поселення – міста, селища, села. Інші – як регіони, які були виділені органами державної влади на основі економічного районування або на інших засадах (області, автономії, губернії, департаменти).

Залежно від тих чи інших чинників в одних країнах світу існують складні системи адміністративно-територіального устрою (Великобританія, Італія, Франція та ін.), а в інших, більш дрібних, країнах такі системи взагалі відсутні. Хоча навіть у дрібних країнах можуть існувати національні системи адміністративно-територіального устрою. Наприклад, Мальта розділена на 68 місцевих гро-

мад (муніципалітетів). Ці громади є основною формою місцевого самоврядування, й немає проміжного рівня між ними та національним урядом. Поділ країни на 6 округів (з яких – 5 на головному острові) і на 3 регіони (з яких 2 – на головному острові) застосовуються лише у статистичних цілях.

Адміністративно-територіальний устрій виконує різні функції. Головна з них – бути територіальною основою організації місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, політичних партій, громадських і релігійних організацій тощо. Даний устрій сприяє також організації самого населення у територіальних колективах сіл, селищ і міст, у виборчих округах на президентських, парламентських і муніципальних виборах, загальнонаціональних та місцевих референдумах. Також адміністративно-територіальний устрій має велике значення для реалізації конституційних прав, свобод та обов'язків людини і громадянина, вибору ними місця проживання, свободи пересування тощо, а отже, повинен бути пристосований до потреб людини і відбивати її уявлення про розумну організацію місцевої влади.

Саме тому від адекватного адміністративно-територіального устрою залежить вирішення багатьох важливих проблем, пов'язаних із розвитком територіальних громад. У свою чергу місцеве самоврядування у силу своєї природи є інтегруючою ланкою між населенням та державними структурами, ефективним інструментом регіональної політики. Розвиток місцевого самоврядування сприяє зміцненню держави, її територіальній цілісності; зниженню вірогідності виникнення соціальних напружень та національних конфліктів; формуванню адаптованої до місцевих особливостей економіки.

Концептуальною основою для з'ясування сутності та змісту теоретичних та прикладних проблем адміністративно-територіального устрою є те, що адміністративно-територіальна одиниця – це частина єдиної території держави, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Усі адміністративно-територіальні одиниці є носіями певних прав та обов'язків. Вони мають, зокрема, права та обов'язки стосовно до інших адміністративно-територіальних одиниць, а також стосовно того суб'єкту, територіальною частиною якого вони є.

Суб'єктами конституційно-правових відносин є як самі адміністративно-територіальні одиниці, так і органи державної влади та органи місцевого самоврядування, які утворюються і функціонують у цих адміністративно-територіальних одиницях. Тому адміністративно-територіальні одиниці можуть брати участь у правових та державно-управлінських відносинах як безпосередньо, так і через свої органи. При цьому, коли органи державної влади або органи місцевого самоврядування виступають у правовідносинах від імені адміністративно-територіальних одиниць, суб'єктами таких відносин є не самі органи державної влади або органи місцевого самоврядування, а ті адміністративно-територіальні одиниці, від імені яких вони виступають.

Слід мати на увазі й те, що суб'єктом конституційно-правових та державно-управлінських відносин виступає не територія, а саме адміністративно-територіальна одиниця, тобто частина території суверенної держави, яка є певним чином організованою. Адміністративно-територіальна одиниця – це не тільки і не стільки географічне, а, в першу чергу, публічно-правове утворення, соціальною основою якого є населення, яке відіграє вирішальну роль у формуванні адміністративно-територіальної одиниці, конституційного розуміння її правового статусу. Адміністративно-територіальна одиниця є одним зі способів публічно-правової (іноді – політичної) організації населення.

Адміністративно-територіальна одиниця як суб'єкт конституційно-правових та державно-управлінських від-

носин характеризується тим, що має свої закріплені у правових актах кордони, своє найменування, органи державної влади або органи місцевого самоврядування, через які вона реалізує надані їй права. Слід відзначити, що якщо адміністративно-територіальні одиниці є, як правило, виключно суб'єктами конституційно-правових відносин, то органи державної влади або органи місцевого самоврядування, за допомогою яких вони можуть брати участь у правовідносинах, належать до числа учасників широкого кола суспільних відносин, які регулюються різними галузями права. Усі адміністративно-територіальні одиниці мають самостійну матеріально-технічну базу і бюджет.

