

УДК 342.1

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.5.22>**Віталій Ковтун,**

канд. юрид. наук,

доцент кафедри конституційного права України

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Юлія Зезуль,

студентка II курсу

Слідчо-криміналістичного інституту

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ЯК ЕЛЕМЕНТ КОНСТИТУЦІЙНОГО ДИЗАЙНУ

У статті розглянуто сучасні підходи до визначення поняття адміністративно-територіального устрою як елемента конституційної доктрини. Висвітлено основні недоліки системи адміністративно-територіального устрою, а також проблеми, які виникли у ході останніх змін в організації територіального устрою та реформи місцевого самоврядування. Окреслено питання єдності території (унітаризму) та територіальних кордонів. Виокремлено певні прогалини чинного законодавства щодо адміністративного устрою. Висвітлено проблему поєднання процесів децентралізації та централізації у ході розвитку та змін існуючого адміністративно-територіального ладу. Приділено увагу питанню нерівності та нерівномірності розвитку різних регіонів країни. Надано декілька варіантів вирішення перелічених вище проблем та врегулювання цих питань на законодавчому рівні.

Для удосконалення територіальної системи нашої держави потрібно починати з головного – територіальної єдності та унітаризму. В Основному Законі України чітко зазначаються принципи єдності, цілісності, недоторканості території і непорушності державних кордонів та способи їх реалізації, такі як: неможливість виходу територіальних одиниць зі складу території України, неможливість передачі частини території держави до складу інших країн, неможливість визнання суверенних держав у складі України, наявність та розташування військових формувань, баз на території нашої країни та виплата компенсації за завдану шкоду з боку інших країн.

Принципи конституційного ладу, які забезпечують територіальну цілісність України, досить чітко встановлені Конституцією України, але на міжнародній арені цього закріплення недостатньо. Тому для кращої реалізації цього питання необхідно впровадження міжнародних нормативно-правових актів, які б змогли надати юридичні, військові та економічні гарантії та дипломатичний захист суверенітету країни. Щодо міжнародного співтовариства, ООН та інших світових лідерів-держав увага акцентується на вдосконаленні міжнародних договорів, які змогли би повною мірою забезпечити територіальну цілісність країни, оскільки сьогодні вони мають здебільшого рекомендаційний характер і не містять чітких способів та механізмів урегулювання проблем, що з'являються.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, територіальна єдність, унітаризм, централізація та децентралізація, державні кордони, анексія, народний суверенітет, адміністративно-територіальний поділ.

Постановка проблеми. У ході останніх змін в адміністративно-територіальному устрої на території України можна все більше переконалися в тому, що нинішня система територіального устрою вже давно є застарілою, не відповідає сучасним реаліям та параметрам і створює вагомий перепони для подальшого її розвитку відповідно до сучасних тенденцій та міжнародних стандартів, до яких так прагне наша держава. Ця проблема набула гострого характеру саме в процесі децентралізації: у ході об'єднання територіальних громад та секторальних реформ недоліки адміністративно-територіальної

системи створюють додаткові перешкоди та проблеми у процесі розподілу повноважень, організації податкової системи, формуванні міжбюджетних відносин тощо. Застарілість системи територіального ладу також негативно відбивається і на інших елементах цієї структури. У сучасних умовах в Україні поняття адміністративно-територіального устрою є неоднозначним та розпливчастим, досить часто виникають суперечки та дискусії щодо трактування цього поняття та втілення його засадничого змісту у життя. Дослідженням окремих проблем державного устрою України займалася низка

українських науковців, таких як: Ю. Г. Барабаш, В. І. Кичун, Ю. М. Тодика, В. М. Шаповала та ін. Їхні дослідження стали розвитком ідей класиків вітчизняної політичної і правової думки О. І. Борковського, М. С. Грушевського, І. П. Лисяка-Рудницького, В. Й. Старосольського. Незважаючи на вагомий внесок вітчизняних дослідників у вивчення даної проблеми, її наукове висвітлення є недостатнім.

