

УДК 342.26

## АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА ОДИНИЦЯ ЯК БАЗОВИЙ РІВЕНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ

**Вікторія ШТЕФАН,**

здобувач кафедри конституційного права України,  
спеціаліст відділу наукових досліджень

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

### SUMMARY

The article examines the nature and value of such concepts in constitutional law as an administrative and territorial unit, locality and territorial community. The article provides a detailed analysis problems of the administrative-territorial reform in Ukraine related to the definition of a basic level of administrative-territorial unit. The author proved that the system of administrative-territorial structure of Ukraine in the basic level are presented urban and rural localities. The vagueness of the constitutional definition of administrative-territorial unit of the primary level cause the actual existence of such territorial entities as an urban village, towns and cities in the city, located in the district of the city. A number of significant weak points and gaps in the legislation of Ukraine in this sphere of legal relations were identified. The attempt to make some suggestions of improvement of the constitutional and legal regulation of the administrative-territorial units and territorial structure.

**Key words:** administrative-territorial structure, administrative-territorial unit, territorial communities, localities.

### АНОТАЦІЯ

У статті розглядаються питання сутності та співвідношення таких понять в конституційному праві, як «адміністративно-територіальна одиниця», «населений пункт», «територіальна громада». Аналізуються проблеми реформування адміністративно-територіального устрою в Україні, які пов'язані з визначенням базового рівня адміністративно-територіального устрою. Доведено, що в системі адміністративно-територіального устрою України базовий рівень представлений міськими та сільськими населеними пунктами, тобто містами, селищами та селами. Нечіткість конституційного визначення адміністративно-територіальної одиниці первинного рівня зумовлює реальне існування таких територіальних утворень, як селище міського типу, селища та міста в місті, міста в районі міста тощо. Вказано на суттєві недоліки і прогалини у законодавстві України із зазначеної проблематики. Запропоновано шляхи вдосконалення конституційно-правового регулювання адміністративно-територіальних одиниць та територіального устрою.

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальні одиниці, територіальні громади, населені пункти.

**Постановка проблеми.** Останні роки багаті на висловлювання різних поглядів та пропозицій вчених відносно реформування адміністративно-територіального устрою України. Дійсно, питання реформування відносин у цій сфері на сьогодні є досить актуальним і пріоритетним. Серед великої кількості проблем важливим є питання визначення базового рівня адміністративно-територіальних утворень, які, в свою чергу, постають основним елементом здійснення місцевого самоврядування. Наразі адміністративно-територіальний устрій України є дуже недосконалим: існує велика кількість дрібних поселень, які навіть мають статус міст, але знаходяться в занепаді і вже не відповідають статусу міста, на обліку числяться населені пункти, які реально вже не існують, мають місце компетенційні суперечки щодо повноважень органів влади, невизначеність з базовим рівнем адміністративно-територіальних утворень, є безліч застарілих норм законодавства з регулювання вищевказаних питань та багато інших проблем, які негативно впливають на розвиток державності в Україні.

**Стан дослідження.** У науковій літературі неодноразово наголошувалось на оновленні законодавства у цій сфері діяльності. Проблеми реорганізації адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування розглядали у різних аспектах своїх наукових дослідженнях такі вчені, як: М.С. Дністрянський, О.Ф. Фрицький, О.В. Ба-

танов, М.О. Баймуратов, П.М. Любченко, І.І. Бодрова та ін. У той же час певні дуже важливі питання залишилися поза увагою їхніх досліджень.

**Метою статті** є дослідження проблем адміністративно-територіального реформування в Україні, які пов'язані з визначенням базового рівня адміністративно-територіального устрою та аналіз сутності адміністративно-територіальної одиниці в конституційно-правовому вимірі.

