

Бібліографічні посилання

1. Цивільний кодекс України № 435-IV від 16 січня 2003 року зі змінами та доповненнями // ЛІГА: ЗАКОН ПРЕМІУМ 8.2.2.
2. Закон України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» № 1952-IV від 1 липня 2004 року зі змінами та доповненнями // ЛІГА: ЗАКОН ПРЕМІУМ 8.2.2.
3. Закон України «Про внесення змін до Закону України „Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень“ та інших законодавчих актів України» №1878-VI від 11 лютого 2010 року зі змінами // ЛІГА: ЗАКОН ПРЕМІУМ 8.2.2.
4. Послання Президента України до Верховної Ради України «Україна: поступ у ХХІ століття. Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000–2004 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show>.

Надійшла до редколегії 07.06.2012 р.

УДК 342.9(477)

В. М. Шкабаро

Дніпропетровський університет імені Альфреда Нобеля

ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Аналізуються сутність та правова природа адміністративно-територіального устрою України, розглянутий зміст цього поняття, обґрунтована необхідність його реформування.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, система, реформа, місцеве самоврядування.

Анализируются сущность и правовая природа административно-территориального устройства Украины, рассмотрено содержание этого понятия, обоснована необходимость его реформирования.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, административно-территориальная единица, система, реформа, местное самоуправление.

The essence and legal nature of the territorial administrative system are analyzed in this article. The content of the term the territorial administra-

tive system is considered. The necessity of the reforming of this system is substantiated.

Key words: administrative-territorial regime, administrative-territorial part, system, reform, local self-government.

Необхідною умовою організації будь-якої держави є територія. Сучасні країни повинні мати науково обґрунтовану систему адміністративно-територіального устрою. Розбудова незалежної держави потребує раціонального поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів, всебічного використання ресурсів регіонів, комплексного економічного і соціального розвитку її територій, формування раціональної територіальної структури [1, с. 10].

Україна на момент проголошення незалежності мала сформований територіальний устрій, який залишився без істотних змін і після прийняття Конституції України. Кардинальні зміни в соціальному та економічному розвитку України, які вже відбулися, зумовили необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи.

На сучасному етапі розвитку адміністративно-територіальний устрій України є застарілим, не відповідає конституційній моделі територіального устрою, а отже, потребує реформування. У зв'язку з цим недосконалим є законодавче регулювання відносин щодо утворення та функціонування сучасних регіонів та населених пунктів.

Територіальний устрій країни є основою для організації й діяльності державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян тощо. А неврегульованість питань адміністративно-територіального устрою гальмує розвиток усіх сфер українського суспільства.

Питання адміністративно-територіального устрою держави розглядалися в наукових працях багатьох українських учених, однак сучасна національна правова думка характеризується відсутністю ґрунтовних досліджень із цього питання, а тому відчувається потреба комплексного його дослідження.

Дослідження тематики адміністративно-територіального устрою країни, проблеми окремих адміністративно-територіальних одиниць, питання їх статусу, місця в системі адміністративно-територіального устрою України, їх взаємовідносин із державою, обґрунтування необхідності реформування сучасного адміністративно-територіального устрою України знайшло своє місце у працях відо-

мих учених, зокрема М. Баймуратова, О. Батанова, В. Борденюка, О. Журавського, І. Заяць, В. Кампа, В. Кравченка, В. Куйбіди, П. Любченка, М. Орзіха, В. Погорілка, М. Пухтинського, О. Скрипнюка, С. Телешуна, П. Ткачука, О. Фрицького, В. Шаповала та ін. Багатогранність, складність та важливість цієї проблематики вимагає продовження досліджень у цій сфері. На превеликий жаль, законодавець так і не знайшов часу й коштів на проведення реформи адміністративно-територіального устрою, такої необхідної для країни.

Немало проектів відповідних законів неодноразово надходило до Верховної Ради України [2], але жоден із них поки що не знайшов підтримки у парламентаріїв. З метою прискорення цього процесу в Україні створювалися спеціальні органи [3], але намагання не дали вагомих результатів.

З огляду на зазначене дослідження цієї актуальної тематики видається складним, тож вирішення проблем законодавчого визначення адміністративно-територіального устрою потребує якнайшвидшого розгляду та розв'язання.

