

Губань Радим Васильович

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова

Поняття «РЕГІОН» в доктрині та нормативно-правових актах України

Постановка проблеми. Про необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні мова йде достатньо давно. І це, насамперед, зумовлюється низкою недоліків сучасного адміністративно-територіального устрою України, як-от: значна диспропорція між адміністративно-територіальними одиницями одного й того ж рівня, наявність анклавів, не врахування історичних особливостей, національних та релігійних факторів тощо. Незважаючи на те, що необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи як в науковців так і в експертів майже не викликає сумніву, однак, ця реформа так і не була проведена. Очевидно, що однією з причин була недостатня наукова розробленість цього питання. Одним з невирішених, як на доктринальному рівні, так і на рівні нормативно-правових актів, є питання осмислення дефініції «регіон». Саме тому данна стаття і присвячена визначенню поняття «регіон» в доктрині та нормативно-правових актах України.

Ступінь наукової розробки теми. *З*азначеному вище питання приділяли увагу такі українські вчені як: В. М. Баранчук, А. Б. Гетьман, В. М. Кампо, М. І. Корнієнко, І. Й. Магновський, В. П. Новик, В. Ф. Погорілко, О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна, Л. І. Тварковська, В. М. Шаповал, Л. Т. Шевчук, Я. В. Шевчук та інші вчені. Проте це питання не було окремо ґрунтовано проаналізовано в наукових статтях.

Отже, **метою** цієї статті є з’ясувати, що є регіоном та які адміністративно-територіальні одиниці підпадають під це визначення.

Виклад основного матеріалу. Це завдання ускладнюється тим, що на сьогодні чинне законодавство не дає дефінітивного визначення поняття «регіон». І, як слушно зауважує П. Білик, враховуючи те, що категорія «регіон» наявна в Конституції України (ст. 132) є необхідність у розробці універсального політико-правового визначення терміна «регіон», яке б дістало законодавче закріплення [3, с. 232].

Про це ж говорить і В. Д. Волков: “Останнім часом в Україні термін “регіон” використовують досить часто в назвах як діючих нормативних актів, так і законопроектів, навіть у назвах державних посад та державних органів, тобто він дістав законодавчого закріплення, хоча чіткого визначення меж регіонів ми досі не

© Губань Р.В.

маємо" [3, с. 232] цікаво, що В. Д. Волков зауважує, що якщо замінити поняття "регіон" поняттям "область", то все одно вище вказані назви не втратять свого змістовного наповнення [6, с. 232].

Він також звертає увагу на те, що в Європі нормативні документи містять поняття "регіон", а не область. Прикладом можуть бути Декларація Асамблеї регіонів Європи з регіоналізму в Європі, Проект хартії регіонального самоврядування та ін. З огляду на це він зазначає, що з нашого погляду для сучасної України було б доцільніше також використовувати термін "регіон" зважаючи на її прагнення наблизитись до світового досвіду регулювання місцевого самоврядування та відповідності міжнародно-правовим документам [6, с. 230].

Можливо, що в тому числі не визначеність поняття "регіон" негативно впливає і на міжнародне співробітництво між регіонами. Так, Т. М. Безверхнюк зазначає, що можливість відповідної взаємодії повинна встановлюватись в міжнародних угодах, що укладають загальнонаціональні органи влади. Хоча, як він зазначає, це не виключає можливості укладення угод між органами регіонального самоврядування різних країн, в яких можуть вирішуватися питання, що знаходяться в межах компетенції інститутів регіонального самоврядування [2, с. 196].

В юридичній енциклопедії подане таке визначення терміна «регіон». «Регіон» – частина території країни (район, область та ін), що вирізняється сукупністю природних або історично усталених економіко-географічних умов і національним складом населення [17, с. 254]. Визначення «регіону» дане В. П. Нагребельним у Великому енциклопедичному юридичному словнику не відрізняється від даного в Юридичній енциклопедії, хіба що крім району та області, називається ще й місто [4, с. 759].

Ю. Г. Королюк дає визначення поняття «регіон» через його характеристики. Отже, регіон – це територія в адміністративних межах країни, що характеризується такими основоположними характеристиками: комплексністю (системність, багатоаспектістність подій та явищ, що вимагає їх повноти аналізу при дослідженні та управлінні, цілісністю (розуміємо як внутрішню єдність, пов'язаність усіх складових у єдине ціле), спеціалізацією (ступенем участі регіону у територіальному поділі праці) і керованістю (наявністю політико-адміністративних органів управління) [15, с. 19].