Метою статті є аналіз вище вказаних проблем, що існують у сучасній адміністративно-територіальній системі України, та визначення основних недоліків і шляхів вирішення найбільш гострих питань.

Виклад основного матеріалу. Територія України є важливим елементом нашої держави. Територіальний устрій – це складне системне державно-правове явище. На формування території держави впливає низка чинників: економічні, національні, географічні, культурні, історичні, демографічні та політичні, кожний з яких відіграє важливу роль. В умовах сучасності можна стверджувати, що найголовнішим критерієм формування територіального устрою є саме національний чинник. У кожній розвиненій країні територіальний лад закріплений низкою нормативно-правових актів на законодавчому рівні, зокрема, Україна не є винятком і в її Конституції зазначаються основні принципи визначення державних кордонів та територіального устрою. Статтею 2 Конституції Україна визначається як унітарна, тобто єдина неподільна держава. Важливими принципами формування системи територіального устрою визначаються принципи єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій відповідно до статті 132 Основного Закону України.

Взагалі, визначення територіального устрою є досить широким. Дослідники цієї теми по-різному тлумачили цей термін. Так, вітчизняні науковці визначають територіальний устрій як внутрішній поділ держави на певні територіальні частини та як співвідношення країни в цілому з її складовими частинами, зумовлену історичними, географічними, політичними, економічними, культурними та іншими чинниками зовнішню та внутрішню організацію території держави з поділом на складові частини, принципи та форми взаємовідносин центральної влади з органами влади на місцях [1, с. 219]. Прихильник схожої точки зору В. О. Серьогін

зазначає, що територіальний устрій – це внутрішній поділ території держави на різні, окремі територіальні одиниці, статус цих одиниць і форма їхніх правових відносин між собою і з державою в цілому [2, с. 306].

Аналіз практики Конституційного Суду України показує, що у своїх рішеннях він неодноразово торкався системи та принципів адміністративно-територіального устрою. Так, у рішенні Конституційного Суду України у справі № 1-39/2001 також надається визначення територіального устрою України. Відповідно до нього питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом. Окремі повноваження з цих питань можуть бути надані законом органам місцевого самоврядування (стаття 143 Конституції України) [3].

Також, аналізуючи рішення КСУ у справі № 1-3/2003 від 16 січня 2003 року, можна знайти ще одне визначення поняття адміністративно-територіального устрою: це організація державної території способом її поділу на відокремлені частини – адміністративно-територіальні одиниці [4].

Відповідно до Рішення КСУ у справі від 20 березня 2014 року № 3-рп/2014, згідно зі статтею 132 Конституції України територіальний устрій України ґрунтується на засадах 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. Зазначені конституційні принципи організації територіального устрою обумовлені формою державного устрою України як унітарної держави [5].

Отже, виходячи з вищевикладеного можна вказати, що територіальний устрій України як інститут конституційного права – це сукупність правових принципів і норм та відповідна практика взаємовідносин між державою та територіальними колективами, що засновані на визначенні ступеня децентралізації та концентрації чи деконцентрації державної влади.

До головних елементів територіального устрою належать державні кордони як територіальна основа держави, відносини між органами центральної влади та адміністративно-територіальними одиницями, а також принципи та система територіального устрою в цілому.