У чинному законодавстві України відсутнє чітке визначення поняття адміністративно-територіального устрою. У науковій юридичній літературі найчастіше можна зустріти поняття «державний устрій», «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій» та «адміністративно-територіальний поділ», кожне з яких має своє значення й певним чином характеризує територіальну організацію держави.

Кожна частина території України має свою специфіку – значні соціально-економічні та політичні відмінності. У жителів кожної території існує своє бачення того, якою має бути Українська держава. Для цього є об'єктивні причини: тут і ментальність, і етнічна самобутність, і географія.

Окремо слід зазначити, що в багатьох територіях є своя складна історична доля, утім це стосується нашої країни в цілому [4, с. 3]. Виходячи із цього деякі науковці слушно розглядають адміністративно-територіальний устрій України як складову її територіального устрою [5, с. 604].

Відповідно до п. 13 ст. 92 Конституції територіальний устрій України визначається виключно законами України, згідно зі ст. 132 Основного Закону він 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.

Тлумачення поняття «адміністративно-територіальний устрій» неоднозначне. Наприклад, професор О.Ф. Фрицький визначає адміністративно-територіальний устрій як поділ території держави на певні частини (області, провінції, департаменти тощо), відповідно до якого будується і функціонує система державних і місцевих органів держави. Поняття «адміністративно-територіальний устрій» слід розуміти в двох значеннях: як процес поділу території на адміністративно-територіальні одиниці і як стан, що є результатом цього процесу [6, с. 502].

Адміністративно-територіальний устрій, на думку В. В. Кравченка, є системою взаємовідносин вищих та центральних органів державної влади з органами публічної влади адміністративно-територіальних одиниць держави [7, с. 159].

На думку інших дослідників, адміністративно-територіальний устрій України – це зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці [5, с. 604; 8, с. 65].

М. Федчишин та В. Фрончко зазначають, що адміністративно-територіальний устрій слід розглядати як сукупність територіальних утворень із системою державних органів та органів місцевого самоврядування, яка функціонує в їх межах. Цим підкреслюється, що адміністративно-територіальний устрій є це внутрішньо узгодженим об'єднанням адміністративно-територіальних одиниць з упорядкованою структурою. У результаті такого об'єднання забезпечується необхідна організаційна єдність, створюється певна система адміністративно-територіального устрою, де кожна адміністративно-територіальна одиниця охоплює певний територіальний колектив, інтереси якого виражають відповідні представницькі органи [9, с. 40].

Адміністративно-територіальний устрій відіграє важливу роль в організації діяльності органів місцевого самоврядування. Кожна ланка системи самоврядування має свою територіально окреслену сферу діяльності, особливі місцеві інтереси, пов'язані з відповідною специфікою адміністративно-територіальних одиниць: історичними, культурними, економічними, географічними особливостями, національними та іншими традиціями. Тому будь-яка зміна

адміністративно-територіального устрою так чи інакше позначить-ся на місцевому самоврядуванні.

Не можна не відзначити й важливість адміністративно-територіального устрою для здійснення управління окремими галузями господарського та соціально-культурного будівництва в населених пунктах.

Адміністративно-територіальний устрій має суттєве значення для реалізації жителями сіл, селищ, міст своїх місцевих корпоративних інтересів та конституційних прав і свобод. Він тісно пов'язаний зі становищем особи, її інтересами, оскільки його функцією є створення якомога сприятливіших умов для задоволення матеріальних і культурних потреб суспільства. Широкі та реальні можливості для використання громадянами їхніх прав і свобод, безумовно, передбачають наявність таких територіальних кордонів адміністративно-територіальних одиниць, які сприяли б розвитку демократії і політичної свідомості громадян, єдності українського народу.

Адміністративно-територіальний поділ – це поділ державної території на окремі частини (адміністративно-територіальні та політико-територіальні одиниці), відповідно до якого будується система місцевих органів державної влади та організоване місцеве самоврядування [7, с. 159].

Деякі вчені вважають, і ми з ними згодні, що адміністративно-територіальний устрій є синонімом поняття «адміністративно-територіальний поділ», зазначаючи при цьому, що в Україні, яка є унітарною державою, єдиний вид територіального устрою: адміністративно-територіальний устрій (поділ) [10, с. 40].

