

**А. Б. ГЕТЬМАН**

*Андрій Борисович Гетьман, молодший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ ПРОЦЕС В УКРАЇНІ: ОКРЕМІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ**

Невід’ємним та необхідним конституційним атрибутом унітарної держави є встановлений нею адміністративно-територіальний устрій (далі – АТУ). Він покликаний забезпечувати оптимальне й ефективне розв’язання завдань як державної влади, так і місцевого самоврядування. Питання, пов’язані зі встановленням АТУ в цілому, утворенням, реорганізацією, ліквідацією адміністративно-територіальних одиниць різних видів та рівнів охоплює поняття адміністративно-територіального процесу.

Проблемам адміністративно-територіального процесу в науці приділяється дуже мало уваги. Дослідження адміністративно-територіального процесу в основному здійснюється у контексті аналізу загальних питань АТУ та його складових. Частково проблематикою адміністративно-територіального процесу в Україні займалися В. Грицак, О. Іщенко, С. Саханенко, О. Совгіря, Л. Тварковська та ін.

Адміністративно-територіальний процес можна розглядати як складову конституційного процесу, через призму конституційного пошуку, встановлення і конституційного закріплення АТУ, його системи та власне адміністративно-територіальний процес як процедурну, процесуальну діяльність відповідних органів державної влади й органів місцевого самоврядування, що наділені компетенцією у сфері АТУ. Тому, на нашу думку, можна стверджувати, що адміністративно-територіальний процес розглядається у широкому та вузькому значенні. Вузьке розуміння адміністративно-територіального процесу зводиться до вдосконалення АТУ без конституційної зміни його системи. Широке розуміння адміністративно-територіального процесу зводиться до встановлення та конституційного закріплення нової системи АТУ України.

В науці адміністративно-територіальним процесом називають сукупність правових процедур щодо утворення, перетворення, ліквідації адміністративно-територіальних одиниць<sup>1</sup>. Дане розуміння адміністративно-територіального процесу, на нашу думку, є дещо спрощеним, оскільки не враховує цілком проблеми пошуку та вибору оптимальної системи АТУ, а лише вказує на процедурні й процесуальні аспекти його вдосконалення.

Розглянемо адміністративно-територіальний процес у широкому розумінні як складову конституційного процесу.

Після проголошення незалежності України та до прийняття Конституції 1996 р., проблемам АТУ приділялося багато уваги в контексті пошуку та вибору тієї чи іншої форми державного устрою незалежної України. Висувалося багато концепцій стосовно збереження чи зміни форми державного устрою, а разом зі зміною державного устрою – і зміну системи АТУ.

Зокрема, на початку 90-х рр. ХХ ст. активно дискутувалося питання про федералізацію нашої країни, а разом з нею і встановлення нового АТУ.

Низка авторів, як вчених, так і практиків, вказували на доцільність запровадження федеративного устрою в Україні або шляхом об’єднання окремих областей, або надання їм статусу суб’єктів федерації, посилаючись при цьому переважно на історичне минуле українських земель та відмінність у ментальності населення, що проживає в різних частинах України<sup>2</sup>.

Проте такий підхід не знайшов широкої підтримки як у науковому, експертному середовищі, так і законодавця, оскільки йшлося б про зовсім новий державний устрій, а разом з ним – і новий АТУ, не властивий як українській радянській державі, так і незалежній Україні як правонаступниці УРСР. Тому в Конституцію України перекочувала закореніла радянська система АТУ, що викликала багато критичних зауважень науковців та практиків.

На момент проголошення незалежності Україна мала сформований АТУ. До її складу входили Кримська АРСР, 24 області, 2 міста республіканського підпорядкування (Київ та Севастополь), 605 районів (з них 485 – сільських), 435 міст (з яких 151 – міста обласного підпорядкування), більше 9500 тисяч сільських і понад 800 селищних рад, близько 29 тисяч сільських і близько 1360 міських населених пунктів. Всього у державі було 30,2 тисячі населених пунктів<sup>3</sup>.

Важливим кроком для розвитку АТУ стало закріплення у Конституції України 1996 р. розділу IX, що має назву «Територіальний устрій України». Конституція також визначила, що питання територіального устрою повинно регулюватися спеціальним законом, який досі не прийнятий. На жаль, у Конституції відсутнє визначення таких понять, як АТУ, адміністративно-територіальна одиниця, територіальний устрій, що створює суттєві труднощі теоретичного та прикладного характеру щодо розуміння цього важливого конституційного інституту. Слушно зауважує В. М. Грицак, що поява терміна «територіальний устрій» певною мірою була обумовлена необхідністю введення в науковий обіг поняття, що носило б об’єднувальний й узагальнюючий характер стосовно таких термінів, як «федеративний устрій», «адміністративно-територіальний устрій»,

«адміністративно-територіальний поділ» тощо<sup>4</sup>. Конституційна та законодавча невизначеність понять АТУ, а також адміністративно-територіальних одиниць, їх правового статусу, чіткого порядку вирішення питань АТУ, плутанина у цій сфері триває і до сьогодні. Числені законопроекти у цій сфері не вирішують проблеми АТУ. Для цього потрібна комплексна адміністративно-територіальна реформа, що включатиме в себе не тільки реформу АТУ, а й реформу місцевого самоврядування, бюджетну, податкову, земельну, судову та ін.

