

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

УДК 342.26

Магновський І.Й.

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: ПОГЛЯД СЬОГОДЕННЯ

Здійснено аналіз конституційних засад територіального устрою України та висвітлено його складові елементи.

Ключові слова: конституційні засади, територіальний устрій, територіальна одиниця, адміністративно-територіальний устрій.

Серед інших нормативних актів України Конституція має імперативний характер та зобов'язує до виконання в першу чергу конституційних норм. У той же час, до прерогативи конституційного регулювання віднесено найважливіші питання, серед яких одне з основних місць займає територіальний устрій України. Саме тому, актуальність дослідження зумовлює вивчення саме конституційних імперативних норм, які, поряд з іншими, визначають статус адміністративно-територіальних утворень і територіальний статус в цілому.

У дослідженнях М. Задорожної, І. Зайця, В. Кампа, О. Копиленка, М. Корнієнка, В. Кравченка, В. Куйбіди, П. Любченка, Ю. Карпинського, С. Телешуна, О. Чернюк та інших, вивчаються окремі аспекти конституційних засад територіального устрою. Проте, з розвитком політичних реформ останнім часом актуальності набувають конституційні зміни, що потребують нових сучасних оцінок.

Метою та завданням даної статті є системний аналіз конституційних засад територіального устрою України, виявлення проблемних моментів у цих засадах та окреслення шляхів їх подолання.

Основні засади та система територіального і адміністративно-територіального устрою України визначаються Конституцією України (розділ IX та ін.).

Відповідно до статті 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають:

- Автономна Республіка Крим, області;
- райони, міста, райони в містах;
- селища і села [1].

Отже, Конституція дає вичерпний перелік складових адміністративно-територіального устрою України. Разом з тим, у Конституції не визначено статусу цих складових, тобто, немає чіткого визначення, що таке, наприклад, село – це населений пункт чи адміністративно-територіальна одиниця, яка об'єднує декілька населених пунктів, чи щось інше.

Тому на практиці склалася ситуація, коли існують населені пункти як самостійні адміністративно-територіальні одиниці, що мають власні органи місцевого самовряду-

вання і населені пункти (таких значно більше) як складові рад (сільських, селищних, міських), котрі не мають власних органів місцевого самоврядування. Тобто, поряд з адміністративно-територіальними одиницями, якими є села, селища та міста, існують ради. Такі ради на практиці користуються статусом адміністративно-територіальної одиниці, але їх статус зовсім не врегульований ні однією законодавчою нормою [2].

Таким чином, ні в Конституції, ні в інших нормативних актах не розмежовані поняття “населений пункт” і поняття “адміністративно-територіальна одиниця”.

Проте, сучасна схема адміністративно-територіального устрою України являє собою складну неупорядковану ієрархічну структуру. Кожна адміністративно-територіальна одиниця наділена державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління, а також виконує певні самоврядні функції [3]. Ця схема є нечіткою і суперечливою. Так, одні й ті ж адміністративно-територіальні одиниці: міста районного значення, селищні та сільські ради можуть належати як до третього, так і до четвертого рівня ієрархії. Відсутність в адміністративно-територіальному устрої України найнижчого базового рівня та різноманіття адміністративно-територіальних одиниць третього та четвертого рівнів: міста районного значення, селищні, сільські ради, ускладнюють адміністративно-територіальну схему по горизонталі. Особливістю адміністративно-територіального устрою України є політичні регіональні відмінності у принципах його створення, яке пов'язане з тим, що ці окремі регіони були протягом недавньої історії включені до адміністративних систем різних країн [4, с.8].

У той же час, слід наголосити, що стаття 2 Конституції України проголошує – суверенітет України поширюється на всю її територію, Україна є унітарною державою, а її територія в межах існуючого кордону є цілісною та недоторканою.

Територія України має площу 603,7 тис. кв. км, що становить 5,7 % площі Європи, яка обмежується державним кордоном України. Закон України “Про державний кордон України” встановлює – “державний кордон України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору”. Він визначається законами України, а також її міжнародними договорами. Кабінет Міністрів України у межах своїх повноважень вживає заходів щодо забезпечення охорони та захисту державного кордону й території України [5].

