



А. Б. Гетьман*

ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Невід'ємною складовою територіального устрою України є її адміністративно-територіальний устрій. Адміністративно-територіальний устрій відіграє важливу роль для держави, він є її необхідним атрибутом, невід'ємним чинником забезпечення стабільності діяльності держави та її органів, а також органів місцевого самоврядування. Ефективний устрій є визначальним фактором для здійснення належного державного керівництва суспільного життя.

Останнім часом питанню адміністративно-територіального устрою України, його системі, засадам приділяється не досить уваги в науці, проте є певні кроки стосовно його вдосконалення та реформування.

Проблемам сучасного адміністративно-територіального устрою України присвячували свої роботи такі вчені як: М. П. Орзіх, М. І. Корнієнко, В. В. Копейчиков, І. П. Бутко, В. М. Кампо, І. Я. Заяць, А. П. Заєць, М. П. Ткачук, Ю. М. Тодика, О. Л. Копиленко, В. В. Кравченко, Н. Р. Нижник, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, В. М. Шаповал, та ін.

Більшість робіт присвячено як загальній характеристиці адміністративно-територіального устрою, так і правовому статусу окремих його складових (адміністративно-територіальних одиниць). Але питанням засад, принципів, які відображають характер і зміст адміністративно-територіального устрою, сьогодні присвячено мало наукових досліджень.

Під адміністративно-територіальним устроєм ми розуміємо територіальну організацію держави з її внутрішнім поділом на складові частини — адміністративно-територіальні одиниці, що у своїй сукупності утворюють систему, відповідно до якого будуються та функціонують органи державної влади та місцевого самоврядування. Така внутрішня адміністративно-територіальна організація ґрунтується на певних керівних засадах, принципах, основоположних началах, в яких відображається її сутність і зміст.

Тому слід дослідити принципи або засади, які мають важливе значення для існуючого адміністративно-територіального устрою нашої держави та його подальшого вдосконалення.

Принцип — термін латинського походження, під яким розуміємо основу, першоначало, те що лежить в основі певної теорії науки. Тобто принципи це керівні начала, основи, засади, основоположні провідні ідеї, що відображають характер і зміст певного правового явища, інституту тощо, їх закономірності побудови і функціонування.

Тому, на нашу думку, принципи адміністративно-територіального устрою України — це керівні вихідні положення, засади, що лежать в основі встановлення та функціонування внутрішньої адміністративно-територіальної організації держави, визначають її характер і зміст, а також відображають певні закономірності діяльності і розвитку адміністративно-територіальних одиниць, їх взаємовідносини між собою та іншими інститутами держави і суспільства.

Ці принципи можуть спочатку виступати у формі простих теоретичних ідей в науці, які використовуються науковцями для розуміння сутності і змісту цього конституційного інституту. Лише після закріплення цих ідей, положень в Конституції та законодавчих актах вони набувають нового обов'язкового характеру, стають правовими принципами, основою для діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування і громадян при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою держави.

На конституційному рівні принципи адміністративно-територіального устрою закріплені в розділі IX Конституції України¹. Але з аналізу інших положень Основного Закону ми можемо виділити і другі принципи адміністративно-територіального устрою, які доповнюють та розширюють зміст цього інституту. Також не позбавлені важливості і

© Гетьман А. Б., 2008

* аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України (м. Київ)

¹ Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.



принципи, що розроблені науковцями для вдосконалення та реформування адміністративно-територіального устрою України.

Відповідно до Конституції України (ст. 132) 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. Оскільки адміністративно-територіальний устрій є єдиним видом, складовою територіального устрою України, принципи характеризують і адміністративно-територіальну організацію держави.

Одним з найважливіших принципів адміністративно-територіального устрою є принцип єдності та цілісності державної території. Цей принцип повністю закріплюється в Конституції, Декларації про державний суверенітет України, Акті проголошення незалежності України, які передбачають здійснення Україною верховенства на всій своїй території. Територія України в існуючих кордонах є недоторканною і не може бути змінена без її згоди. Україна самостійно визначає правовий режим своєї території, встановлює та змінює адміністративно-територіальний устрій республіки, порядок утворення адміністративно-територіальних одиниць, їх правовий статус тощо. Тобто територія України становить єдине ціле, складові її частини (адміністративно-територіальні одиниці) перебувають у нерозривному взаємозв'язку, визначаються внутрішньою єдністю в межах державного кордону України.