Якщо розглядати адміністративно-територіальний процес у вузькому значенні, то тут також виникає низка проблемних питань.

У законодавстві України, яке діє ще з радянських часів, зокрема Положенні «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР»<sup>5</sup> в частині, що не суперечить Конституції України, питання адміністративно-територіального процесу у вузькому значенні називають порядком вирішення питань у сфері АТУ. Конституція України проблемам вирішення питань АТУ приділяє недостатню увагу. Конституційне регулювання адміністративно-територіального процесу зводиться до визначення повноважень Верховної Ради України стосовно утворення і ліквідації таких адміністративно-територіальних одиниць, як райони; встановлювати і змінювати межі районів і міст, зараховувати населені пункти до категорії міст, а також вирішувати питання про найменування і перейменування населених пунктів і районів (п. 29 ст. 85 Конституції), а також зазначення, що питання територіального устрою України повинно визначатися виключно законами України (п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції).

Слід детальніше охарактеризувати адміністративно-територіальний процес України як важливу діяльність щодо вдосконалення АТУ держави.

*Адміністративно-територіальний процес* – це сукупність правових процедур, передбачених законодавством. В даному випадку йдеться про утворення, перетворення, ліквідацію адміністративно-територіальних одиниць, передбачених законодавством. Оскільки АТУ прийшов до нас з радянської доби, то крім Конституції фактично діючим спеціальним нормативно-правовим актом, що регулює процесуальні, процедурні питання адміністративно-територіального процесу, є загадане вище Положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР». Це Положення детально розписує здійснення даних процедур, встановлює певні критерії та умови їх здійснення. Але, як зазначають науковці, у незалежній Українській державі правове поле у сфері вирішення питань АТУ, сформоване ще за радянської доби, містить суперечливі з Конституцією України положення. Адже за Основним Законом Верховна Рада має менший обсяг повноважень у процедурі зміни статусу та меж адміністративно-територіальних одиниць порівняно з обсягом відповідних повноважень, що зазначені у згаданому положенні<sup>6</sup>.

*Адміністративно-територіальний процес* – це діяльність відповідних органів зі здійснення даних процедур у сфері АТУ. Вже зазначалося, що більшість повноважень у сфері АТУ належить Верховній Раді України як єдиному законодавчому органу, який ухвалює рішення у цій сфері, а також на законодавчому рівні повинен врегульовувати ці питання.

У Тимчасовому положенні «Про вирішення питань адміністративно-територіального устрою в Автономній Республіці Крим» (від 19 травня 1999 р. № 514-2/99) до повноважень Верховної Ради АРК належить прийняття рішень щодо: взяття та зняття з обліку населених пунктів; віднесення населених пунктів до категорії селищ та сіл; встановлення та зміни меж районів у містах; встановлення та зміни меж селищ і сіл<sup>7</sup>.

Водночас важливе значення має діяльність органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань АТУ конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Виконавчі органи сільських, селищних, міських рад можуть підготовлювати і вносити на розгляд ради питання про найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту (ст. 37 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»<sup>8</sup>. За порядком, що де-факто склався ще з радянських часів, обласні ради володіють повноваженнями щодо утворення, перетворення сіл селищ<sup>9</sup>.

Особливе місце серед органів, що вирішують питання АТУ, належить Конституційному Суду України, який здійснює офіційне тлумачення Конституції, законів України. Його рішення є загальнообов'язковими. Акти Конституційного Суду України з питань АТУ можна умовно розподілити на дві групи: 1) що безпосередньо стосуються зазначених питань (наприклад, Рішення від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001, Ухвала від 17 червня 1997 р. № 22-3, Ухвала від 25 грудня 2003 р. № 60-у/20031); 2) якими опосередковано вирішуються питання АТУ (Рішення від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003, Рішення від 18 червня 2002 р. № 12-рп/2002 тощо)<sup>10</sup>.

Зокрема, Рішенням Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 визначено, що міські ради міст з районним поділом, зокрема Київська міська рада, мають повноваження (щодо районів у місті) утворення і ліквідації районів у місті, встановлення і зміни меж районів у місті<sup>11</sup>.