Відповідно до статті 27 Закону України “Про державний кордон України” охорона державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Прикордонні війська України, а в повітряному просторі – на Війська протиповітряної оборони України. Стаття 33 зазначеного Закону зобов'язує державні органи, громадські організації, посадових осіб надавати Прикордонним військам України всебічну допомогу в охороні державного кордону України. Об'єктами, прирівняними до державної території, є морські й повітряні судна, космічні кораблі й станції, що мають прапор чи розпізнавальні знаки даної держави, а також підводні телеграфні кабелі, трубопроводи та інші об'єкти, які належать цій державі, але знаходяться за межами її території. Територіальний устрій України відповідно до статті 132 Конституції України ґрунтується на таких засадах: цілісності та єдності державної території; поєднанні централізації та децентралізації в здійсненні державної влади; збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів із врахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і

культурних традицій. У статті 133 Конституції України проголошується, що систему адміністративно-територіального устрою України складають Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища й села. Адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим: вищий рівень територіальних одиниць становлять Автономна Республіка Крим, області та міста Київ і Севастополь, які мають спеціальний статус; середній рівень – райони і міста обласного підпорядкування; нижчий рівень – райони в містах, міста районного підпорядкування, селища і села [1].

До територіальних одиниць вищої ланки відносяться Автономна республіка Крим і 24 області, серед областей тільки дві (Волинська і Закарпатська) є такими, у яких назва не співпадає з назвами обласного центру. Стосовно кількості адміністративних одиниць у зазначених регіонах, то тут спостерігаються значні відмінності. Кратність (співвідношення кількості) сягає кілька разів. Так, наприклад, кількість сільських районів у Вінницькій і Харківській областях більша ніж у Чернівецькій та Івано-Франківській областях в 2,1 рази. При цьому на один район Івано-Франківської та Тернопільської областей припадає понад 30 сільських рад, в той час як цей показник по Луганській або Дніпропетровській області складає 11-12. Нерівномірність проявляється також у коефіцієнті співвідношення кількості районів в області до середнього по Україні. Різниця між мінімальними та максимальними складає 2,5 рази. Приблизно ж такі тенденції промислового розвитку відображає показник кількості селищ міського типу по окремих регіонах України. Більш ніж третина з них (302 з 891) концентруються лише в трьох областях (Донецькій, Луганській та Харківській) [6].

Частина компактно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності і має сталий склад населення та власну назву, зареєстровану у встановленому законом порядку, являє собою населений пункт. Невеликі поселення, що мають тимчасове значення та нестійкий склад населення чи є об'єктами службового призначення в системі певної галузі господарства (будівлі залізничних служб, будинки лісників, шляхових майстрів, поодинокі двори тощо), не є самостійними населеними пунктами і зараховуються до тих населених пунктів, з якими вони пов'язані територіально. За значенням у системі адміністративно-територіального устрою України її міста поділяються на міста загальнодержавного значення (Київ, Севастополь), міста обласного, республіканського (в Автономній Республіці Крим) значення, міста районного значення. У великих містах як адміністративно-територіальні одиниці визначаються також відповідні частини цих міст – райони.

Отже, як бачимо, не кожен населений пункт є самостійною адміністративною одиницею. Адміністративно-територіальний устрій України не є незмінним. Одні сільські населені пункти об'єднуються під юрисдикцію єдиних для них територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, інші, навпаки, виходять з-під такої юрисдикції, роз'єднуються. Окремі населені пункти (села, селища), які розташовані близько від міст, намагаються увійти під юрисдикцію їхніх територіальних громад, а органи самоврядування великих міст (з населенням понад 1 млн. осіб) порушують питання про перетворення їх на міста загальнодержавного значення. Конституція України (пункт 29 статті 85) визначає, що утворення та ліквідація районів, встановлення та зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування та перейменування населених пунктів і районів належить до повноважень Верховної Ради

України, а територіальний устрій України визначається виключно законами України (пункт 13 статті 92) [1].

Питання про зміну території України вирішується виключно всеукраїнським референдумом (стаття 73 Конституції України). Певні повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Деякі питання, пов'язані зі статусом адміністративно-територіальних одиниць в Україні, регулюються Законами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” та іншими в частинах, що не суперечать Конституції України [3; 7].