Спеціальна правосуб'єктність окремих адміністративно-територіальних одиниць у конституційно-правових відносинах, як правило, є різною. Як свідчить світовий досвід, за своїми географічними ознаками адміністративно-територіальні одиниці не є однорідними. Вони поділяються на регіони (автономії, області, райони) та населені пункти (поселення – села, селища, міста). Не є однорідними адміністративно-територіальні одиниці також з огляду на те значення й місце, яке вони посідають у системі адміністративно-територіального устрою.

Так, населений пункт – це, як правило, частина комплексно заселеної території держави, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом. Населені пункти традиційно поділяються на міські і сільські.

Найбільш рельєфно актуальність проблематики адміністративно-територіального устрою на рівні населених пунктів віддзеркалюється у містах. Адже саме міста є феноменом людської цивілізації та генераторами соціальних змін у суспільстві. У містах концентруються як людські, так і всі інші види ресурсів. Водночас міста – це не просто зменшене суспільство. Вони не тільки відображають політичні, економічні, соціальні та культурні процеси, які відбуваються в ньому, однак володіють власними закономірностями розвитку й функціонування, виступають центрами політичного, економічного та духовного життя народу та у цьому плані – двигунами прогресу.

Щодо сільських населених пунктів зазначимо, що сільська місцевість – це територія, яка розташована за межами міських поселень, що включає поселення, природне середовище, виробничі та інфраструктурні об'єкти і здійснює переважно сільськогосподарські, лісгосподарські, рекреаційні, природоохоронні та просторово-комунікаційні функції.

Слід мати на увазі, що адміністративно-територіальною одиницею є не кожний населений пункт і не власне населений пункт, оскільки це поняття, скоріше, географічне, а один чи кілька населених пунктів з навколишніми землями, що перебувають під юрисдикцією єдиного для них територіального колективу (спільноти мешканців, громади) та відповідних органів місцевого самоврядування та управління). Ось чому в країнах Європейського Союзу первинна ланка адміністративно-територіального поділу традиційно носить назву не село, селище, місто, а комуна, муніципалітет, община. Ця назва є похідною від назви первинного суб'єкта місцевого самоврядування – комуни, муніципалітету, общини, громади тощо.

Тому не випадково у проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо територіального устрою та місцевого самоврядування)» від 26 червня 2015 року запропоновано в майбутньому і в Україні запровадити універсальну назву первинної одиниці адміністративно-територіального устрою – «громада» (ч. 2 ст. 133 проекту), що в цілому абсолютно виправдано та доцільно, в тому числі, з позиції інтеграції України в європейське співтовариство та зближення з принципами і стандартами Європейського Союзу, в тому числі, і в аспекті адміністративно-територіальної організації. Позитивної оцінки

заслужує положення, згідно з яким територія України поділена на громади. Адже громада – яскравий приклад самоврядування протягом всієї людської історії. Ідея громад як адміністративно-територіальних одиниць – це рішучий крок до модернізації закостенілого, вкрай архаїчного адміністративно-територіального устрою України, який практично без змін перекочував із Конституції УРСР 1978 р. у Конституцію України 1996 р.

Означений аспект має важливе теоретико-методологічне значення не тільки у процесі модернізації адміністративно-територіального устрою, але й з точки зору осмислення правової природи муніципальної влади та її функцій, її ролі в механізмі реалізації конституційних прав та свобод людини і громадянина та в цілому осмислення сутності місцевого самоврядування та його місця у громадянському суспільстві, його політичній, економічній, соціальній та інших підсистемах. Тобто питання низового рівня адміністративно-територіального устрою в демократичній державі перебуває у прямій залежності від проблем місцевого самоврядування. Територіальна основа місцевого самоврядування може сприяти, а може гальмувати розвиток муніципального законодавства та ефективність місцевого самоврядування.