*Здійснення правових процедур у сфері АТУ повинно оформлятися відповідними рішеннями.*

З огляду на реалізацію Верховною Радою України повноважень, наданих п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України, відповідні рішення Верховна Рада України приймає у формі постанов. У постановах Верховної Ради України про зміну меж районів та міст (збільшення чи зменшення їхньої території) повинні вказуватися землі, за рахунок яких відбуватиметься відповідне укрупнення чи розукрупнення, їхні розміри, місце розташування, підпорядкованість до та після змін території, розміри території районів та міст після змін. Верховна Рада України у формі постанов здійснює найменування та перейменування населених пунктів і районів з урахуванням положень закону «Про географічні назви». Перейменування адміністративно-територіальних утворень можливе, як виняток, у таких випадках: 1) повторення назв однорідних адміністративно-тери-

торіальних утворень у межах однієї адміністративно-територіальної одиниці; 2) необхідності повернення окремим адміністративно-територіальним утворенням їхніх історичних назв; 3) суттєвої зміни функції або призначення адміністративно-територіального утворення. Таке перейменування здійснюється з урахуванням думки більшості населення, яке проживає на території, де розташовані ці об'єкти, відповідно до закону про референдуми.

Утворення і ліквідація районів, встановлення і перенесення адміністративних центрів районів проводяться Верховною Радою України за поданням Верховної Ради АРК, обласних рад. Утворення районів супроводжується встановленням їхніх меж. У сучасних умовах, коли немає вільних територій, що не належать до складу адміністративно-територіальних одиниць, утворення нового району здійснюється за рахунок земель інших районів. Тут же вирішується питання встановлення адміністративного центру району<sup>12</sup>. Віднесення населених пунктів до категорії міст, а також зміна їхньої підпорядкованості проводяться Верховною Радою України за поданням ВР АРК, обласних, Київської і Севастопольської міських рад.

На місцевому рівні, відповідно до повноважень органів місцевого самоврядування у сфері АТУ, питання, пов'язані з адміністративно-територіальним процесом, оформляються у формі рішень відповідної ради.

*Адміністративно-територіальний процес слід відрізнити від муніципально-територіального процесу.* Під муніципально-територіальним процесом розуміють сукупність процедур утворення, перетворення, ліквідації територіальних громад та внутрішньомуніципальних одиниць, що регулюються нормативно-правовими актами як державної влади, так і місцевого самоврядування<sup>13</sup>. Слід розмежовувати адміністративно-територіальний процес від муніципально-територіального процесу за такими відмінностями: внаслідок адміністративно-територіального процесу створюється нова адміністративно-територіальна одиниця; внаслідок муніципально-територіального процесу створюється нова територіальна громада в межах адміністративно-територіальних одиниць, що можуть і не змінюватись.

Водночас, як уже зазначалося, *адміністративно-територіальний процес є складовою конституційного процесу.* Вдосконалення існуючої та встановлення нової системи адміністративно-територіального устрою неможливе без внесення відповідних змін до Конституції нашої держави. Тому процедури з утворення, перетворення, ліквідації адміністративно-територіальних одиниць і встановлення нових конституційно закріплених адміністративно-територіальних одиниць повинні розглядатись у межах загального конституційного процесу.

Слід зазначити, що адміністративно-територіальний процес триває і до сьогодні, змінюються кількість населених пунктів та кількість адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема, згідно зі статистичними даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 1 січня 2012 р. та від 1 липня 2012 р.<sup>14</sup> зменшилась кількість населених пунктів з 29794 до 29787. Водночас збільшилась кількість адміністративно-територіальних одиниць низового рівня сіл з 27243 до 27247. Все це свідчить про певну динаміку у сфері адміністративно-територіального устрою.

У Щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України зазначається, що на порядку денному політичної та суспільної дискусії в Україні має постати питання концепції державної регіональної політики, що має законодавчо врегулювати правовий статус адміністративно-територіальних одиниць і порядок вирішення питань щодо їх внутрішніх проблем і взаємодії між ними.

У Посланні закладено практичні кроки до реформування системи адміністративно-територіального устрою України, зі зміцненням існуючої конституційної системи, закладеної на сьогодні у Конституції. Також у Посланні звертається увага на необхідність прийняття нового законодавства про місцеве самоврядування, Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (в ньому з-поміж іншого мають бути визначені вимоги до організації адміністративно-територіального устрою; правовий статус адміністративно-територіальних одиниць; вимоги до формування адміністративно-територіальних одиниць; порядок організації управління на рівні громад на місцевому та регіональному рівнях).

