

## СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕГІОНУ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ КАТЕГОРІЇ

**ГЕРАСИМЧУК Руслан Володимирович** - аспірант Харківського національного університету внутрішніх справ

<https://orcid.org/0000-0003-0490-5045>

УДК 342.95

DOI 10.32782/LAW.UA.2021.2.30

*У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів учених, розкрито сутнісний зміст поняття регіон, на основі чого запропоновано авторське бачення щодо тлумачення цієї наукової категорії. Відмічено, що в межах регіону відбуваються не тільки юридичні процеси, але також явища природного, етнографічного, культурного, соціального та іншого характеру. Виокремлено ключові особливості регіону як адміністративно-правової категорії.*

*Ключові слова: регіон, територія, державна політика, адміністративне право, правове регулювання.*

### Постановка проблеми

Україна – найбільша за площею і п'ята за чисельністю населення держава Європи. Наша держава зацікавлена в тому, щоб наявний широкий спектр особливостей розвитку своїх територій ефективно використати для більш швидкого подолання кризи, виходу на якісно нові рівні економічного й соціального прогресу. Це вимагає всебічного осмислення теоретичних засад формування та функціонування регіонів [1]. Важливість комплексного дослідження розвитку регіонів нині визначається необхідністю забезпечення збалансованого розвитку окремих частин країни в контексті вимог сталого розвитку шляхом раціонального використання їх потенціалу. Для проведення ефективної регіональної політики та забезпечення розвитку різних сфер і галузей господарства необхідно насамперед чітко визначити зміст поняття «регіон», зокрема як адміністративно-правової категорії [2;3].

### Стан дослідження проблеми

Поняття «регіон» неодноразово ставало предметом дослідження багатьох учених у контексті різних проблематик. Зокрема, йому приділяли увагу: П.Т. Бубенко, Н.В. Бугас, О.Б. Вихор, О.А. Гейман, Т.В. Голікова, А.О. Касич, Н.А. Кизиман, О.М. Музичук, В.В. Сокурєнко та багато інших учених. Однак, у більшості випадків дослідження поняття «регіон» було обмежено визначенням базових особливостей цієї наукової категорії. Через це в сучасній науковій думці відсутні концепції, які б розкривали сутність та особливості регіону як адміністративно-правової категорії.

### Мета і завдання дослідження

Метою статті є розкрити сутність та особливості регіону як адміністративно-правової категорії. Ця мета зумовлює необхідність виконання окремих завдань, серед яких: проаналізувати наукові думки щодо визначення поняття «регіон»; з'ясувати особливості цієї наукової категорії; встановити основні особливості регіону як адміністративно-правової категорії.

**Наукова новизна дослідження** обумовлюється тим, що представлене наукове дослідження є першою науковою працею, у межах якої наводиться комплексне визначення поняття «регіон» та виділяються його особливості як адміністративно-правової категорії.

### Виклад основного матеріалу

Чинне законодавство України не дає належної відповіді на питання «Що таке регіон?»,

незважаючи на те, що вказана категорія використовується у багатьох нормативно-правових актах. Так, Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 №156-VIII пов'язує значення регіону із одиницями територіального устрою нашої держави, а саме: безпосередньо з областями, містами із спеціальним статусом та територією Автономної Республіки Крими (далі – АРК) [4].

Щодо наукової площини, то етимологічно слово «регіон» є іншомовного походження, а саме від латинського «regio» - область [5]. Основною змісту терміна також є англійське «region», що значить область, округ, район [6, с.661]. Поняттям «регіон» активно користуються історики (науковий пріоритет яких – історична регіоналістика), обґрунтовуючи, приміром, такий теоретичний конструкт, як історико-географічний регіон, котрий уможливає дослідження в історико-культурному контексті окремого територіального соціуму, сприяє реконструюванню регіональних соціумів, що існували в минулому, та сприяє узгодженню різних методів ідентифікації соціопросторових утворень, пошуку відповідностей між історично-етнографічними та етнокультурними регіональними одиницями, а також уточненню кордонів етнічних територій, врахуванню історично об'єктивної мінливості адміністративно-територіальних поділів і суб'єктивної мінливості регіональних означень у суспільній свідомості [7;8, с.8 – 9].

Таким чином, у семантичному значенні слово «регіон» зводиться до просторової характеристики частини земної поверхні. Однак, в економічній, географічній та історичних наукових галузях, регіон – це особливий соціо-культурний осередок, у межах якого відбуваються різноманітні фінансові, політичні, етнографічні та інші процеси.