Звідси можна вести мову і про ще один принцип адміністративно-територіального устрою України — принцип непорушності державного кордону. Цей принцип також знайшов своє відображення в ст. 2 Конституції України, в якій записано: "Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною". Цілісність означає заборону насильницького поділу території держави. Під недоторканністю державної території розуміють те, що інші держави зобов'язані утримуватися від будь-яких зазіхань на територію суверенних держав. Межі державної території охоплює поняття державний кордон. Державним кордоном України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України — суші, вод, надр, повітряного простору². Складовими державної території є її суша, континентальний шельф, водні, підземні та повітряні простори. Об'єктами, прирівняними до державної території, є морські і повітряні судна, космічні кораблі й станції, що мають прапор чи відрізняльні знаки держави, підводні телеграфні кабелі, трубопроводи та інші об'єкти, що належать цій державі, але знаходяться за межами її території.

Чинне законодавство України охороняє принципи єдності, цілісності, недоторканності території в межах її державного кордону. Будь-які порушення цих принципів тягнуть за собою відповідальність, передбачену законодавством.

Наступним важливим принципом адміністративно-територіального устрою України є принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Для розуміння важливості цього принципу адміністративно-територіальної організації держави, слід з'ясувати що собою являють явища централізації та децентралізації державної влади.

Для розуміння сутності цього принципу вихідним є положення ч. 2 ст. 5 Конституції України, згідно з яким "носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ", який здійснює її „безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування". Сюди ж треба віднести й положення ст. 6 Основного Закону, згідно з якими "державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову", "органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України". Зі змісту цитованих формулювань Конституції випливає, що державна влада первісно належить народові і є такою ж єдиною і цілісною, як і її джерело. Але зокрема, на думку В. Копейчикова, "розподіл влади не має абсолютного значення, державна влада є єдиною, і мова йде лише про те, як краще, ефективніше її здійснювати"³. На думку В. Шаповала,

² Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 р. // ВВР. — 1992. — № 2. — Ст. 5.

³ Копейчиков В. В. Моральні і політико-правові підвалини статусу глави держави // Ідеологія державотворення: історія і сучасність: Матеріали науково-практичної конференції 22-23 листопада 1996 р. — К.: Генеза. 1997 — С. 174.



закріпивши принцип поділу влади, “Конституція тим самим наголошує на тому, що влада реалізується насамперед органами, що визначені як органи законодавчої, виконавчої й судової влади”, сама ж державна влада є цілісним явищем, а тому органи державної влади наділяються не частинами влади, а повноваженнями, які становлять їх компетенцію⁴.

Саме таке розуміння природи державної влади, на нашу думку, є тією основою для з’ясування поняття та змісту централізації та децентралізації державної влади, яка є багатограним явищем. Тому централізованими вважаються держави, в яких місцеве самоврядування взагалі відсутнє. В таких державах управлінські функції на місцях здійснюються через розгалужену систему організаційно підпорядкованих по вертикалі органів державної виконавчої влади, у формуванні яких населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць участі не бере.

У загальному вигляді суть децентралізації полягає в тому, що функції та повноваження по здійсненню єдиної державної влади, яка первісно належить народові, розподіляються між відповідними органами державної влади, з одного боку, та органами державної влади і органами місцевого самоврядування — з іншого⁵.

Водночас децентралізація може бути як горизонтальною, так і вертикальною. У першому випадку йдеться про розподіл функцій і повноважень по здійсненню єдиної державної влади насамперед між вищими органами держави, що відображається у принципі поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову. Поряд з цим одним із провідних принципів побудови державного механізму, який долучається до принципу поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову, є принцип поділу влади по вертикалі. У цьому випадку йдеться про територіальну децентралізацію, коли повноваження по здійсненню функцій та завдань державної влади адресуються конституцією та/або законами чи іншими нормативно-правовими актами на рівень відповідних органів публічної влади, що створюються у відповідних територіальних утвореннях (адміністративно-територіальних одиницях). Без такої децентралізації не може обійтися будь-яка держава. Це зумовлено тим, що центральні державні органи не можуть забезпечити здійснення завдань і функцій держави на всій території, оскільки хоч якою не була б досконалою організація влади в центрі, вона не буде ефективною, якщо не буде спиратися на таку ж досконалу організацію влади на місцях. І оскільки внаслідок поділу території держави на певні складові (адміністративно-територіальні одиниці), тобто встановлення адміністративно-територіального устрою, формуються і функціонують місцеві органи державної влади та органи місцевого самоврядування, принцип поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади яскраво знаходить своє відображення.

Він проявляється в тому, що за центральними державними органами на всій території держави закріплюється право забезпечення внутрішніх і зовнішніх загальнонаціональних інтересів, регулювання всіх сфер суспільного і державного ладу. За місцевими органами державної влади, які будуються та діють в адміністративно-територіальних одиницях, внаслідок встановлення адміністративно-територіального устрою закріплюється право виконувати функції держави на місцях, сприяючи реалізації загальнодержавних програм. Водночас на рівні адміністративно-територіальних одиниць паралельно функціонують органи місцевого самоврядування, які наділені повноваженнями самостійно вирішувати питання місцевого значення. Тому поєднання принципу централізації і децентралізації у здійсненні державної влади повинно проявлятися в оптимальному співвідношенні функцій системи державних, місцевих органів та органів місцевого самоврядування.