Територіальний устрій України зазнавав змін упродовж всього історичного розвитку нашої держави. Аби найбільш точно визначити його особливості, варто звернути увагу на принципи територіально устрою України, які також розвилась та змінювались у різні проміжки часу. Вперше основні принципи державних кордонів були визначені ще в Конституції Пилипа Орлика [6, с. 378]. У наступний період, коли Україна перебувала під владою Російської Імперії, система принципів втілювалась в ідеях територіального поділу, що відповідав поліцейським, фіскальним та військовим завданням царату та політиці щодо національних меншин. У наступні роки з приходом більшовиків на територію України тогочасні політики втілювали принципи територіального устрою у всіх чотирьох Універсалах Української Центральної Ради та в Конституції Української Народної Республіки 1918 року [7], [8]. Виходячи зі змісту цих документів можна виділити такі принципи, як: народний суверенітет, місцеве самоврядування, децентралізація, поділ влади, неподільність території та державна автономія. У період перебування України у складі СРСР територіальний лад повністю відповідав інтересам правлячих кіл та ідеям тоталітарного режиму і формально базувався на принципах народовладдя, демократичного централізму та комплексної організації території. І нарешті з проголошенням України незалежною, коли наша держава ступила на свій власний шлях розвитку, почався новий етап розвитку територіально устрою в Україні, який потребує «нового дихання».

Зараз ми можемо спостерігати реалізацію принципу активної децентралізації, але не можна говорити, що з набуттям самостійності всі попередні проблеми території були ліквідовані. У сучасних умовах можна спостерігати такі тенденції розвитку територіального ладу, як: повільні темпи децентралізації, відсутність реальних механізмів гарантування територіальної цілісності держави, що тягне за собою низку негативних наслідків (наприклад, анексія Криму та збройний конфлікт на східних кордонах України), слабкість місцевого самоврядування тощо.

Якщо аналізувати територіальний досвід інших європейських країн, можна сказати, що в них велика роль відведена саме децентралізації, яка дає можливість територіальним одиницям розвиватися якнайбільш ефективно. Детальний огляд реформ територіальної організації держави у зарубіжних країнах дає підстави виділити чотири основні тенденції: переосмислення ролі держави-нації у сучасних умовах, посилення органів місцевого та регіонального самоврядування в ході децен-

тралізації, активне використання асиметричних моделей поділу повноважень та впровадження ринкових механізмів у сферу надання публічних послуг. Для країн Європейського континенту також характерна європеїзація та посилення регіоналізації, що є результатом членства у такій наднаціональній структурі, як Європейський Союз [9, с. 317].

Проблема, яка існує в Україні, це насамперед відсутність закріплення на законодавчому рівні низки можливостей для розвитку місцевого самоврядування, що тягне за собою повільні темпи децентралізації в Україні. Також важливою проблемою територіального ладу в нашій країні виступає єдність території та територіального кордону. Саме механізм забезпечення державного суверенітету та незалежності України має бути узгоджений та більш точно визначений як нормативно-правовими актами вітчизняного законодавства, так і міжнародними гарантіями. Унітарний характер України має гарантуватися безумовним дотриманням конституційних принципів єдності та цілісності державної території та системою міжнародно-правових гарантій реалізації принципів єдності, цілісності та недоторканності території, непопорушності державних кордонів та суверенітету Української держави. Зважаючи на події 2014 року можна сказати, що ця гостра проблема ставить під загрозу суверенітет нашої держави. Тому, окрім конституційно впроваджених способів вирішення даного питання, реалізація міжнародних договорів з цієї проблеми має також супроводжуватися відповідними нормами кримінальної охорони, оскільки попередній досвід, а саме порушення з боку Росії Мінських угод, свідчить про безкарність тих, хто порушує норми міжнародного значення. Гарантією територіальної цілісності суверенної держави виступає конституційно визначений порядок ухвалення рішень з питань державної території. Цю гарантію слід розуміти в сенсі сутності територіальної цілісності держави як суверенної території [10, с. 30].

Важливим питанням у сфері територіального ладу також є процес поєднання та розмежування централізації та децентралізації у межах державного управління. Процес делегування повноважень на місця в Україні щодо вирішення проблем населення адміністративно-територіальних одиниць може здійснюватися шляхом децентралізації та деконцентрації державної влади. Деконцентрація є тільки способом організації державної влади в межах країни. За цієї системи всі учасники владних відносин підпорядковані одному і тому ж суб'єкту – державній владі. Навпаки, у разі децентралізації

відбувається безпосереднє відчуження повноважень держави як юридичної особи на користь іншої юридичної особи, яким є місцевий самоврядний колектив (громада). Системоутворюючими компонентами децентралізації можуть бути політична, фінансова та адміністративна децентралізація [11, с. 16].

