

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОЇ ПОЛІТОЛОГІЇ

УДК 32.001.316

**І. О. КРЕСІНА,**  
доктор політичних наук  
**А. А. КОВАЛЕНКО,**  
доктор політичних наук

### ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

*Проаналізовано основні нормативно-правові акти, що регулюють питання адміністративно-територіального устрою України, визначено положення, які гальмують розвиток територіальної організації публічної влади (асиметричність, дуалізм виконавчої влади на місцях, невизначеність процедури утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць).*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, конституція, місцеве самоврядування.

**Кресина І. А., Коваленко А. А. Правовые основания административно-территориального устройства Украины**

*Проанализированы основные нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы административно-территориального устройства Украины; определены положения, сдерживающие развитие территориальной системы публичной власти (асимметричность, дуализм исполнительной власти на местах, неопределенность процедуры создания и ликвидации административно-территориальных единиц).*

**Ключевые слова:** административно-территориальное устройство, административно-территориальная единица, конституция, местное самоуправление.

**Kresina I.A., Kovalenko A.A. The legal foundation of the Ukrainian territorial division**

*The main legal acts on territorial division of Ukraine are analyzed; norms, which are the main obstacles for development the territorial system of the public administration, are defined (asymmetry, dualism of executive power on local level, unclear procedure of creation and abolition of territorial units).*

**Key words:** territorial division, territorial unit, constitution, local governance.

Недосконала система нинішнього адміністративно-територіального устрою України є не лише наслідком історичного формування території сучасної держави, яке необхідно привести у відповідність до потреб сучасного суспільства, а й результатом невпорядкованості, застарілості правової бази її функціонування.

Аналіз Основного Закону України дає підстави визначити такі особливості територіального устрою України.

1. Визнання суверенітету України над всією її територією. У статті 2 Конституції України зазначено, що територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. Загалом територія – невід’ємна ознака державності, просторові межі державної влади. Конституція встановлює, що суверенітет України поширюється на всю її територію. Держава розпоряджається всією територією. Територіальне верховенство – це повнота й незалежність влади держави в межах своєї території. Крім того, «земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об’єктами права власності Українського народу» (стаття 13). Територіальний суверенітет забезпечується п. 14 Перехідних положень Конституції України, а саме: «Використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України».

2. Єдність і цілісність державної території. У статті 132 Конституції України визначено, що 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.

Єдність і цілісність державної території означає, що складові частини держави перебувають у нерозривному взаємному зв’язку, характеризуються внутрішньою єдністю, насамперед спільною системою державної влади – законодавчих, виконавчих, судових і контрольно-наглядових органів. Поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади проявляється в тому, що за центральними органами держави зберігається право охорони і забезпечення загальнодержавних інтересів, а решта функцій передається на нижчі рівні управління, органам місцевого самоврядування. Цей принцип також вимагає пошуку оптимальної моделі поділу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, яка б сприяла соціально-економічному розвитку й запобігала виникненню негативних явищ і тенденцій у відносинах між центром і регіонами, зокрема появи сепаратистських процесів.

Збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій передбачає диференційований підхід до вирішення питань оптимального економічного розвитку; забезпечення збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, більшої їх інтеграції; поступове вирівнювання соціально-економічного життя; врахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій у розбудові територіального устрою України.

Визнання Конституцією цілісності території України не передбачає самовизначення або відторгнення тієї чи іншої її частини, оскільки означатиме порушення конституційного ладу і може відбутися лише в іншій, ніж існуюча, державі. Цей принцип не може бути виключений з Конституції, оскільки вона не може бути змінена, якщо зміни спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Однак стаття 73 Конституції України передбачає можливість зміни території України, що вирішується виключно всеукраїнським референдумом.

3. Унітарність. Україна є унітарною державою, що передбачає наявність єдиної Конституції (Конституція Автономної Республіки Крим прийнята у формі закону України), єдиного управлінського центру, вертикально-ієрархічної структури владних установ і відносин органів державної влади, єдиної для всієї країни системи права, єдиного громадянства тощо.