Дещо подібне визначення регіонам дає і М. С. Куйбіда. Регіони – це території, що володіють соціально-економічною, природно-географічною, етнокультурною єдністю, що вимагає спрямованих зусиль держави на їх підтримку та розвиток [16, с. 71].

Докладно вивчиши питання визначення сутності поняття “регіон” Е. Х. Топалова дійшла висновку, що у сучасних наукових джерелах під поняття “регіон” підводяться різноманітні просторові системи дуже різних ієрархічних рівнів – від групи держав до частин адміністративно-територіальних одиниць, і дискусії з приводу розуміння суті регіону не тільки не закінчуються, але й все більше активізуються. Врешті, вона запропонувала таке визначення поняття “регіон”. “Регіон” – це одна з одиниць територіальної структури національної держави, ланка адміністративно-територіального поділу субнаціонального рівня, де діють регіональні владні інститути з визначеними повноваженнями і відповідними фінансовими ресурсами для їх реалізації та відбувається регіональний політичний процес [20, с. 50].

І якщо проблема визначення поняття «регіон» має більш теоретичний характер, то питання належності адміністративно-територіальних одиниць до поняття «регіон» має прикладне застосування. Необхідно зазначити, що на доктринальному рівні серед науковців щодо цього питання немає одностайності. Так В. І. Кичун до регіонального рівня відносить Автономну Республіку Крим, області, міста Київ та Севастополь [11, с. 165].

В. Д. Волков і Є. В. Кулакова регіонами також називають лише зазначені вище адміністративно-територіальні одиниці [5, с. 139].

Державний Комітет статистики України, даючи інформацію про кількість населення в регіонах, зазначив лише Автономну Республіку Крим, області, міста Київ та Севастополь і чисельність населення районів до цієї таблиці не включив [7, с. 23].

В Указі Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 року регіонами називаються Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь [21]. У Законі України «Про стимулювання розвитку регіонів» підписаному Президентом України 8 вересня 2005 року, до регіонів теж зараховують лише ці адміністративно-територіальні одиниці [10].

А от один із провідних фахівців в Україні, що займаються питанням адміністративно-територіального устрою М. І. Корнієнко до регіонів відносить Автономну Республіку Крим, області, райони [13, с. 56]. Цієї позиції він дотримувався і в 2000 році [14, с. 606]. До речі, ні в першому, ні в другому випадку до регіонів він не відносив Севастополь та Київ, оскільки вважав, що вони не належать до регіонів.

На таких же позиціях стоїть і інший дослідник – Г. Г. Абасов. Він теж переконаний, що до регіону належать Автономна Республіка Крим, області та райони [1, с. 23]. Що до Автономної Республіки Крим, то він називає її особливим регіоном у

складі України із статусом територіальної автономії [1, с. 23]. На цій позиції стоять і інші українські вчені: Б. В. Бабін, В. О. Короленко, О. Ю. Іваницький: "АРК є специфічним адміністративно-територіальним утворенням, яке має статус територіальної автономії" [19]. Авторський колектив під керівництвом В. Я. Тація теж переконаний, що АРК є територіальною автономією під якою розуміється форма децентралізації державної влади в унітарній державі на рівні її адміністративно-територіальних одиниць, яка характеризується історичними, географічними, економічними, національно-побутовими та іншими особливостями, що виникає не внаслідок акта самовизначення її населення, а надається державою. Вчені також підкреслюють,що для територіальних автономій не є характерною наявність державного суверенітету, у зв'язку із чим вони не можуть визнаватися державними утвореннями, навіть незважаючи на наявність у них інститутів виборів, референдумів, представницьких (інколи законодавчих), виконавчих, контрольно-наглядових органів, громадянства, власної символіки тощо [12, с. 939].

Можливо, їх позиції пояснюються тим, що в ст. 1 Закону України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» [9], який діяв до прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [8] зазначено, що територіальну основу регіонального самоврядування становлять район, область.

Висновки. Отже, можна підсумувати, що питання визначення поняття «регіон» в українській науці залишається дискусійним, а науковий пошук в цьому напрямі триває. Однак, на превеликий жаль, в нормативно-правовій базі України немає узгодженості щодо розуміння поняття «регіон», що ускладнює роботу над розробленням концептуальних підходів до реформи адміністративно-територіального устрою України. Очевидно, що це питання могло б бути вирішене у зв'язку з прийняттям Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України».

Використані джерела:

1. Абасов Г. Г. Конституційно-правовий статус Верховної Ради Автономної Республіки Крим: Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 240 с.