Отже, при встановленні адміністративно-територіального устрою України принцип поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади знаходить своє логічне продовження в принципах організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування і розмежуванні їх компетенції, повноважень відповідно до Конституції та законів України.

На сучасному етапі конституційного будівництва прагнення України до європейських стандартів життя, ефективності державної влади та місцевого самоврядування вимагає

⁴ Шаповал В. М. Поняття держави і суверенітету в конституційному праві // Вісник Конституційного Суду України. — 2003. — № 1. — С. 70.

⁵ Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. — 2005. — № 1. — С. 21.



вдосконалення існуючого адміністративно-територіального устрою шляхом його реформування та трансформації. Така трансформація стосується і зміни деяких принципів адміністративно-територіальної організації. Зокрема, встановлення в Україні належного європейського місцевого самоврядування вимагає розширення повноважень органів місцевого самоврядування, надання їм більшої самостійності при вирішенні питань місцевого значення. Це призведе до зміцнення та розширення принципу децентралізації державної влади, який є одним із домінуючих при вдосконаленні існуючого адміністративно-територіального устрою.

Важливим конституційним принципом адміністративно-територіального устрою України, що відображає діяльність та розвиток адміністративно-територіальних одиниць, їхні взаємозв'язки, є принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Якщо проаналізувати систему адміністративно-територіального устрою України, то у ній потребує визначення місце регіону. Адже, враховуючи конституційне закріплення серед принципів адміністративно-територіального устрою України терміну "region" (ст. 132 Конституції України), сьогодні є необхідність у розробці єдиного юридичного визначення терміна "region", яке дістало б подальше законодавче закріплення.

Існуюча класифікація адміністративно-територіальних одиниць за географічними ознаками до регіонів відносить Автономну Республіку Крим, області та райони.

Регіон — це соціально-економічний простір з певною природно-географічною територією, яка відзначається відповідними характером виробництва, специфічними історико-культурними та демографічними особливостями, адміністративно-політичною територією та кордонами, а також однотипною нормативно-правовою базою⁶.

Правова сутність регіону насамперед дістає вияв у тому, що в його межах формуються інтереси територіальної громади, тобто місцеві, і стає можливою їх реалізація.

Кожний регіон відрізняється від іншого за ступенем соціально-економічного розвитку, має свої історичні, економічні, екологічні, географічні і демографічні особливості, в кожному регіоні склалися свої етнічні і культурні традиції. А тому ця неоднорідність регіонів зумовлює існування в них об'єктивних розбіжностей між умовами життєдіяльності населення. А це породжує необхідність здійснення диференційованої політики, спрямованої на соціально-економічний розвиток кожного регіону. Причому ця політика має враховувати інтереси жителів, які мешкають на території певного регіону, тобто місцеві інтереси. Основу останніх становить потреба в забезпеченні таких умов життя населення певного регіону, які відповідали б рівню розвитку суспільства взагалі, у подоланні розбіжностей між умовами життєдіяльності жителів різних регіонів⁷.

Тому суть цього принципу полягає в диференційованому підході до вирішення питань оптимального економічного розвитку, демографічної політики, історичного розвитку та зміцнення територіальної єдності складових частин України, створенні умов для рівномірного економічного і соціального розвитку всієї території країни.

Поряд з цими принципами адміністративно-територіального устрою, що безпосередньо зазначені в розділі IX Конституції України, з аналізу інших її норм можна вивести принципи, що доповнюють або конкретизують засади, які зазначені в ст. 132 Конституції.

Так, з розуміння сутності державної влади та централізації і децентралізації при її здійсненні впливає принцип народного суверенітету, що закріплює за народом України виключне право здійснювати свою владу на всій території України безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Звідси випливає ще один принцип, який характеризує адміністративно-територіальний устрій, — принцип участі українського народу загалом та громадян, що проживають у межах певної адміністративно-територіальної одиниці при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою держави.

Український народ має право безпосередньо вирішувати питання адміністративно-територіального устрою України. Так, ст. 73 Конституції України гарантує громадянам

⁶ Шилов В. Три підходи к понятію "регион" // Регион: проблемы и перспективы развития. — 1997. — № 4. — С. 51.

⁷ Білик П. Поняття та правова сутність управлінської категорії "region" // Право України. — 2001. — № 11. — С. 34.



Україні вирішувати питання зміни території України шляхом проведення обов'язкового Всеукраїнського референдуму.

Стосовно участі та врахування думки громадян, які проживають на відповідній території при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою, то відповідно до чинного законодавства України існують різноманітні форми вияву громадської думки, зокрема місцеві референдуми, громадські слухання, діяльність місцевих рад та інших органів місцевого самоврядування, громадських організацій тощо.