Наступною проблемою, що розглянута в межах дослідження, є проблема нерівномірного розвитку регіонів України. Насамперед ця проблема проявляється в тому, що деякі регіони держави значно відстали в економічному, соціально, політичному, культурному і т. д. розвитку порівняно з провідними районами нашої держави із низки найрізноманітніших причин. Для лідируючої держави розвиток усіх її регіонів є дуже важливим, і завданням державної влади є здійснення такої політики, яка забезпечить усі регіони належною підтримкою для їхнього подальшого розвитку та піднесення на благо всієї країни в цілому. У цій ситуації має активізуватися принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів для вирішення проблем міжрегіональних контрастів, концентрації економічної активності, фінансових результатів та рівня доходів населення в досить обмеженому числі регіонів України. Причиною актуальності цієї проблеми на рівні державного регулювання є відсутність системного підходу до регіональної політики та низький рівень стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіонів. Інвестиційна активність та економічне зростання можливі лише за умови створення в регіонах ефективно функціонуючого фондового ринку, відмови від галузевого принципу управління економікою, яке сприяє стимулюванню лише районів із високим ступенем регіональної локалізації, та послаблення ролі держави в регулюванні економічного розвитку регіонів [12, с. 28].

Після визначення найбільш актуальних питань територіального ладу слід розглянути можливі варіанти їх розв'язання. Натепер є багато версій та класифікацій принципів, найбільш актуальними є такі: системності, стабільності, співробітництва, гнучкості та адаптивності, сприяння місцевій ініціативі, спадкоємності, доцільності та ефективності та принцип оптимального географічного розташування територіальних одиниць, що виявляється в компактності, повсюдності, доступності територіальності і пропорційності. Законодавча база України щодо соціально-економічного розвитку регіонів характеризується декларативним характером, потребує посилення її практичне спрямування. Труднощі належної реалізації регіональної політики вбачаються в недо-

ліках інституціонального характеру, а саме в надмірній централізації державної влади. Впровадження принципу децентралізації державної влади у конституційно-правову практику слугуватиме належній реалізації принципів збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [13, с. 185].

Для того аби вирішувати проблеми територіального устрою, перш за все необхідне чітке дотримання вказаних принципів, що дадуть можливість реалізувати та вирішити нагальні питання. Якщо в Україні всі вище названі принципи будуть належним чином реалізовані, то реформування адміністративно-територіальної системи буде відбуватися набагато швидше та якісніше. Для удосконалення територіальної системи нашої держави потрібно починати з головного – територіальної єдності та унітаризму.

Також, напевно, чи не найгострішою проблемою, що існує в Україні вже більше семи років, є проблема єдності території та державних кордонів. У результаті недосконалої делімітації агресія з боку Росії не була ліквідована та швидко відвернута. Це пов'язано насамперед із тим, що кордони, які пролягають між Україною та Російською Федерацією, фактично відсутні. Якщо поглянути на державний кордон на сході України, то його навіть не можна було визначити. Тому проблема полягає іще й у відсутності належного захисту та врегулювання територіальних кордонів України.

Висновки

Для вирішення всіх проблем територіального устрою та реалізації всіх принципів адміністративно-територіального устрою як «каркасної» («скелетної») частини системи організації держави і суспільства загалом та системи державного управління зокрема, у нашій державі необхідно подолати ті чинники, що і є осередками вказаних проблем. До них належить: відсутність законодавчого закріплення та правового регулювання низки важливих питань, наявність економічної, політичної та соціальної кризи, низька правова культура громадян, відсутність дієвого та самостійного місцевого самоврядування. Вирішення всіх цих проблем мають важливе значення для розвитку нашої країни, побудови зрілого демократичного суспільства та визнання України на міжнародній арені як сильного гравця, що не дасть приводу зазіхати на наші території. Тому наступне удосконалення адміністративно-територіального устрою як елемента конституційного дизайну сприятиме пошуку спільних політичних

позицій через вироблення інституційних домовленостей, які є фундаментом зміцнення незалежності української держави (народу).