Серед представників науки управління та права підходи до визначення сутності та значення регіону також не мають однотайності. Наприклад, широку позицію щодо розуміння змісту регіону, як одночасно територіальної, культурної та економічної частини країни наводить О.В. Токарчук. Учений наголошує, що він (регіон) – це територіально цілісна частина країни, яка відрізняється своєрідністю природного середовища, що зумовлює тип та структуру економіки, яка характеризується своєрідним співвідношенням різних галузей

господарства, глибокими та різноманітними зв'язками між ними, закінченим циклом відтворення, спільними рисами історичного розвитку, виробничими навиками, соціально-культурними традиціями населення, функціональними особливостями, яка виділена за сукупністю цих ознак в адміністративну одиницю та є підсистемою соціально-економічного комплексу країни [9].

Окрема група вчених трактує сутність категорії «регіон» з акцентом саме на економіко-фінансове значення останньої, наголошуючи, що він є, у першу чергу, центром виробничо-господарських відносин. Наприклад, В.К. Симоненко відмічає, що регіон – це господарська територія, що виділяється своїм економіко-географічним положенням, природними, трудовими ресурсами, спеціалізацією, структурою господарства, цілісністю екологічних, демографічних та інших проблем, своєю роллю в міжнародному поділі праці [10, с.27;11].

Соціально орієнтоване визначення регіону надає в своїй дисертації А.М. Стадник. Учена наголошує: регіон – це державно-територіальне утворення, яке має адміністративні кордони (іноді й державні кордони для прикордонних або ексхлавних територій) та органи управління. «Соціальний простір регіону характеризується певним змістом соціальної якості, співвідношенням соціального часу й відповідних форм соціальної життєдіяльності, що є основою й самодостатньою характеристикою регіонального соціуму [12, с.43].

Тож дослідження різноманітних підходів показує, що в межах регіону відбуваються не тільки юридичні процеси, але також явища природного, етнографічного, культурного, соціального та іншого характеру. У зв'язку із цим регіон – це:

- по-перше, юридично визначена частина території нашої країни, а саме: область, місто Київ та Севастополь і АРК, яка має індивідуальні адміністративні межі, власний правовий статус, економіку, а також політичну систему;

- по-друге, соціально-культурний осередок держави, якому притаманна власна культура, історія, етнос, характеристики та специфіки суспільного розвитку, а також своєрідна ментальність;

- по-третє, географічний об'єкт, що перебуває в межах національного кордону, якому

притаманні індивідуальні фізико-географічні властивості, як-от: рельєф, клімат, особливості ландшафту та ґрунту, рослинність, тваринний світ і таке інше.

Широкий зміст регіону та характеристика цих понять великої кількості різноманітних процесів, які відбуваються на конкретній території нашої держави, юридична визначеність регіону у відповідних межах частково пояснюють, чому ця категорія має адміністративно-правове забарвлення. Водночас, існує ряд інших важливих особливостей.

У першу чергу, регіони визначають структурно-територіальний поділ державної влади в Україні. Відповідно до Конституції України від 28.06.1996 №254к/96-ВР державна влада поділяється на законодавчу, виконавчу та судову [1]. Водночас, реалізація влади за всіма гілками не може відбуватись у єдиному центрі, наприклад, у столиці нашої держави центральними органами, як-от: Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою тощо. Повноваження щодо здійснення державних функцій делегуються відповідним суб'єктам, які розподіляються за регіональним принципом.

Як приклад, виконавча влада здійснюється місцевими державними адміністраціями, які реалізують її в межах областей, в місті Києві та Севастополі, а також районах областей. Згідно із Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 09.04.1999 №586-XIV місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою [13].

Другою особливістю регіонів як адміністративно-правової категорії є специфіка побудови системи управління ними, яка має назву «місцеве самоврядування». Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 №280/97-ВР декларує, що місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб міс-

цевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст. Так, ради – це представницькі органи місцевого самоврядування. Обласні та районні ради є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст, у межах повноважень, визначених Конституцією України, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними, міськими радами. Окрім рад, на території відповідних рад діють виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними і підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади - також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади [14].

