

Л. І. ТВАРКОВСЬКА. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ТА ДЕЯКИХ ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇН

Аналізуються деякі аспекти законодавчого закріплення основ територіального устрою України та окремих європейських країн. Автором викладені пропозиції щодо вдосконалення статті 133 Конституції України.

Ключові слова: територіальний устрій, конституційно-правове закріплення, досвід європейських країн.

Анализируются некоторые аспекты законодательного регулирования основ территориального устройства Украины и отдельных европейских государств. Автором изложены предложения по совершенствованию статьи 133 Конституции Украины.

Ключевые слова: территориальное устройство, конституционно-правовое регулирование, опыт европейских государств.

The author analyzed some aspects of legislative secure the territorial division of Ukraine and some Europeans countries. The author gives the recommendations to improve the 133 article of Constitutional Ukraine.

Key words: territorial division, the law-constitutional secure, the experience of Europeans countries.

Суперечливість законодавства щодо регулювання основ територіального устрою України, недосконалість конституційної системи адміністративно-територіального устрою в значній мірі обумовлюють неефективність організації і функціонування публічної влади на регіональному та місцевому рівнях. Зазначене свідчить про актуальність і нагальність проведення реформи адміністративно-територіального устрою України. В той же час слід підкреслити і необхідність науково-методичного забезпечення проведення вказаної реформи, що, в свою чергу, потребує ґрунтовного наукового дослідження (із застосуванням методів порівняльного аналізу) як проблематики територіального устрою в цілому, так і окремих питань, що стосуються принципів і засад побудови нової системи адміністративно-територіального устрою України та становлять предмет конституційно-правового регулювання.

Серед науковців зазначену проблематику певною мірою досліджували І.Я. Засць, В.В. Кравченко, І.О. Кресіна, В.С. Куйбіда, М.І. Малишко, М.І. Марчук, В.П. Новик, Є.В. Смирнова, С.О. Телешун, В.А. Яцюк та ін.

Територіальний устрій як невід’ємний атрибут будь-якої держави знайшов своє закріплення в Конституції та інших законодавчих актах України. Так, цим питанням присвячений розділ IX Конституції України «Територіальний устрій України». Так, ст. 132 Конституції визначає засади, на яких ґрунтується територіальний устрій, а в ст. 133 закріплюється система адміністративно-територіального устрою України. При цьому, передбачається, що Автономна Республіка Крим (далі: АРК), міста Київ та Севастополь мають в зазначеній системі особливий статус. Статус АРК визначається Конституцією України (розділ X) та Конституцією Автономної Республіки Крим, а статус м. Києва Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15.01.1999 р., а статус м. Севасто-

поля досі законодавчо ще не визначений.

Не можна не погодитися з думкою ряду вчених, що різні частини ст. 133 Конституції України містять певною мірою суперечливі норми. Так, міста Київ та Севастополь згідно з частиною другою цієї статті належать до адміністративно-територіальних утворень, якими є АРК та області, тоді як за частиною першою зазначеної статті ці міста виглядають принаймні як адміністративно-територіальні утворення нижчого рівня інтеграції, ніж області. Отже, розділ IX Конституції України «Територіальний устрій України» не встановлює чіткої структури адміністративно-територіальних одиниць у системі територіального устрою та не визначає рівнів адміністративно-територіальних одиниць, вимог щодо ієрархії адміністративно-територіальних одиниць¹.

З набранням чинності Конституції АРК можна говорити про історичний досвід України і Криму у розв'язанні проблем конституційно-правового статусу АРК. Слід погодитися з думкою про те, що прийняття Конституції Автономної Республіки Крим, з точки зору конституційного права, є відображенням політико-правових принципів територіального устрою України².