**Виклад основного матеріалу.** Основним поняттям, яке, на наш погляд, потребує аналізу в процесі реформування адміністративно-територіального устрою України є поняття «адміністративно-територіальна одиниця». Ця категорія широко досліджується та застосовується не лише в конституційно-правовій площині, а й відображається в працях з місцевого самоврядування, державного управління, соціально-економічної географії, регіональної економіки тощо. У законодавстві України та юридичній літературі немає чіткого визначення терміна «адміністративно-територіальна одиниця». Так, Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» не дає визначення цього терміна, а у ст. 1 лише називає їх: область, район, місто, район у місті, селище, село.

У рамках цієї статті ми проаналізували чинне законодавство України (Конституція України, законодавчі акти, рішення Конституційного Суду України) на предмет правового закріплення зазначених питань і прийшли до

висновку, що в системі адміністративно-територіального устрою України базовий рівень представлений міськими та сільськими населеними пунктами, тобто містами, селищами та селами. Однак, крім того, до базового рівня інколи також відносять існуючі адміністративно-територіальні утворення, які склалися внаслідок добровільного об'єднання жителів кількох поселень, на основі яких, у свою чергу, формуються органи місцевого самоврядування – сільські та селищні громади, місцеві ради.

Нечіткість конституційного визначення адміністративно-територіальної одиниці первинного рівня, де-факто отождоження її з населеним пунктом зумовлюють реальне існування таких територіальних утворень, як селище міського типу, селища та міста в місті, міста в районі міста тощо. Іноді навіть в офіційних документах зустрічається тлумачення поняття «сільська рада» як адміністративно-територіальної одиниці [1].

Під адміністративно-територіальною одиницею звичайно слід розуміти частину єдиної території держави, яка є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. За своїми соціально-територіальними ознаками адміністративно-територіальні одиниці безумовно можуть бути однорідними. Вони поділяються на населені пункти (міста, селища, села) та регіони (області, райони). Автономною адміністративно-територіальною одиницею в Україні є Автономна Республіка Крим [3, с. 332].

Необхідно також навести позицію законодавця, що впливає з рішення Конституційного Суду України, де зазначається, що адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [4].

Ряд дослідників під поняттям «адміністративно-територіальна одиниця» розуміють частину території держави, на основі якої реалізуються функції держави, у тому числі і місцевого самоврядування [5, с. 47; 6, с. 13; 7, с. 236]. Адміністративно-територіальна одиниця за своєю природою є територіальною системою, яка створюється штучно для забезпечення ефективності територіального управління [8, с. 49]. М. Пухтинський розуміє її як «побудову відповідних взаємин і системи органів публічної влади на певній адміністративній території, яка була б здатна надавати в межах соціальних стандартів повноцінні послуги населенню». Автор також стверджує, що слід чітко розмежовувати поняття «адміністративна одиниця» і «територіальна одиниця». Перше означає побудову відповідних відносин і системи органів публічної влади на певній адміністративній території, яка була б здатна надавати в межах соціальних стандартів повноцінні послуги населенню. Друге – відповідні місця поселення людей [9, с. 35].

У контексті зазначеної проблеми необхідно більш детально дослідити такі адміністративно-територіальні одиниці, як населені пункти, які виступають територіальною основою місцевого самоврядування. У зв'язку із цим зазначимо, що єдиного розуміння терміну «населений пункт» на сьогодні не існує, незважаючи на певні монографічні дослідження цієї проблеми І.І. Бодрової, Ю.П. Битяка, П.М. Любченко [10], І.О. Кресіної [11], В.Г. Яцуби [8] та ін.

У своєму дослідженні український вчений Я.П. Павлович, порівнявши термін «поселення», який відображає тимчасовість проживання у певному місці, з поняттям «населений пункт», стверджує, що вживати термін «населений

пункт» краще на означення вже заселеної території, на якій люди проживають постійно [12, с. 349].