Список використаних джерел:

1. Конституційне право України : підручник / за заг. ред. Т.М. Слінько. Харків: Право, 2020. 592 с.
2. Сєрбогін В. О. Конституційне право України : навчальний посібник. Харків : ХНУВС, 2010. 368 с.
3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001. *Офіційний вісник України*. 2001. № 29. Ст. 1327.
4. 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) від 16 січня 2003 року № 1-рп/2003. *Вісник Конституційного Суду України*. 2003. № 1. С. 4.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням виконуючого

обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим „Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя“ від 20 березня 2014 року № 3-рп/2014. *Вісник Конституційного Суду України*. 2014. № 2. С. 38.

6. Конституція Пилипа Орлика. *Митна енциклопедія* : у 2 т. / І. Г. Бережнюк (відп. ред.) та ін.. Хмельницький : ПП Мельник А. А., 2013. 472 с.

7. Юридична енциклопедія / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. 744 с.

8. Юридична енциклопедія / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Українська енциклопедія ім. М. П. Бажана, 2001. 792 с.

9. Матвієнко А.С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.

10. Надугий А. В. Територіальна єдність, цілісність і недоторканність: до питання про співвідношення понять. *Право і Безпека*. 2016. № 1. С. 29-34.

11. Курцев О.Ю. Унітаризм як принцип конституційного ладу України : автореф. дис.... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2021. 20 с.

12. Вершигора Ю. З. Нерівномірність розвитку регіонів України та шляхи її подолання. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2017. № 23. С. 25-28.

13. Гречко О. А. Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2018. 212 с.

Vitalii Kovtun, Yuliia Zezul. Administrative-territorial structure as an element of constitutional design

The article considers modern approaches to defining the concept of administrative-territorial system as an element of constitutional doctrine. The main shortcomings of the system of administrative-territorial organization, as well as problems that have arisen during the recent changes in the organization of territorial organization and local government reform are highlighted. The issue of unity of territory (unitarism) and territorial borders is outlined. Certain gaps in the current legislation on the administrative system have been identified. The problem of combining the processes of decentralization and centralization in the course of development and changes of the existing administrative-territorial system is covered. Attention is paid to the issue of inequality and uneven development of different regions of the country. There are several options for solving the above problems and resolving these issues at the legislative level.

To improve the territorial system of our state, we need to start with the main thing – territorial unity and unitarism. The Basic Law of Ukraine clearly states the principles of unity, integrity, inviolability of territory and inviolability of state borders and ways of their implementation such as: impossibility of territorial units to leave the territory of Ukraine, impossibility to transfer part of the state to other countries, impossibility of recognition of sovereign states within Ukraine. The presence and location of military formations, bases and territories of our country and the payment of compensation for damage caused by other countries.

The principles of the constitutional order that ensure the territorial integrity of Ukraine are quite clearly established by the Constitution of Ukraine, but in the international arena this consolidation is not enough. Therefore, in order to better implement this issue, it is necessary to introduce international regulations that could provide legal, military and economic guarantees and diplomatic protection of the country's sovereignty. The international community with the UN and other world leaders. In this case, the focus is on improving international treaties that could fully ensure the territorial integrity of the country, as today they are mostly of a recommendatory nature and do not contain clear ways and mechanisms to resolve the problems that arise.

Key words: administrative-territorial system, territorial unity, unitarism, centralization and decentralization, state borders, annexation, people's sovereignty, administrative-territorial division.