Особливим статусом в Україні користується Автономна Республіка Крим. Зміст автономії такого адміністративно-територіального утворення визначається статтями 134-139 Конституції України. Стаття 134 визначає Автономну Республіку Крим як невід’ємну складову частину України, тим самим підтверджуючи й закріплюючи цілісність і недоторканність території України в межах існуючих кордонів. Такий конституційний припис повністю знімає питання щодо можливості приєднання Криму до будь-якої іноземної держави чи набуття ним статусу суверенної держави. Із цієї статті також випливає, що опитування населення автономії та проведення місцевого референдуму щодо цих положень є антиконституційним і не може мати правових наслідків.

За конституційною природою Автономна Республіка Крим є формою так званої територіальної (адміністративно-територіальної) автономії, суть якої полягає передусім у праві її населення (громадян відповідної держави, які постійно проживають у межах цієї автономії) і тих органів, які воно обирає, самостійно вирішувати питання, що віднесені до відання автономії.

Зі змісту статей 135, 136 Конституції України випливають основні державні ознаки Автономної Республіки Крим:

вона має свою Конституцію;

у ній діє (як регіональна) система державних органів на чолі з Верховною Радою та Радою Міністрів;

- її державні органи у межах своїх повноважень приймають правові акти, які складають регіональну систему правових актів Автономної Республіки Крим. Повноваження Автономної Республіки Крим визначаються Конституцією України, Законом України “Про Автономну Республіку Крим”, Конституцією Автономної Республіки Крим [5].

Стаття 137 Конституції України встановлює перелік питань, з яких Автономна Республіка Крим здійснює нормативне регулювання, а стаття 138 – питань, які належать до відання Автономної Республіки Крим. Частиною другою зазначеної статті передбачається, що Автономній Республіці Крим законами України можуть бути делеговані й інші повноваження. Конституція Автономної Республіки Крим, прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим і затверджена Законом України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим”, базується на нормах Конституції України, викладених у її розділі X “Автономна Республіка Крим” та на інших нормах.

Частина перша статті 1 Конституції Автономної Республіки Крим відтворює статтю 134 Конституції України про те, що “Автономна Республіка Крим є невід’ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання”. Правовою основою статусу і повноважень Автономної Республіки Крим, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради міністрів Автономної Республіки Крим є Конституція України, закони України, Конституція Автономної Республіки Крим (частина перша статті 2 Конституції Автономної Республіки Крим). Особливість статусу Автономної Республіки Крим у складі України підтверджується також дією Представництва Президента України, статус якого визначається окремим законом України.

Отже, вивчення конституційних засад територіального устрою України зумовлює констатування того, що система територіального устрою має достатньо досконалий рівень. Проте, без колізій не обійшлося і у Основному Законі України. Існує певна невідповідність у Конституції України між назвою розділу IX “Територіальний устрій України” і статтею 133 цього розділу, яка вказує не на систему територіального устрою, а на систему адміністративно-територіального устрою. Очевидно, що поняття “територіальний устрій”, як система всіх територіальних утворень (в тому числі і поселень, поселенських утворень), значно ширше від поняття “адміністративно-територіальний устрій”, що визначає тільки систему адміністративно-територіальних одиниць.

Не дає чіткої відповіді і стаття 140 Конституції України, де зазначено, що “місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об’єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста”. Але у цій статті фігурує термін “сільська громада”, як об’єднання жителів кількох сіл, що надає право законодавцю цей термін безперешкодно застосовувати. Таким чином, на рівні Конституції передбачена можливість об’єднання жителів кількох сіл в одну сільську громаду. У розвиток терміну “сільська громада” можна за аналогією ввести поняття “селищна громада” і “міська громада”.

Короткий аналіз конституційних положень щодо територіального устрою свідчить, що розв’язати ті чи інші колізії та неточності можливо тільки шляхом прийняття відповідного закону, як це і передбачено п. 13 статті 92 Конституції України, де зазначено, що “територіальний устрій України визначається виключно законами України”. Тобто, є всі підстави вважати, що врегулювання питань територіального устрою Конституцією України віднесено до рівня компетенції закону [2].