Територіальну основу місцевого самоврядування традиційно складають село, селище, місто, інше поселення, тобто право вирішувати питання місцевого значення визнається лише за територіальними громадами, які становлять мешканці так званих «природних» адміністративно-територіальних одиниць – поселень. Такий підхід до визначення кола суб'єктів права на місцеве самоврядування має глибокі історичні корені. Саме в поселеннях люди природним шляхом групувалися для спільного життя, проблеми якого вони обговорювали на сходах, загальних зборах, а для здійснення поточного управління обирали відповідних осіб (органи). Саме захисту природних прав кожної територіальної громади та кожної людини окремо, збереженню неповторного та індивідуального вигляду кожного села, селища, міста покликаний слугувати такий конституційний інститут, як місцеве самоврядування. У цьому аспекті заслуговує на увагу запропонована у проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо територіального устрою та місцевого самоврядування)» від 26 червня 2015 року норма, згідно з якою територіальну громаду становлять мешканці поселення чи поселень, з якого чи яких утворено громаду (ч. 2 ст. 140 проекту).

Отже, місцеве самоврядування має чітко виражений локально-територіальний характер. Воно здійснюється лише там, де реально проживають люди: у селі, селищі, місті. Будь-які «штучні» територіальні укрупнення «спущені» з «центру» (зокрема, області, округи, райони, землі, регіони), мають на меті адміністративно-політичні, державно-управлінські, господарсько-економічні та інші цілі, але суто теоретично не утворюють нового просторового ареалу місцевого самоврядування. Тому проблеми адміністративно-територіального поділу на низових ланках є проблемами не адміністративними, а місцевого самоврядування, проблемами формування дієздатних територіальних громад. В адміністративному, політичному підході до їх вирішення криється велика небезпека для місцевого самоврядування.

Зарубіжний досвід, зокрема Польщі, показує, як необхідно проводити реформи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою. Тут, передусім, була сформована і законодавчо та фінансово забезпечена низова одиниця – гміна. Тобто спочатку, відбулася реформа гмін. І лише із січня 1999 року були впроваджені нові принципи територіального поділу країни і відповідної організації влади (повіти і воєводства). Позитивний досвід гмін значною мірою розширив базу підтримки ідеї подальшої децентралізації. Така поступовість реформ може бути позитивним прикладом і для України.

Очевидно, що при конституюванні територіальних громад вітчизняний законодавець пішов правильним шляхом, зосередивши територіальне самоврядування виключно на місцевому рівні, тобто в місцях традиційного та відносно компактного проживання людей – селах, селищах, містах. Тільки в цих межах люди відчувають себе територіальною громадою, об'єднаною спільними інтересами.

Також важливою ланкою адміністративно-територіального устрою держави є регіональні та субрегіональні утворення. До регіонів традиційно зараховують автономії, області, міста-регіони зі спеціальним статусом (столичні округи) тощо. У проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо територіального устрою та місцевого самоврядування)» від 26 червня 2015 р. передбачається, що декілька громад становлять район. Одним

з елементів системи адміністративно-територіального устрою конституюватимуться регіони. Регіонами є Автономна Республіка Крим та області. Передбачається, що особливості Києва і Севастополя в системі адміністративно-територіального устрою визначатимуться окремими законами (ч. 3–5 ст. 133 проекту).

Необхідно констатувати, що адміністративно-територіальний устрій будь-якої держави, попри його специфічність, а подекуди й унікальність, є не лише одним із ключових факторів цілісності держави, який суттєво впливає на усі елементи форми держави: державний устрій, форму правління, політичний режим, але й визначає рівень її соціально-економічного розвитку. Це і підкреслює важливість своєчасного вирішення проблем, тією чи іншою мірою пов'язаних з адміністративно-територіальним устроєм.