В свою чергу, В. Артеменко зазначає, що *формування областей на правах автономії* покликане забезпечити у межах єдиної держави досягнення двоєдиної мети: *політичної децентралізації та автономії територіальних колективів*. Автор вважає, що виходячи з практики постсоціалістичних країн, дещо нетиповим є факт утворення АРК у межах унітарної держави Україна, замість звичайної адміністративно-територіальної одиниці – Кримської області³. Є.В. Смирнова вважає, що Конституція АРК загалом зафіксувала той стан, в якому опинилася автономна республіка після її введення в правову систему України в 1995 р., після чотирьох років глибокої політичної кризи. Ця Конституція повною мірою відображає те суперечливе положення, яке займає територіальна автономія у складі унітарної держави, адже у неї практично немає особливих повноважень, а є лише особливий статус. Сфера реальних повноважень Криму сьогодні не збігається зі сферою юридично визнаних повноважень. Можна навіть сказати, що зв'язок цих двох сфер є дещо зворотно пропорційний⁴.

В Україні законодавством визначено компетенцію Верховної Ради України та деяких органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Так, п. 29 ст. 85 Конституції України встановлено, що Верховна Рада України уповноважена на утворення і ліквідацію районів, встановлення і зміну меж районів і міст, віднесення населення до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів. Ст. 37 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначає, що до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо питань адміністративно-територіального устрою в порядку і межах повноважень, визначених законом. А ст. 43 цього Закону містить положення, що зазначені питання вирішуються виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради (п. 1) та в межах і в порядку, визначених законом (п. 26)⁵.

Необхідно зазначити, що чинними є і Положення «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», затверджене Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. та Постанова Президії Верховної Ради Української РСР «Про практику застосування законодавства про порядок найменування і перейменування адміністративно-тери-

торіальних одиниць і населених пунктів республіки» 1980 р. Очевидно, що ці акти не відповідають вимогам сучасності.

Для порівняння звернемося до конституційно-правового регулювання основ територіального устрою, що існує у окремих європейських унітарних державах. Так, Конституція Республіки Азербайджан від 12 листопада 1995 р. у ст. 11 «Територія» визначає, що територія республіки єдина та неподільна. При цьому конституційно закріплюються умови зміни кордонів. У главі VIII «Нахічеванська автономна республіка» закріплено статус названої автономії⁶. Можемо виокремити при цьому також Закон Азербайджанської Республіки від 13.06.2000 р. «Про територіальний устрій та адміністративно-територіальний поділ», який встановлює правові основи територіального устрою та адміністративно-територіального поділу республіки та регулює питання, що стосуються найменування, перейменування, зміни меж територіальних одиниць та інші питання цієї проблематики⁷.

Конституція Республіки Білорусь визначає основи територіального устрою у ст. 9, в якій зазначаються адміністративно-територіальні одиниці⁸. В Законі Республіки Білорусь «Про адміністративно-територіальний поділ та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Республіки Білорусь» від 5 травня 1998 р. конкретизуються та закріплюються наступні важливі положення: адміністративно-територіальний поділ території Республіки Білорусь; повноваження Президента Республіки Білорусь, Ради Міністрів, місцевих рад депутатів, виконавчих і розпорядчих органів при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою; найменування, облік та реєстрація адміністративно-територіальних та територіальних одиниць⁹.

В свою чергу, Конституція Республіки Болгарія від 12 липня 1991 р. закріплює основи територіального устрою в главі 7 «Місцеве самоврядування та місцева адміністрація», де визначається поділ держави на адміністративно-територіальні одиниці, їх повноваження та органи місцевого самоврядування (ст. 135)¹⁰. Закон «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія» 1994 р., деталізує й конкретизує питання територіального устрою, зокрема, в ньому визначені механізми утворення та ліквідації областей, общин, населених пунктів та інших територіальних одиниць. Як зазначив М. Попов, Республіка Болгарія на шляху вступу до Європейського Союзу пройшла через суттєві територіальні перетворення. Зокрема від трьохрівневого територіального поділу країни на дворівневий¹¹.

Конституція Іспанії від 27 грудня 1978 р. містить Розділі 8 «Про територіальний устрій держави», ст. 137 якого визначає склад територіального устрою, його принципи, та основи місцевого самоврядування. А саме, територіальний устрій держави включає муніципії, провінції та автономні співтовариства¹².