У своєму монографічному дослідженні І.М. Скуратович зазначає, що адміністративно-територіальна одиниця – це не лише населений пункт у межах забудови, а й частина території держави, на яку поширюється юрисдикція органу влади цієї території. Причому в більшості країн Європи, на відміну від України, не існує «дірок» між адміністративно-територіальними одиницями первинного рівня – вони межують між собою. В Україні ж області межують з областями, райони з громадами, а от межування між собою громад законодавчими актами не передбачено [13, с. 5].

Не відносяться до самостійних населених пунктів хутори та двори, невеликі поселення, які мають тимчасове значення і несталий склад поселення, а також поселення службового призначення в системі певної господарської галузі діяльності (будинки лісників, шляхових майстрів, будівлі залізничних служб, польові стани тощо). Ці об'єкти включаються до тих адміністративно-територіальних одиниць, на території яких вони розташовані [2, с. 34].

З огляду на це можна констатувати той факт, що саме в населених пунктах України люди проживають, працюють й задовольняють свої різноманітні потреби, реалізуються повноваження владних органів тощо. Населені пункти відіграють важливу роль у забезпеченні життєдіяльності населення, морального, інтелектуального розвитку суспільства й кожної людини зокрема. По суті, це є аксіома, яка не потребує підтвердження.

Втім, і це слід підкреслити, не кожен населений пункт в Україні є самостійною адміністративно-територіальною одиницею. Згідно з чинним законодавством адміністративно-територіальною одиницею є як місто, село, так і частини населених пунктів – райони в містах. Крім того, до фактичного переліку адміністративно-територіальних одиниць входять також сільські та селищні ради, селища міського типу, які не згадані в Конституції України. Отже, на сьогодні існує неузгодженість у термінах «адміністративно-територіальна одиниця» та «населений пункт». Крім цього, дуже часто ці поняття отождожують з поняттям «територіальна громада».

Дійсно, в Україні, на відміну від Польщі та інших держав, не існує терміна, який поєднував би у собі визначення територіальної громади, найнижчої одиниці адміністративно-територіального поділу та місцевого самоврядування. Таким чином, в Україні паралельно вживається три окремі означення, які частково відповідають польській гміні: місцева рада (як представницький орган місцевого самоврядування, що функціонує на певній чітко окресленій території), населений пункт (як елемент системи розселення), територіальна громада (як основа місцевого самоврядування). Також проблемою є те, що місцеве самоврядування в Україні почало формуватися на основі місцевих рад, які, згідно з Конституцією, не є одиницями адміністративно-територіального поділу. Натомість на рівні поселень (міст, селищ, сіл), які за Конституцією є низовими одиницями територіального поділу, в багатьох випадках неможливо сформувати дієвих органів місцевого самоврядування [14].

Проведемо аналіз зазначених категорій та з'ясуємо їх відмінність та схожість. Так, законодавець під терміном «територіальна громада» розуміє жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одини-

цями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [15].

О.Ф. Фрицький зазначає, що закріплення територіальної громади як основного елементу місцевого самоврядування є декларативним, тобто таким, що не відповідає реаліям сьогодення. Крім того, обласні та районні ради, які є органами місцевого самоврядування, не мають власних громад, а лише представляють спільні інтереси громад сіл, міст, що, на його думку, нелогічно і суперечить ст. 140 Конституції України [16, с. 520].

З цього приводу О.В. Батанов визнає, що об'єктами локальної діяльності територіальних громад є передусім питання місцевого значення, тобто питання (справи), які випливають із колективних інтересів місцевих жителів – членів відповідної територіальної громади, віднесені Конституцією до предметів відання місцевого самоврядування, а також інші питання, які не входять до компетенції органів державної влади [17, с. 25]. Однак, по суті, компетенція територіальних громад діє в межах конкретних населених пунктів, отже, залишається багато територій, на які не розповсюджується їх дія.