Оптимізація структури АТУ передбачатиме зміну кількості адміністративно-територіальних одиниць. Концептуальні завдання адміністративно-територіальної реформи потребують укрупнення місцевого та муніципального рівнів АТУ, тобто зменшення кількості районів, міських, районних у містах, селищних та сільських рад. Нова конфігурація адміністративно-територіальних одиниць має визначатись відповідно до забезпечення вимоги рівного доступу громадян до суспільних ресурсів незалежно від місця проживання; створення для кожної громади належних можливостей для вирішення питань місцевого значення; надання публічних послуг на рівні законодавчо визначених соціальних стандартів; повноцінного виконання делегованих державною владою функцій<sup>15</sup>.

Також важливе значення для подальшого розвитку адміністративно-територіального процесу в Україні має створення та діяльність Конституційної Асамблеї, у складі якої є Комісія з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування<sup>16</sup>. Комісія буде напрацьовувати та аналізувати проблеми у сфері АТУ з метою його конституційного вдосконалення.

<sup>1</sup> Саханенко С. Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування / С Саханенко // Управління сучасним містом. – 2001. – № 4–6 (2) – С. 47.

<sup>2</sup> Керецман В. Ю. Ідея регіоналізації в Україні: основні підходи / В. Ю. Керецман // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – № 4 (12). – С. 300.

<sup>3</sup> Адміністративно-територіальний устрій України : Історія та сучасність / [Яцюк В. А., Матвішин О. Я., Граб В. А., Карпінський Ю. О., Лоза Ю. І., Новик В. П., Бугай С. М.] ; ред. В. Г. Яцуба. – [2-ге вид., випр. і доп.]. – К. : Поліграф. центр УкрДАГП, 2001. – С. 57.

<sup>4</sup> Грицак В. Конституційно-правові поняття «державний устрій» та «територіальний устрій» і застосування їх у юридичній науці [Електронний ресурс] / В. Грицак. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1952/>

<sup>5</sup> Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою в Українській РСР [Електронний ресурс]: затверджене Указом Президії ВР УРСР від 12 березня 1981 року. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>

<sup>6</sup> Тварковська Л. Деякі аспекти законодавчого регулювання зміни статусу та меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні та європейських державах [Електронний ресурс] / Л. Тварковська. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2474/>

<sup>7</sup> Тимчасове положення «Про вирішення питань адміністративно-територіального устрою в Автономній Республіці Крим», затверджене Постановою Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 19 травня 1999 року № 514-2/99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uazakon.com/document/spart58/inx58628.htm>

<sup>8</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

<sup>9</sup> Саханенко С. Вказана праця. – С. 49.

<sup>10</sup> Совгіря О., Іщенко О. Питання адміністративно-територіального устрою у правових позиціях Конституційного Суду України: проблеми теорії та практики / О. Совгіря, О. Іщенко // Вісник Конституційного Суду України. – 2010. – № 4. – С. 109–110.

<sup>11</sup> Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001. Справа № 1-39/2001 // Конституційний Суд України. Рішення. Висновки, 1997–2001. – Кн. 2.

<sup>12</sup> Іщенко О. Реалізація Верховною Радою України повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс] / О. Іщенко. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=3449>

<sup>13</sup> Саханенко С. Вказана праця. – С. 48.

<sup>14</sup> Адміністративно-територіальний устрій України [Електронний ресурс]: статистичні дані від 01.01.2012 р. та 01.07.2012 р. – Режим доступу: [http://minregion.gov.ua/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1672:adm](http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=1672:adm)

<sup>15</sup> Модернізація України – наш стратегічний вибір : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – С. 21–23.

<sup>16</sup> Рішення Про перелік комісій Конституційної Асамблеї, їх персональний склад [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/?p=172>

#### Резюме

У статті з позицій конституційно-правової науки висвітлено окремі теоретичні та практичні питання адміністративно-територіального процесу в Україні.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний процес, конституційний процес, муніципально-територіальний процес.

#### Резюме

В статье из позиций конституционно-правовой науки отражены отдельные теоретические и практические вопросы административно-территориального процесса в Украине.

**Ключевые слова:** административно-территориальный процесс, конституционный процесс, муниципально-территориальный процесс.

#### Резюме

In the article from positions constitutionally legal sciences are reflected separate theoretical and practical questions of administrative-territorial process in Ukraine.

**Key words:** administrative-territorial process, constitutional process, municipally territorial process.

Отримано 28.09.2012

### І. П. КОВАЛЬОВ

*Ігор Павлович Ковальов, аспірант Маріупольського державного університету*

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ У КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО РЕФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

Дослідження проблематики перспектив еволюції вітчизняної моделі місцевого самоврядування (далі – МСВ) в рамках проведення в Україні конституційної реформи є вельми актуальним, бо дає змогу розробити відповідну нормативно-правову модель та управлінську парадигму дій влади та органів місцевого самоврядування відносно процесу такого реформування.