УДК 94(477.82.)"192/193":061.23(=161.2)

УКРАЇНСЬКІ НАЦІОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНІ ТОВАРИСТВА НА ВОЛИНІ В ПЕРШІЙ ТРЕТИНІ ХХ СТОЛІТТЯ (КОРОТКИЙ ІСТОРІОГРАФІЧНИЙ ОГЛЯД)

Булавина С.Є.,
к.іст.н., доцент кафедри теорії та історії держави і права
Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки

У статті проаналізовано здобутки української та зарубіжної історіографії щодо діяльності українських національно-культурних товариств на Волині у першій третині ХХ ст. З'ясовано, що в українській, а тим паче в зарубіжній історіографії, відсутні комплексні дослідження, присвячені діяльності цих товариств у зазначений період.

Ключові слова: національно-культурні товариства, «Просвіта», Волинь, історіографія, українські та польські науковці, міжвоєнний період, радянська історіографія.

Булавина С.Е. / УКРАИНСКИЕ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНЫЕ ОБЩЕСТВА НА ВОЛЫНИ В ПЕРВОЙ ТРЕТИ ХХ ВЕКА (КРАТКИЙ ИСТОРИОГРАФИЧЕСКИЙ ОБЗОР) / Восточноукраинский национальный университет имени Леси Украинки, Украина

В статье проанализированы достижения украинской и зарубежной историографии относительно деятельности украинских национально-культурных обществ на Волини в первой трети ХХ века. Выяснено, что в украинской, а тем более в зарубежной историографии отсутствуют комплексные исследования, посвященные деятельности этих обществ в указанный период.

Ключевые слова: национально-культурные общества, «Просвита», Волинь, историография, украинские и польские ученые, межвоенный период, советская историография.

Bulavina S.E. / UKRAINIAN NATIONAL CULTURAL COMMUNITIES IN VOLYN IN THE FIRST THIRD OF THE 20th CENTURY (A BRIEF HISTORIOGRAPHIC REVIEW) / Lesya Ukrainka Eastern European National University, Ukraine

The article is devoted to the analysis of the achievements of the Ukrainian and foreign historiography in the field of the activity of the Ukrainian national cultural communities in Volyn in the first third of the 20th century.

It was found out that the activity of the Ukrainian national cultural communities in Volyn in the first third of the 20th century is one of the pages in the Ukrainian historiography that has been studied little. Taking into account a political factor a historiography of the problem can be divided into several groups: 1) publicistic and scientific studies that appeared during the period between the wars in the 20th century; 2) after the war historiography of the 1940-1980s; 3) works by modern Ukrainian and Polish scientists.

It is important to pay attention to the fact that in a few works the achievements of the Ukrainian historiography in filling in the thematic gaps in the studies of this problem were characterized. During the period between the wars a state of a national Ukrainian school attracted much attention of the society.

A post-war Soviet historiography viewed the events of the cultural and educational life on the Western Ukrainian lands only from the ideological positions (Lenin and Marx worldviews).

With the restoration of the Ukrainian state a new period in the Ukrainian historiography of the cultural educational movements in the first third of the 20th century began. In spite of the fact that a good part of modern scientists study the problem of the status of a Ukrainian school in the Austrian Hungarian and Polish states and the activity of cultural educational communities still there are no complex studies devoted to the creation and functioning of the national cultural communities in Volyn.

A complex of the studied problems in the Ukrainian historiography is continued to be analyzed through the two structural thematic foreshortening: in generalizing works and in the context of some acute problems. Modern scientists point out that a high level of the scientific understanding of some aspects of the studied problem can be explained by the fact that they became parts of independent researches.

In the Polish historiography a lot of historical pedagogical studies devoted to the analysis of the dynamics of the Ukrainian Polish relationships in the first third of the 20th century have appeared recently.

So, the conducted overview of the Ukrainian and foreign historiography has shown that in the domestic and, more over, foreign historiography there are no exhaustive studies of the activity of the Ukrainian cultural educational communities in Volyn in the first third of the 20th century. Modern studies that are based on new methods and wide factual sources suggest some objective assessments of the activity of the Ukrainian communities, show the main stages in their creation and functioning and explain their role in the social, political and cultural life of Volyn.

Key words: national cultural communities, "Enlightenment", Volyn, historiography, Ukrainian and Polish scientists, period between the wars, Soviet historiography.