Існують різні думки стосовно законодавчого закріплення базового елементу місцевого самоврядування. Так, слушно стверджує І.І. Бодрова, яка не погоджується з підходом конституціоналізації громад як адміністративно-територіальної одиниці та одночасно сукупності громадян України, які проживають на її території. Таке позначення одним терміном і адміністративно-територіальної одиниці, і колективного суб'єкта місцевого самоврядування може внести плутанину в законодавчу і правозастосовну діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування. Автор пропонує залишити позначення терміном «громада» жителів, об'єднаних постійним проживанням на території населеного пункту або об'єднання кількох населених пунктів [18, с. 199]. Слід зауважити, що неодноразово в законопроектах щодо оновлення законодавства у сфері адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування наголошувалось на запровадженні уніфікованої адміністративно-територіальної одиниці первинного рівні – громади.

Запорукою формування в Україні реального місцевого і регіонального самоврядування європейського зразка, а також ефективної державної влади, на думку В.М. Артеменко та В.О. Мамонова, повинні стати громади, які є територіальною базою місцевого самоврядування та регіональні адміністративно-територіальні одиниці (області та райони) в якості територіальних утворень [2, с. 35].

Наразі, у 2014 р. Урядом України схвалена Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що спрямована на підвищення ресурсної спроможності місцевих рад через укрупнення територіальних громад. Так, 17 червня 2014 року був прийнятий Закон «Про співробітництво територіальних громад», у якому містяться положення щодо нормування механізму об'єднання ресурсів територіальних громад для реалізації спільних проектів та визначення умов надання державної підтримки таким проектам. Нормами п. 1 ст. 3 визначено суб'єкти співробітництва – це територіальні громади сіл, селищ, міст, які здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради. Співробітництво здійснюється у сферах спільних інтересів територіальних громад у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо

інше не передбачено законом [19]. Закон передбачає ряд перспективних форм співробітництва, які ще громадами не випробувані, але можна сподіватися, що вони будуть використовуватися і дадуть позитивний ефект.

Законодавча неврегульованість питань адміністративно-територіального устрою призводить до довільного застосування нормативно визначених критеріїв віднесення адміністративно-територіальних одиниць до тих чи інших категорій, породжуючи істотний соціально-економічний дисбаланс населених пунктів [20, с. 62–63].

В Україні й до сьогодні немає єдиної точки зору з приводу нової базової одиниці адміністративно-територіального утворення. Отже, як справедливо зазначає І.І. Бодрова, запровадження вищевказаного досвіду в Україні сприятиме вирішенню питань міських агломерацій, територіальних колізій, раціоналізації економічних ресурсів, забезпеченню повсюдності місцевого самоврядування і, що головне, такі утворення матимуть не адміністративний характер, а виступатимуть формою соціально-територіальної організації історично сформованих економічних, соціально-культурних спільнот [18, с. 198]. Ми підтримуємо думку автора щодо зазначених питань. На наш погляд, матеріальною основою діяльності територіальних громад має стати передача під їхню юрисдикцію усіх земель населених пунктів, розташованих на відповідній території.

**Висновки.** Підводячи підсумки дослідження вказаної проблеми, необхідно зробити висновок, що населений пункт представляє собою місце проживання населення на відповідній території, яке на законодавчому рівні має чіткі межі та офіційне найменування, що склалися в результаті історичних, культурних та виробничих факторів. Однак до складу одного населеного пункту не повинен входити інший, щоб не створювати так звану «матрьошку», яка зустрічається сьогодні. Під адміністративно-територіальною одиницею ми розуміємо частину території держави, яка створена для організації діяльності органів влади, але не кожен населений пункт є адміністративно-територіальною одиницею.