4. Жорстке закріплення існуючої системи адміністративно-територіального устрою. У статті 133 Конституції України визначено, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим (АРК), області, райони, міста, райони в містах, селища й села. До складу України входять: АРК, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, міста Київ та Севастополь. Інакше кажучи, адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим: вищий рівень становлять Автономна Республіка Крим, області та міста Київ і Севастополь; середній – райони й міста обласного підпорядкування; нижчий – райони в містах, міста районного підпорядкування, селища і села. Така схема покладена в основу системи державних органів і системи місцевого самоврядування. На думку деяких дослідників, це конституційне положення не консервує існуючу систему адміністративно-територіального устрою і стримує її розвиток, а слугує правовою основою для використання переліченими суб'єктами своїх конституційних прав, зокрема права на місцеве самоврядування, спеціальне визначення статусу тощо<sup>1</sup>. Це також свідчить про те, що хоча суб'єкти складу України різняться величиною території, чисельністю й густотою проживання, Основний Закон проголошує рівноправність суб'єктів як між собою, так і у відносинах із центральною владою.

5. Гарантованість місцевого самоврядування. Держава визнає і гарантує місцеве самоврядування в Україні як одну з форм народовладдя (стаття 7). Тобто заміна місцевого самоврядування інститутами державної влади на місцях можлива лише шляхом внесення змін до Конституції України.

Як уже зазначалося, жорстке закріплення існуючої системи адміністративно-територіального устрою у Конституції України і складність механізму зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, передбаченого Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою<sup>2</sup>, унеможлиблює їх оптимізацію (у тому числі через укрупнення) з метою формування дієздатної громади.

Відповідно до Конституції України та Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою утворення і ліквідація областей або інших територіальних одиниць вищого рівня проводяться Верховною Радою України. Зокрема, лише парламентом здійснюється:

– встановлення і зміна меж, встановлення і перенесення адміністративних центрів областей в межах установчої функції шляхом прийняття окремої постанови Верховної Ради за поданням відповідних обласних рад;

– встановлення меж, встановлення і перенесення адміністративних центрів районів шляхом прийняття окремої постанови Верховної Ради за поданням обласних рад (зміна меж здійснюється через подання відповідних районних, міських (міст обласного значення) рад).

Що ж до утворення та ліквідації районів у містах, то згідно з рішенням Конституційного Суду України від 13.07.2001 р.<sup>3</sup> до прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій» це здійснюється міськими радами самостійно. Однак органи місцевого самоврядування є підзаконним інститутом, а отже, повинні діяти в порядку та у формі, визначених законом. Водночас не існує жодного правового акта, який би відносив це до компетенції міських рад. Законодавством за ними закріплено право самостійного встановлення і зміни меж районів у місті, а за наявності районних у місті рад – за поданням виконавчих комітетів відповідних районних у місті рад.

Утворення і ліквідація сільрад, встановлення і перенесення їх адміністративних центрів, встановлення і зміна меж сільрад проводяться обласною радою за поданням виконавчих комітетів відповідних районних рад.

Відповідно до діючого Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою віднесення населених пунктів до категорії міст зі спеціальним статусом, обласного, районного значення, встановлення і зміна їх меж, а також зміна їх адміністративного статусу проводяться Верховною Радою України за поданням відповідних обласних рад або Верховної Ради АРК, міських (міст зі спеціальним статусом рад). Зміна меж поселення можлива лише при виявленні точки зору населення та за наявності згоди представницького органу місцевого самоврядування.

Віднесення населених пунктів до категорії селищ встановлення та зміна їх меж, а також зміна їх адміністративного статусу проводяться Верховною Радою АРК, обласною радою, міською (міст зі спеціальним статусом) радою за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного значення) рад.

Об'єднання, виділення сільських населених пунктів, а також зміна їх адміністративного статусу проводяться обласною радою за поданням відповідних районних, міських рад.