Як стверджує Ю. Карпінський, у поняттєво-термінологічному апараті адміністративно-територіальних одиниць є чимало суперечностей. Так у відповідності до статті 133 IX-го розділу Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Якщо з нормами Конституції порівняти існуючу схему адміністративно-територіального устрою, то можна виявити низку суперечностей:

по-перше, поза переліком адміністративно – територіальних одиниць в нормах Конституції опинились міські, сільські та селищні ради;

по-друге, перелік адміністративно-територіальних одиниць включає як власне адміністративно-територіальні одиниці, такі як області та райони, так і адміністративно-територіальні одиниці, які по суті є населеними пунктами: міста, селища та села. Це спричинило певну плутанину в поняттях “адміністративно-територіальна одиниця” та “населений пункт”. Приміром, сільська рада та село, селищна рада та селище міського типу; місто обласного значення чи місто районного значення як адміністративно-територіальні одиниці та місто як населений пункт;

по-третє, відсутність базового рівня адміністративно-територіальних одиниць: сільських та селищних рад неминуче приводить до порушення принципу повсюдності територій, за яким значні території поза межами сел та селищ не належать ні до якої адміністративно-територіальної одиниці [8].

Удосконалення територіального устрою України є важливим аспектом з огляду на те, що адміністративно-територіальний устрій України впливає на різні питання функціонування системи органів виконавчої влади, переважно на структуру, порядок формування, розмежування повноважень та організацію їх діяльності. Але, сьогодні Україна є формально унітарною децентралізованою державою з елементами децентралізації і деконцентрації владних повноважень [9].

Таким чином, аналізуючи конституційні засади територіального устрою України, слід зазначити, яке реформування системи та складових елементів територіального устрою України на конституційному рівні є необхідним важливим завданням, що у певній мірі вплине на підвищення соціально-економічного рівня у державі. Реформування необхідне з огляду на диспропорцію розташування населення, диспропорцію господарського потенціалу територіальних одиниць, етнічнонаціональний склад областей і регіонів. Важливість даних завдань зумовлюється мовними питаннями, питаннями адміністративно-владних та бюджетних процесів у регіонах, котрі не забезпечують ефективного державного устрою, основою якого має бути оптимальний територіальний устрій.

Список використаних джерел та література:

1. Конституція України. Із змінами, внесеними згідно із Законом України № 2222. – IV від 08.12.2004. – К.: Велес, 2007. – 48 с.
2. Конституційні основи адміністративно-територіального устрою України // <http://www.oda.kherson.ua/control/uk/data/koncept/6.doc>
3. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні // Відомості Верховної Ради (ВВР) – 1997, № 24 – Ст.170. // www.zakon.rada.gov.ua
4. Чернюк О.В. Вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою в Україні. – Автореф. канд. економ. наук: 08.00.05 – Київ, 2007. – 20 с.
5. Закон України // Про державний кордон України // Відомості Верховної Ради (ВВР) – 1992, № 2. – Ст. 5 // <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Чернюк О.В. Державна та регіональна економічна політика в умовах сталого розвитку // Продуктивні сили і регіональна економіка: Зб. наук. пр.: У 2 ч./ К.: РВПС України НАН України. – 2003. – Ч. I. – С.179-183.
7. Закон України Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів // Відомості Верховної Ради (ВВР) – 1998, № 3-4. – Ст. 15 // www.zakon.rada.gov.ua
8. Карпінський Ю.О. Аналіз проблем сучасного стану адміністративно-територіального устрою України // Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів. / Науковий редактор М. Пухтинський. – К.: Атіка, 2005. – С. 242-251

9. Задорожна М. Я. Раціоналізація адміністративно-територіального устрою України як необхідна передумова децентралізації, деконцентрації виконавчої влади // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – № 4 . – 2004. – С. 316-321.

Магновский И.И. Конституционные основания территориального устройства Украины: сегодняшний взгляд.

Совершен анализ конституционных основ территориального устройства Украины и освещены его составные элементы.

Ключевые слова: конституционные основы, территориальное устройство, территориальная единица, административно-территориальное устройство.

Magnovskiy I.I. Constitutional principles of the territorial order of Ukraine: look of contemporaneity.

The analysis of constitutional principles of the territorial order of Ukraine is carried out and its component elements are reflected.

Key words: constitutional principles, territorial order, territorial unit, administrative-territorial system.

Надійшла до редакції 15.05.2009 р.