На сьогоднішній день в Україні триває дискусія відносно створення нової базової одиниці адміністративно-територіального устрою унітарної країни, якою, на нашу думку, має стати саме населений пункт. Слід зазначити, що саме врахування державних та індивідуальних інтересів на базовому рівні має стати позитивним чинником реалізації адміністративно-територіальної реформи. Відсутність на цьому етапі законодавчо закріпленої термінології породжує конфлікти у застосуванні законодавства. Отже, визначення єдиного терміну відносно таких понять, як «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальна одиниця», «населений пункт» має стати одним із основних кроків на шляху реформацийних процесів. У контексті цієї проблеми необхідно законодавчо закріпити правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, які виступають територіальною основою місцевого самоврядування. У зв'язку з цим пропонуємо внести зміни до ст. 133 Конституції України, де слід чітко визначити систему адміністративно-територіального устрою та види адміністративно-територіальних одиниць, які відповідатимуть здоровому глузду і які вже позитивно себе зарекомендували у демократичних державах світу.

**Список використаної літератури**

1. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України (1907–2009 рр.) / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К. : Леста, 2009. – 128 с.
2. Сучасний адміністративно-територіальний устрій в Україні : перспективи реформування : [навчально-методичний посібник] / Укладачі : В.М. Артеменко, В.О.Мамонова, Я.Г. Охріменко – 45 с.
3. Конституційне право України / За ред. В.П. Колісника, Ю.Г. Барабаша. – Х. : Право, 2008. – 374 с.
4. Рішення Конституційного Суду України від 16.01.2003 р. № 1-рп [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-03>.
5. Саханенко С. Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій : проблеми співвідношення та реформування // Упр. сучас. містом. – 2001. – № 4–6. – С. 45–53.
6. Формування меж адміністративно-територіальних утворень : [навчально-методичний посібник] / А.М. Третяк, В.М. Другак, Р.А. Третяк. – К. : ТОВ «ЦЗРУ», 2004. – 85 с.
7. Лазор О.Д., Лазор О.Я., Чемерис А.О. Територіальна організація влади в Україні. – К. : Дакор, 2007. – 576 с.
8. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі варіанти їх вирішення / За заг. ред. В.Г. Яцуби. – К. : Вид-во Поліграф. центру Укр. ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. – 321 с.
9. Пухтинський М. Концептуальні та прикладні аспекти здійснення адміністративної реформи в Україні // Адміністративна реформа в Україні : шлях до Європейської інтеграції : збірник наукових праць. – К., 2003. – С. 33–35.
10. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд. та місц. самоврядування ; редкол. Ю.П. Битяк та ін. – Х. : Оберіг, 2012. – 64 с.
11. Політико-правові засади територіальної організації публічної влади в Україні / І.О. Кресіна, А.В. Береза та ін. –

К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Вид-во «Логос», 2013. – 296 с.

12. Павлович Я.П. Населені пункти в Україні (термінологія, поняття, правовий статус) // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – Вип. 1. – Л., 2007. – С. 347–356.

13. Скуратович І.М. Адміністративно-територіальний устрій України в 1920–1930-х рр. і його впливи на організацію державного управління : історико-правове дослідження : [монографія]. – Х. : Видавець СПДФО Вапнярчук Н.М., 2004. – 192 с.

14. Kuchabsky O. Use of Polish Experience in Reforming of the Administrative and Territorial Structure of Ukraine / O. Kuchabsky // Problems of Regional Development in Ukraine and Poland : [text] / ed. : A. Chemerys, J. Wendt. – Lviv : LRIPA NAPA, 2006. – P. 19.

15. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

16. Фрицький О.Ф. Конституційне право України : [підручник]. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.

17. Батанов О.В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади // Часопис Київського університету права. – 2002. – № 2 – С. 21–30.

18. Бодрова І.І. Проблеми вдосконалення територіальної основи організації місцевого самоврядування в Україні // Конституційний процес в Україні : здобутки та проблеми : матер. конф. (25–26 червня, 2009 р.). – Х. : Право, 2009. – 336 с.

19. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 р. № 1508-VII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2014. – № 34. – Ст. 1167.

20. Ворона П.В. Порівняльний аналіз законодавчого закріплення гарантій розвитку місцевого самоврядування України та Російської Федерації / П.В. Ворона // Університетські наукові записки. – 2008. – № 4. – 481 с.