Відповідно до Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць (областей, районів, міст, селищ, сіл) проводиться Верховною Радою України за поданням відповідних обласних, міських (міст зі спеціальним статусом) рад, з урахуванням загальнодержавних інтересів, а та-

кож географічних, історичних, національних, побутових та інших місцевих умов, думки місцевого населення. При найменуванні, перейменуванні областей, міст зі спеціальним статусом здійснюється процедура внесення змін до Конституції України.

Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою передбачає, що населені пункти, які мають закріплену за ними територію і населення, що постійно проживає в них, підлягають обліку і реєстрації. Облік існуючих і реєстрація новоутворених адміністративно-територіальних одиниць у межах кожної області проводяться, згідно із Законом України «Про місцеве самоврядування», відповідною обласною радою, яка готує та передає відповідні документи до Верховної Ради.

Слід зазначити, що незначні за розміром поселення, які мають тимчасове значення і несталій склад населення або є об'єктами службового призначення в системі якої-небудь галузі господарства (будівлі залізничних служб, будинки лісників, шляхових майстрів, бакенщиків, польові стани, невеликі метеостанції і т. ін.), та поодинокі двори не є самостійними населеними пунктами і лічаються за тими населеними пунктами, з якими вони зв'язані в адміністративному або територіальному відношенні. Населені пункти, з яких виїхали або переселилися жителі, підлягають виключенню з облікових даних. З облікових даних виключаються також населені пункти, які включені в межі міст, селищ або об'єднані з іншими населеними пунктами.

Рішення обласних, міських (міст зі спеціальним статусом) рад з питань адміністративно-територіального устрою набирають чинності через десять днів після опублікування повідомлень про них у «Відомостях Верховної Ради України».

Недосконалість правового регулювання питань адміністративно-територіального устрою України спричинила появу низки серйозних проблем у діяльності органів публічної влади, негативно впливає на якість надання публічних послуг громадянам, призвела до значних диспропорцій у забезпеченні соціальних стандартів у різних куточках країни.

1. Асиметричність територіального устрою України, в результаті чого різні територіальні одиниці одного рівня володіють різними правами: вищі територіальні одиниці – області – мають вужчі права, ніж Автономна Республіка Крим, міста Київ та Севастополь, де поряд з місцевими органами державної влади існують й інститути самоврядування, а повноцінне самоврядування реалізовано лише на рівні територіальних громад.

Нерівність повноважень між АРК та областями призводить, з одного боку, до намагання центральних органів фактично прирівняти АРК та Києва до статусу звичайної області, а з іншого – до намагання регіонів обласного рівня підвищити свій статус. В цілому це дестабілізує систему публічного управління на регіональному рівні.

Існування міст різного статусу призводить до виникнення прецедентів вимог щодо підвищення їх адміністративного статусу як одного зі способів швидкого розв'язання внутрішніх соціально-економічних проблем функціону-

вання міст. Невизначеність єдиних стандартів формування базової одиниці адміністративно-територіального устрою – громади – ускладнює управління адміністративно-територіальними одиницями, регіональним розвитком в Україні загалом.

2. Дуалізм виконавчої влади на місцевому рівні. В адміністративно-територіальних одиницях вищого (область, місто зі спеціальним статусом) і середнього рівнів (район, район у місті зі спеціальним статусом) поряд з місцевими державними адміністраціями як місцевими органами державної виконавчої влади існують і територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади. І місцеві державні адміністрації і територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади виступають як самостійні організаційно-правові структури і у зв'язку з функціями, покладеними на них, несуть відповідальність за ефективність управління відповідними територіями. Конкуруюча компетенція призводить до прихованого протистояння, що іноді набуває форми конфлікту.