Також принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх певних особливостей, факторів та традицій в науці поділявся на економічний, національний, географічний та принципи забезпечення необхідних умов і гарантій реалізації прав і свобод громадян.

Важливе значення поряд з цим принципом має принцип системності адміністративно-територіального устрою. Адміністративно-територіальний устрій як зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками територіальна організація держави з її внутрішнім поділом на складові частини — адміністративно-територіальні одиниці має свою систему, що складається з неоднорідних, взаємопов'язаних адміністративно-територіальних одиниць, які пов'язані між собою структурними і функціональними зв'язками.

Відповідно до ч. 2 ст. 2 Конституції України наша держава є унітарною. Унітарна держава складається не з державних утворень, а з адміністративно-територіальних одиниць, правовий статус яких визначається центральною владою. Територія унітарної держави завжди має свою внутрішню організацію або так званий адміністративно-територіальний устрій, суть якого зводиться до поділу єдиної території держави на складові частини (адміністративно-територіальні одиниці), які не мають політичної самостійності. Таким чином, можна вести мову про принцип унітаризму, що покладений в основу системи адміністративно-територіального устрою. І хоча це твердження дещо суперечне, бо принцип унітаризму застосовують до політико-територіальної організації держави, він є формою державного устрою, але можна стверджувати, що в унітарній державі завжди встановлюється адміністративно-територіальний устрій з певною системою.

Заслугує на увагу і питання принципу асиметричності побудови системи адміністративно-територіального устрою. Неоднорідні адміністративно-територіальні одиниці, що складають систему, мають різний конституційно-правовий статус. Так, до системи адміністративно-територіального устрою України входять Автономна Республіка Крим на правах автономії, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Ці адміністративно-територіальні одиниці різняться між собою за рівнем соціально-економічного, культурного розвитку, а також мають різні історичні, географічні, демографічні особливості, певні етнічні і культурні традиції тощо. Крім цього, міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус, що визначається законами України.

При вдосконаленні існуючого адміністративно-територіального устрою слід також враховувати принципи, що розроблені в процесі підготовки до реформи адміністративно-територіального устрою, а саме:

- *принцип рівності* адміністративно-територіальних одиниць — означає, що державна політика застосовується до всіх без виключення територіальних складових держави, а адміністративно-територіальні одиниці повинні мати рівні законодавчі, соціально-економічні можливості свого розвитку та вдосконалення;

- *принцип пропорційності території і населення* означає, що в кожній адміністративно-територіальній одиниці повинна проживати найбільш оптимальна кількість населення, враховуючи географічне розташування та можливе територіальне навантаження на таку одиницю. Як бачимо, сьогодні цей принцип порушується тому, що виникають значні диспропорції щодо масштабу території і кількості населення, що на ній проживає;

- *принцип компактності*, який означає, що адміністративно-територіальні одиниці повинні бути компактними, без анклавів та віддалених відступів⁸.

⁸ Карпінський Ю. Аналіз існуючого стану адміністративно-територіального устрою України // Реформа для людини: Збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. — К.: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2005. — С. 60.



Також слід враховувати такі принципи, як:

- розробка оптимального науково зваженого понятійно-категоріального інструментарію, який би виключав будь-яку двозначність тлумачень;

- спадкоємність — основні характеристики адміністративно-територіального поділу мають враховувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості території, по можливості, повинні зберігати наявні межі інфраструктур та комунікацій;

- повсюдність території та місцевого самоврядування, згідно з якими значні території поза межами адміністративно-територіальних одиниць водночас не належать до жодної з них, а мають обов'язково належати і місцеве самоврядування повинно здійснюватись на всій території України⁹;

- гнучкість та адаптивність — адміністративно-територіальний устрій повинен порівняно легко пристосовуватися до територіальних змін у суспільстві — змін в соціальних та управлінських технологіях, економіці, розселенні, споживанні;

- наявність оптимальної “критичної маси” — адміністративно-територіальні одиниці повинні мати достатню фінансово-економічну базу для забезпечення населення відповідними послугами тощо.

Отже, важливість принципів адміністративно-територіального устрою не викликає сумнівів. В принципах знаходить своє відображення цей конституційний інститут. Одні принципи безпосередньо закріплені в Конституції, інші випливають з аналізу законодавства та наукової літератури. Важливу частину займають і принципи, що розроблені для вдосконалення адміністративно-територіального устрою України та його системи. Все це не позбавляє також і можливості розробки нових засад адміністративно-територіальної організації держави, які б можливо в подальшому знайшли своє законодавче закріплення.

*Стаття рекомендована до друку відділом конституційного права
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України
(протокол № 2 від 18 березня 2008 року)*



⁹ Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування. — К., 2007. — С. 117.