Третьою важливою особливістю є те, що регіони є центрами функціонування багатьох політичних процесів. Наприклад, діяльність відповідних політичних партій та їх представників спрямовується на покращення життєдіяльності населення та вирішення проблем локального рівня, пов'язаних із економічним розвитком регіонів, формуванням високого рівня безпеки, контролем питань життєзабезпечення і таке інше. Окрім того, за регіональним принципом відбувається проведення виборчого процесу в Україні. Згідно з Виборчим кодексом України від 19.12.2019 №396-IX вибори є формою народного волевиявлення, способом безпосереднього здійснення влади Українським народом. Систему територіальної організації загальнодержавних виборів складають: 1) єдиний загальнодержавний виборчий округ; 2) територіальні виборчі округи; 3) виборчі дільниці. Для підготовки, організації і проведення загальнодержавних виборів Центральною виборчою комісією утворюються територіальні виборчі округи, що існують на постійній основі. Вони утворюються в межах Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва і Севастополя [15].

Наступним важливим фактором, який свідчить про адміністративно-правовий характер регіонів є те, що саме на їх основі визначається адміністративно-територіальний поділ країни на менші складові елементи, тобто відповідні райони. При цьому, останні можуть змінюватись та ліквідуватись, але в будь-якому разі вони існують у межах незмінних границь, визначених регіональним поділом. Наприклад, проведена в останні роки оптимізація системи територіального поділу країни відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17.07.2020 №807-ІХ змінила кількісний склад районів у межах АРК та областей, а також визначила сукупність територіальних громад, які входять до структури цих районів [16].

Останньою особливістю, яка потребує уваги, є той факт, що регіони є об'єктом окремого напряму державної політики – регіональної. Так, ще в 2001 році Указом Президента України затверджено Концепцію державної регіональної політики, яка передбачала створення умов для динамічного, збалансованого соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів для кожного її громадянина незалежно від місця проживання, а також поглиблення процесів ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів, підвищення дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування [17].

### **Висновки**

Тож проведене наукове дослідження дає змогу констатувати, що регіон є важливою адміністративно-правовою категорією, адже за допомогою норм адміністративного права забезпечується розподіл та здійснення державної влади в країні за певними принципами. Окрім того, саме регіон зумовлює напрями та цілі державної політики, виступає місцем виникнення, зміни і припинення значної кількості адміністративно-правових відносин як між населенням та державою в особі державних органів, так і між самими органами державної влади безпосередньо.

### **Література**

- 1) Томашевська О. А. До визначення сутності поняття «регіон»/О. А. Томашевська, Т. В. Мірзоєва. //Інвестиції: практика та досвід. 2011. №23. С. 48–50
- 2) Ліба, Н. С. Поліваріантність поняття «регіон» / Н. С. Ліба, Л. В. Ющик // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Міжнародні економічні відносини та світове господарство» : журнал / голов. ред. М.М. Палінчак. - Ужгород : Гельветика, 2017. Вип. 14. Ч1. С.10-13.
- 3) Про охорону земель: закон від 19.06.2003 №962-ІV // Відомості Верховної Ради України. 2003. №39. ст.349.
- 4) Про засади державної регіональної політики: закон від 05.02.2015 №156-VІІІ // Відомості Верховної Ради України. 2015. №13. ст.90.
- 5) Большая советская энциклопедия // Советская энциклопедия. 1990.
- 6) Ожегов СИ. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений / Российская АН; Российский фонд культуры. М.: АЗЪ, 1995. 938 с.
- 7) Верменич Я.В. Историко-географічний регіон [Електронний ресурс] / Я.В. Верменич // Енциклопедія історії України: Т. 3: Е-Й / редкол.: В.А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. К.: Наукова думка, 2005. 672 с.
- 8) Карамзіна М. Політичний регіон: підстави формування та функціонування / М. Карамзіна // Наукові записки ІПіЕНД ім. І.Ф. Кураса НАН України. 2018. Випуск 1(81). С.4–2.
- 9) Буколова В.В. Регіон як комплексне соціально-економічне утворення / В.В. Буколова // Економіка і регіон. 2017. №5(66). С.41-47.
- 10) Симоненко В.К. Регионы Украины: проблемы развития / В.К. Симоненко. К.: Наукова думка, 1997. 264 с.
- 11) Романова Т.В. Теоретичні підходи до розуміння сутності поняття «регіон» / Т.В. Романова // Електронний журнал «Ефективна економіка». 2012. №4. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=1053>.
- 12) Стадник А.М. Державне управління системою загальної середньої освіти на регіональному рівні: дисертація / А.М. Стадник // Донецьк: Донецький державний університет управління. 2009. 178 с.
- 13) Про місцеві державні адміністрації: закон від 09.04.0999 №586-XIV // Відомості Верховної Ради України. 1999. №20. ст.190.
- 14) Про місцеве самоврядування в Україні: закон від 21.05.1997 №280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. №24. ст.170.
- 15) Виборчий кодекс України: закон від 19.12.2019 №396-ІХ // Відомості Верховної Ради України. 2020. №7. ст.48.
- 16) Про утворення та ліквідацію районів: постанова від 17.07.2020 №807-ІХ // Відомості Верховної Ради України. 2020. №33. ст.235.
- 17) Про Концепцію державної регіональної політики: указ, концепція від 25.05.2001 №341/2001 // Офіційний вісник України. 2001. №22. ст.983.