3. Відсутність чітко визначеної процедури утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць. Так, за діючими нормами до міст обласного значення можуть бути віднесені поселення з населенням понад 50 тис. чол., а до міст районного значення – понад 10 тис. осіб. Однак ця вимога розмивається нормою «як правило», що іноді призводить до віднесення до категорії таких міст поселень, які ледве нараховують відповідну кількість мешканців. В результаті створення міських територіальних громад відповідно до цих норм призвело до значних диспропорцій, що погіршує можливості керування територіями, прогнозування та встановлення стратегічних завдань їх розвитку. Фактично 1/7 міст країни нараховують меншу кількість жителів, з них п'ять – до 3 тис. осіб (серед них найменше місто України – Угнів Львівської області – має 1008 жителів). В Івано-Франківській області не дотягують до показника 10 тис. мешканців містб Галич, Яремче, Косів, Тисмениця, Рогатин, Тлумач; у Луганській області – Олександрівськ, Міусинськ, Новодружеськ, Привілля, Алмазна, Артемівськ, Зоринськ. Схожа ситуація склалася із сільськими та селищними громадами. На сьогодні більш як десяти містам із чисельністю населення менше ніж 20 тис. осіб надано статус міст республіканського та обласного значення.

Особливо актуальною є відсутність порядку ліквідації місцевого самоврядування у поселенні, яке не здатне до його здійснення (є не самодостатнім і не в змозі сформувати органи та посадових осіб). Така ситуація є закономірним результатом надмірної фрагментованості територіальних громад, переважна більшість яких не має необхідної матеріальної та фінансової бази і не може її створити, забезпечити достатній інституційний та кадровий потенціал для ефективного здійснення функцій місцевого самоврядування. Протягом періоду незалежності за відсутності системного підходу до розбудови місцевого самоврядування в Україні почали активно подрібнюватися райони й сільські ради. Зокрема, з 1991 до 2006 рр. кількість сільрад зросла майже на 800 одиниць. А для переважної більшості сільських та селищних громад обсяг дотацій з державного бюджету становить 70–90 % видатків місцевих бюджетів.

4. З конституційним визначенням суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади – не узгоджена система адміністративно-територіальних одиниць, тобто у межах адміністративних кордонів одних населених пунктів перебувають інші населені пункти, територіальні громади яких, згідно з Конституцією України, виступають самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. В межах 83 міст загальнодержавного, обласного та республіканського значення перебувають 36 міст, 218 селищ міського типу, 91 селище та 157 сіл, у межах кордонів міст районного значення – 249 селищ міського типу, близько 1150 селищ та сіл<sup>4</sup>. Потребує правового вирішення і ситуація, коли територіальна громада вийшла за межі адміністративно-територіальної одиниці, на базі якої її створено.

5. Місцеве самоврядування не поширюється на всю територію держави, а здійснюється лише в адміністративних межах населених пунктів. Тому поза межами юрисдикції територіальних громад опинилися землі загального користування, рекреаційні зони, а також землі, необхідні для задоволення потреб членів територіальної громади та пов'язані з наданням їм відповідних послуг.

6. Невизначеність реєстраційних повноважень: за діючими нормами реєстрація адміністративно-територіальних одиниць є повноваженням обласної ради. Водночас реєстрація територіальних громад віднесена до компетенції Верховної Ради.

7. Термінологічна невизначеність: використання одного і того ж поняття у різних значеннях. Наприклад, сільрада, з одного боку, – це орган місцевого самоврядування, а з іншого – територіальна одиниця, що включає кілька сіл, які не є самостійними адміністративно-територіальними утвореннями. Всупереч Конституції України Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою передбачає існування таких адміністративно-територіальних одиниць, як селище міського типу, сільрада.

Отже, реформування адміністративно-територіального устрою України, перш за все, повинно передбачати не лише ліквідацію зазначених недоліків, а й створення належної правової бази, яка б заклала основи сучасної системи територіальної організації влади та слугувала надійним інструментом для розв'язання поточних проблем адміністративно-територіальних одиниць.

1. *Копейчиков В. В.* Правознавство. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – С. 32. 2. Указ Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» № 1654-X від 12 березня 1981 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>. 3. Рішення Конституційного Суду України у справі про адміністративно-територіальний устрій № 1-39/2001 від 13.07.2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327. 4. *Любченко П.* Реформа територіального устрою як чинник розвитку місцевого самоврядування в Україні // Вісник Академії правових наук України. – 2005. – № 4 (43). – С. 192.