Конституція Республіки Латвія від 15 лютого 1922 р. закріплює лише перелік складових частин території, що визначені в ст. 3, це Відземе, Латгале, Курземе, Земгале¹³. Після тривалих дискусій 21 жовтня 1998 р. Сейм Латвії прийняв Закон «Про адміністративно-територіальну реформу». Це була перша комплексна спроба вирішити проблему адміністративно-територіальної реформи на законодавчому рівні¹⁴.

Конституція Республіки Молдова від 29 липня 1994 р. у ст. 110 Глави VIII «Публічне управління», визначає, що в адміністративному плані Молдова поділяється на райони, міста та села. У відповідності із законом деякі міста можуть бути визнаними муніципіями. Ст. 111 цієї Конституції визначає мож-

ливість надання окремим населеним пунктам статусу автономії¹⁵. У складі Молдови як унітарної держави є Гагаузька Республіка. Її статус визначений Конституцією Молдови та Законом Республіки Молдова «Про особливий правовий статус Гагаузії» від 1995 р.¹⁶. В Молдові з 2001 р. також набрав чинності спеціальний закон щодо адміністративно-територіального устрою держави¹⁷.

У Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. визначено, що територіальний устрій республіки забезпечує децентралізацію публічної влади (ст. 15)¹⁸. Низка законів регулюють територіальний поділ держави: «Про запровадження основного трьохступеневого територіального поділу держави» від 24 липня 1998 р., який вступив у силу з 1 січня 1999 р. і запровадив поділ держави на 16 воєводств¹⁹, «Про устрій міста-столиці Варшави» 1994 р., «Про самоврядування в повіті» 1998 р., «Про самоврядування у воєводстві» 1998 р., «Про самоврядування в гміні» 1999 р.²⁰.

У Конституції Словаччини від 1 вересня 1992 р. основи територіального устрою визначає лише ст. 10, де визначено, що столицею Словаччини є місто Братислава²¹. Пізніше Законом «Про територіальний і адміністративний поділ республіки Словаччини» від 1996 р. було створено 8 країв і 79 округів. Закон «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Словаччини» від 1996 р., створив юридичну основу для функціонування місцевого самоврядування²².

У конституціях окремих держав зафіксовано, що адміністративно-територіальний устрій визначається законом. Так, Конституція Казахстану від 30 серпня 1995 р. містить положення (ст. 2 ч. 3), що адміністративно-територіальний устрій республіки, місцезнаходження і статус її столиці визначається законом²³. Аналогічні правові норми закріплено в ст. 11 Конституції Республіки Литви від 25 жовтня 1992 р.²⁴. У Законі «Про територіальні адміністративні одиниці Республіки Литви та їх кордони» від 19 липня 1994 р. містяться норми, що визначають основні категорії і поняття щодо адміністративних одиниць, їх систему, порядок найменування і перейменування, реєстрацію та облік тощо²⁵. Конституція Республіки Естонія від 28 серпня 1992 р. встановлює, що адміністративно-територіальний поділ визначається законом²⁶.

Як правило, конституційні акти європейських держав не врегульовують питання чисельності та найменування утворених областей. Український законодавець вдався до такого специфічного конституційно-правового регулювання цього питання винятково з політичних міркувань – зберегти в Україні унітарну форму державного устрою та забезпечити ефективну діяльність центральних органів державної влади²⁷.

Таким чином, актуальними є питання щодо внесення змін до розділу IX Конституції України. Виходячи з положень запропонованого проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (станом на березень 2010 р.), у ст. 133 Конституції України необхідно закріпити наступну систему адміністративно-територіального устрою: АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища, села, (відповідно до ст. 1 проекту Закону). Доцільно закріпити і положення, які встановлюють три рівні адміністративно-територіальних одиниць: громади, райони, регіони (відповідно до ст. 4 проекту Закону)²⁸. Також слід визначити особливий статус міст Києва, Севастополя та районів у місті Києві.