Хоча б один приклад того, що де-факто існують такі населені пункти, як селища міського типу, а де-юре за текстом Конституції таких не визначено, термінове заповнення наявних на сьогоднішній день прогалів у законодавчому регулюванні засад територіального устрою держави саме шляхом прийняття базового закону, який би комплексно і системно вирішував відповідні питання, є необхідним та загально визнаним.

Пошук оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою України триває. Питання визначення системи, поняття та засад адміністративно-територіального устрою, правового статусу та видів адміністративно-територіальних одиниць, повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань у сфері адміністративно-територіального

устрою останнім часом постає особливо гостро. Достатньо сказати, що при розгляді питань адміністративно-територіального устрою все ще використовується Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою УРСР від 12 березня 1981 р. [11].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що формою територіального устрою держави, відповідно до якої утворюються та діють органи державної влади й органи місцевого самоврядування, вирішуються численні питання державного та місцевого рівня, є адміністративно-територіальний устрій. Загальновизнаним є і піддається сумніву той факт, що існуючий в Україні адміністративно-територіальний устрій не відповідає повною мірою чинній Конституції України і потребує реформування й удосконалення.

Бібліографічні посилання

1. Паламарчук М. Територіальний устрій України / М. Паламарчук, О. Паламарчук // Вісн. НАН України. – 1996. – № 11–12. – С. 10–16.
2. Про адміністративно-територіальний устрій в Україні: проект Закону України. Розроблений Міжвідомчою радою, утвореною Розпорядженням КМУ від 13.12.2002 р. № 703-р (протоколом № 2 засідання ради від 18.03.2003 р. схвалений і направлений на розгляд Комісії з питань АТУ при Президенті України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>; Про адміністративно-територіальний устрій України: проект Закону України, внесений народними депутатами Р. Безсмертним, І. Юхновським та В. Стретовичем (реєстраційний № 0907) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.liga.net>; Про територіальний устрій України: проект Закону України. Автор народний депутат України А. С. Грищенко (реєстраційний № 4182 від 10.03.2009 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.liga.net>; Про адміністративно-територіальний устрій в Україні: проект Закону України. Автор народний депутат України Р. П. Безсмертний. Головний комітет: Тимчасова спеціальна комісія з питань опрацювання проектів законодавчих актів у сфері політико-правової та адміністративної реформи в Україні (утворена Постановою ВРУ від 08.02.2001 р. № 2258; Редакція запропонована Тимчасовою спеціальною комісією 10.07.2001 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою: Указ Президента України від 8 серпня 2000 року; Про Міжвідомчу робочу групу з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19 серпня 2002 р. № 478-р; Про Міжвідомчу раду

- з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2002 р. № 703-р.; Про утворення Міжвідомчої робочої групи з розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 травня 2004 р. № 308-р.; Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 травня 2008 р. № 714-р.
4. **Кравчук Л.** Управління територіями в умовах розбудови демократичної правової держави / Л. Кравчук // *Право України*. – 1993. – № 5–6. – С. 3–8.
 5. **Корнієнко М. І.** Територіальний устрій і місцеве самоврядування в Україні / М. І. Корнієнко // *Конституційне право України* / за ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Наук. думка, 2000. – С. 603–668.
 6. **Фрицький О. Ф.** Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 536 с.
 7. **Кравченко В. В.** Конституційне право України у визначеннях та схемах : навч. посіб. / В. В. Кравченко. – К. : Атіка, 2002. – 192 с.
 8. **Костюченко О. А.** Конституційне право України : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / О. А. Костюченко. – К. : КНЕУ, 2001. – 116 с.
 9. **Федчишин М.** Новий адміністративно-територіальний устрій України і місцеве самоврядування. Характер взаємозв'язку / М. Федчишин, В. Фрончко // *Віче*. – 2001. – № 4. – С. 38–46.
 10. Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика : монографія / відп. ред. В. Ф. Погорілко ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : А.С.К., 2003. – 652 с. – (Нормативні документи та коментарі).

Надійшла до редколегії 08.05.2012 р.