2. Безверхнюк Т. М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: монографія / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, Е. Х. Тополова / За заг. Ред. Т. М. Безверхнюк.- Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008.-328 с.

3. Білик П. Поняття та правова сутність управлінської категорії «регіон» // Право України. – 2001. – № 11.- С. 28-35.

© Губань Р.В.

4. Великий енциклопедичний юридичний словник/ За редакцією акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.

5. Волков В. Д. і Кулакова Є. В. Співвідношення понять «область», «регіон» // Региональное (областное) самоуправление: Сб. науч. Трудов. / НАН Украины. Ин-т экономико-правовых исследований; Редкол.: Мамутов В. К. (Отв. Ред.) и др. – Донецк: ООО «Юго-Восток, Лтд», 2005. – С. 129–140.

6. Волков В. Д. Проблеми вдосконалення конституційних основ інституту самоврядування в Україні // Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / За заг. Ред Ю. П. Битяка.- С. 229-249.

7. Державний Комітет статистики України. Населення України 2006. Демографічний щорічник / Упорядник Л. М. Стельмах. – К., 2007. – 566 с.

8. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» // Відомості Верховної Ради України 1997 р. – № 24. – Ст. 170.

9. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» // Відомості Верховної Ради УРСР 1991 р. – № 2. – С. 5.

10. Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» // Відомості Верховної Ради України 2005 р. – № 51. – С. 2662. – Ст. 548.

11. Кичун В. І. Конституційно-правові основи взаємовідносин вищих органів влади України і Автономної Республіки Крим: Дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.02 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2001. – 194 с.

12. Конституція України : Науково-практичний коментар / Редкол. В.Я. Тацій, В.М. Литвин, О.В. Петришин, Ю.Г. Барабаш та ін.; Передмова В. Ф. Януковича. – 2-е вид. перероб. і доп. – Х. : Право, 2011. – 1128 с.

13. Корнієнко М. І. Адміністративно-територіальна одиниця // Юридична енциклопедія в 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. Ред.) та ін. – К.: «Укр. Енцикл.», 1998. – Т. 1: А-Г. – 672 с.

14. Корнієнко М. І. Територіальний устрій України // Конституційне право України / За ред. В. Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 2000. – 732 с.

15. Королюк Ю. Г. Механізми управління розвитком регіональних систем: Монографія.-К.: Терног раф», 2011- 344 с.

16. Куйбіда М. С. Державне управління розвитком міст із спеціальним статусом.- Монографія.- Рівне: ППДМ, 2011.-192 с.

17. Нагребельний В. П. Регіон // Юридична енциклопедія. –Т. 5. – 2003. – 736 с.

18. Правове програмне забезпечення розвитку Автономної Республіки Крим: колективна монографія / Б. В. Бабін, В. О. Короленко, О. Ю. Іваницький.-Одеса: Фенікс, 2011.-186 с.

© Губань Р.В.

19. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Конституції Автономної Республіки Крим та Закону України "Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим" (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) // Офіційний вісник України.-2003.-№ 5, стор. 92, стаття 192.

20. Топалова Е. Х. До питання про визначення сутності поняття “регіон”// Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології / Збірник наукових праць Херсонського національного технічного університету. – 2010.- №2. – С. 45-52.

21. Указ Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» // Офіційний вісник України 2001 р. – № 22. – С. 20. – Ст. 983.

В статті розглядаються основні недоліки сучасного адміністративно-територіального устрою України. Досліджуються проблеми: що є регіоном та які адміністративно-територіальні одиниці підпадають під це визначення. Робиться висновок, що ці питання могли б бути вирішеними з прийняттям Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України».

Ключові слова: *адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіальний устрій, доктрина, нормативно-правовий акт, регіон.*

В статье рассматриваются основные недостатки современного административно-территориального устройства Украины. Исследуются проблемы: что является регионом и какие административно-территориальные единицы подпадают под это определение. Делается вывод, что эти вопросы могли бы быть решены с принятием Закона Украины «Об административно-территориальном устройстве Украины».

Ключевые слова: *административно-территориальная единица, административно-территориальное устройство, доктрина, нормативно-правовой акт, регион.*

The paper discusses the main disadvantages of the modern administrative-territorial system of Ukraine. The problems considering: what is the region, and which administrative - territorial units are covering by this definition. The conclusion of the article is: these issues could be resolved by adoption of the Act of Ukraine "On administrative-territorial system of the Ukraine."

Keywords: *administrative-territorial unit, administrative - territoral system, doctrine, a legal act, region.*

© Губань Р.В.