Зазначені зміни сприятимуть стабільності та визначеності процесу державотворення в Україні. Удосконалення конституційно-правового поля для цієї важливої сфери суспільних відносин відкине всі суперечки і непорозуміння стосовно системи адміністративно-територіального устрою та статусу адміністративно-те-

риторіальних одиниць унітарної держави, забезпечить ефективну протидію можливим сепаратистським настроям.

1. *Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи*: Монографія / В. С. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк та ін.; О. В. Турчинов (заг. ред.); Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К.: Геопринт, 2009. – С. 223. 2. *Смирнова С.В.* Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим в Україні: історія становлення (1991–2000 рр.): Дис. ... канд. юрид. наук. –Х., 2002. – С. 137–138. 3. *Артеменко В.* Особливості конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою регіонального рівня: досвід країн світу // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/www/?p=272#more-272> 4. *Смирнова С.В.* Цит. праця. – С. 150. 5. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=5&nreg=280%2F97-%E2%F0> 6. *Конституции* государств Европы: В 3 т. / Л.А. Окуньков.– М., 2001. – Т.1. – С. 133, 136. 7. Закон Азербайджанской Республики от 13.06.2000 г. «О территориальном устройстве и административно-территориальном делении» // Електронний ресурс. – Режим доступу: http://www.base.spin-form.ru/show_doc.fwx?regnom=2622 8. *Конституция* Республики Беларусь: Принята 15 марта 1994 г. – Минск: Пльмя, 1994. – С. 4. 9. *Республика* Беларусь. Законы. Собрание законов Республики Беларусь / В.Г. Гавриленко (сост.). – Минск: Право и экономика, 2007. – С. 506–508. 10. *Конституция* Республики Болгарии: Принята Великим Народным Собранием 12 июля 1991 г. – София: Изд-во Агентства София Пресс, 1991. – С. 35–36. 11. *Попов М.* Досвід адміністративно-територіального поділу Республіки Болгарії // Електронний ресурс. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Arcu_of/2009_2/R_Popov.pdf 12. *Конституции* зарубежных государств: Сборник / В. Г. Тихиня, В. П. Серебренников (авт.-сост.). – Минск: Право и экономика, 2007. – С. 94–95. 13. *Конституции* государств Европы: В 3 т. / Л.А. Окуньков (общ. ред. и вступ. ст.). – М., 2001. – Т. 2. – С. 308. 14. *Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми*: Монографія / І.О. Кресіна, А.А. Коваленко, К.М. Вітман, О.В. Скрипнюк, С.В. Перегуда, О.М. Стойко, О.Г. Кучабський, В.А. Явір / За ред. І.О. Кресіної. – К.: Логос, 2009. – С. 430. 15. *Конституции* государств Европы. – Т. 2. – С. 569. 16. *Мальчишко Н.И.* Государственное устройство стран СНГ. – К., 2003. – С. 12. 17. *Вишотравка Й.* Досвід реформування адміністративно-територіального устрою на пострадянському просторі // Електронний ресурс. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2008_14_15/fail/Vyshotravka.pdf 18. *Конституция* Республики Польша від 2 квітня 1997 р. // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm> 19. *Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми*. – С. 375. 20. *Марчук М.І.* Територіальний устрій та місцеве самоврядування Республіки Польща (1945–2000 рр.): Автореф. дис. канд. юрид. наук. – Х., 2005. – С. 10, 13. 21. *Конституция* Словаччини від 1 вересня 1992 р. // Електронний ресурс. – Режим доступу: http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864901.htm 22. *Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми*. – С. 410, 417. 23. *Конституции* государств Европы. – Т.2. – С. 168. 24. Там же. – С. 333. 25. *Закон* «Про територіальні адміністративні одиниці Республіки Литви та їх кордони» від 19 липня 1994 р. // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/163.HTM> 26. *Конституции* государств Европы: В 3 т. / Л.А. Окуньков. – М., 2001. – Т. 3. – С. 714. 27. *Засць І.Я.* Порівняльно-правовий аналіз статусу області: світовий досвід // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=p&i=&=59028> 28. *Проект* Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://Minregionbud.gov.ua/news/data/attach/2066/z.doc>