**АНОТАЦІЯ**

Аргументовано, що в семантичному значенні слово «регіон» зводиться до просторової характеристики частини земної поверхні. Однак, в економічній, географічній та історичних наукових галузях це особливий соціокультурний осередок, у межах якого відбуваються різноманітні фінансові, політичні, етнографічні та інші процеси.

Акцентовано увагу на тому, що в межах регіону відбуваються не тільки юридичні процеси, але також явища природного, етнографічного, культурного, соціального та іншого характеру. У зв'язку із цим регіон – це, по-перше, юридично визначена частина території нашої країни, а саме, область, місто Київ та Севастополь і АРК, яка має індивідуальні адміністративні межі, власний правовий статус, економіку, а також політичну систему; по-друге, соціально-культурний осередок держави, якому притаманна власна культура, історія, етнос, характеристики та специфіки суспільного розвитку, а також своєрідна ментальність; по-третє, географічний об'єкт, що перебуває в межах національного кордону, якому притаманні індивідуальні фізико-географічні властивості, як-от: рельєф, клімат, особливості ландшафту та ґрунту, рослинність, тваринний світ і таке інше.

Виокремлено наступні особливості, які характеризують регіон як адміністративно-правову категорію: а) регіони визначають структурно-територіальний поділ державної влади в Україні; б) вони мають специфічну побудову системи управління регіонами, яка має назву «місцеве самоврядування»; в) виступають центрами функціонування багатьох політичних процесів. Наприклад, діяльність відповідних політичних партій та їх представників спрямовується на покращення життєдіяльності населення та вирішення проблем локального рівня, пов'язаних із економічним розвитком регіонів, формуванням високого рівня безпеки, контролем питань життєзабезпечення і таке інше; г) саме на їх основі визначається адміністративно-територіальний поділ країни на менші складові елементи, тобто відповідні райони; д) регіони є об'єктом окремого напрямку державної політики – регіональної.

Ключові слова: регіон, територія, державна політика, адміністративне право, правове регулювання.

**SUMMARY**

It is argued that, in the semantic sense, the word "region" is reduced to the spatial characteristics of a part of the earth's surface. However, in the economic, geographical and historical scientific fields, it is a special socio-cultural center within which various financial, political, ethnographic and other processes take place.

Attention is focused on the fact that not only legal processes take place within the region, but also phenomena of a natural, ethnographic, cultural, social and other nature. In this regard, the region is: first, a legally defined part of the territory of our country, namely, the region, the city of Kyiv and Sevastopol and the ARC, which has individual administrative boundaries, its own legal status, economy, and political system; secondly, the socio-cultural center of the state, which has its own culture, history, ethnicity, characteristics and specifics of social development, as well as a peculiar mentality; thirdly, a geographical object located within the national border, which is characterized by individual physical and geographical properties, such as relief, climate, features of the landscape and soil, vegetation, animal life, and so on.

The following features that characterize a region as an administrative-legal category are highlighted: a) regions determine the structural-territorial division of state power in Ukraine; b) they have a specific construction of the regional management system, which is called "local self-government"; c) act as centers of functioning of many political processes. For example, the activities of the relevant political parties and their representatives are aimed at improving the livelihood of the population and solving problems at the local level related to the economic development of the regions, the formation of a high level of security, the control of life support issues, and so on; d) it is on their basis that the administrative-territorial division of the country into smaller constituent elements, i.e., corresponding districts, is determined; e) regions are the object of a separate direction of state policy - regional.

Keywords: region, territory, state policy, administrative law, legal regulation.