## ТЕМА 4. АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

#### Сутність поняття “територія”

На думку багатьох учених, державу формують три складових елементи: народ, територія та органи влади [57, с. 184–189]. Наявність території завжди була відправним пунктом під час фор- мування будь-якої держави чи державного утворення. Не раз спільнота людей так і не могла утво- рити свою власну державу лише через одну обставину – вона не мала відповідного географічного простору, у межах якого на власний розсуд можна було б проводити незалежну політику, а точні- ше, реалізовувати свої суверенні права. Лише окремі дослідники (наприклад В.Івановський [51, с. 90–91]) доводили другорядність території, вважаючи, що основними у державі є відносини між верховною владою і народом, а територія має лише значення для творення культури, оскільки “починається культура” у народів тільки з моменту припинення кочового способу життя.

*Поняття “територія” може розглядатися у кількох аспектах: по-перше – як “простір землі, внутрішніх та прибережних вод, а також повітряний простір над ними із встановленими кордонами”; по-друге – як “особливий адміністративний ок- руг, який не має статусу адміністративної одиниці”; по-третє – як “адміністра- тивна одиниця у деяких системах управління” [87, с. 505].*



Територія для нації означає “рідний край” (*раеsепаtіо)* або “батьківщину” (*раtrіа, Vаtеrlаnd)*, з якими пов’язуються люди через спільне звідти походження (народження їхніх попередників) і до якого вони почувають особливу прихильність”. Можна зауважити, що нині з цим поняттям ми використовуємо цілу низку термінів: “етнічний простір”, “етнічна територія”. Іноді під “те- риторією” розуміють місце проживання нації – “дім нації”. С.Сосенко називав її ще “найістот- нішим капіталом нації” [86, с. 14].

Державна територія конкретної держави – це територія, відмежована лінією державного кордону від території інших держав або від території, яка не належить жодній із існуючих держав (наприклад – від океану чи моря). Як правило, державна територія сучасної держави (сухопутна її частина) збігається з територією етнічною, тобто територією історичного розсе- лення нації. Міжнародне право закріпило виключний перелік елементів, які складають дер- жавну територію. Територія держави (державна територія) включає в себе: сухопутну терито- рію, водну територію (внутрішні й територіальні води), надземну територію, підводні кабелі, прокладені у відкритому морі і які сполучають частини території даної держави, кораблі під прапором даної держави (морські, річкові і повітряні), територію її посольств та консульств. Причому військові кораблі прирівнюються до території їх держави, де б вони не перебували, а невійськові у водах і повітрі їх держави, у відкритому морі і над ним [71, с. 1].

*Територія у міжнародному праві розглядається у контексті “територіального су- веренітету” та “територіального верховенства”. Вона тут виступає не просто як адміністративна одиниця, її частина, чи, зазвичай, простір землі, внутрішніх вод, а також повітряний простір над ними із встановленими кордонами. Тут розглядається її особливий вид – державна територія [92, с. 234].*



Сухопутна територія держави включає в себе сушу землі й надра землі. Водна територія складається з:

1. внутрішніх вод (річки, озера, штучні водойми, моря всередині держави, внутрішні затоки, бухти, порти тощо);
2. територіальних вод (морська смуга вздовж берега прибережних держав, щодо якої дер- жава здійснює суверенітет).

До територіального моря держави відповідно до Конвенції ООН з морського права 1982 р.

1. належать прибережні морські води шириною 12 морських миль (1 морська миля приблиз-

но становить 1,85 км, тобто прибережні територіальні води це 22 км). Цю відстань, 12 морсь- ких миль (22 км), відлічують:

* 1. від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, що належать державі;
  2. від прямих вихідних ліній, які з’єднують відповідні точки. До внутрішніх вод держави належать:

1. морські води, розташовані в бік берега від прямих вихідних ліній, прийнятих для відліку ширини територіального моря держави;
2. води портів держави, обмежені лінією, яка проходить через постійні портові споруди, які найбільше виступають у бік моря;
3. води заток, бухт, губ і лиманів, гаваней і рейдів, береги яких повністю належать дер- жаві (до прямої лінії, проведеної від берега до берега в місці, де з боку моря вперше утворюєть- ся один або кілька проходів, якщо ширина кожного з них не перевищує 24 морські милі);
4. води заток, бухт, губ і лиманів, морів і проток, що історично належать державі;
5. обмежена лінією державного кордону частина вод річок, озер та інших водойм, береги яких належать державі [55].

Надземна територія – це повітряний простір над сухопутною та водною територією дер- жави. За практикою, яка склалася у міждержавних відносинах, повітряний простір держави обмежується 100-кілометровою висотою.

Кодекс України про надра (ст. 1) визначає надра як частину земної кори, що розташована під поверхнею суші та дном водоймищ і простягається до глибин, доступних для геологічного вивчення та освоєння [53].

Відповідно до ст. 1 Повітряного кодексу України [71] повітряним простором України є частина повітряної сфери, що розташована над суходолом і водною територією України, у тому числі над її територіальними водами (територіальним морем).

Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які є в межах терито- рії України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони відповідно до ст. 13 Конституції України [56] є об’єктами права власності Українського народу. Від імені Українського народу права власника здійснюють органи державної влади та органи місцевого самоврядування в межах, визначених Конституцією.

Крім території держав, розрізняють міжнародні території та *території зі змішаним пра- вовим режимом (“квазідержавні” території).*

Міжнародна територія є простором, на який не поширюється суверенітет будь-якої держави.

*Ознаки міжнародної території:*

**!**

* *регулювання їх статусу виключно міжнародним правом;*
* *виключення будь-яких форм національного привласнення території;*
* *відкритість для досліджень та використання всіма державами без будь-яких вик- лючень;*
* *рівність прав держав у дослідженні та використанні цих територій;*
* *вільний доступ до всіх районів цієї території;*
* *використання у мирних цілях;*
* *сполучення під час використання цих територій національних інтересів з інтере- сами підтримки миру та міжнародної безпеки, міжнародного співробітництва;*
* *збереження національної юрисдикції над об’єктами, що перебувають у межах цієї території.*

Територія Антарктики є міжнародною територією. Відповідно до Договору про Антарк- тику 1959 р. [14] вона існує поза межами територіального суверенітету будь-якої держави. Про- те полярні станції та громадяни держав, які здійснюють наукові дослідження в Антарктиці, перебувають під юрисдикцією своєї держави. Антарктика має статус загальнолюдської спад- щини. Вона не може бути мілітаризована ні в період миру, ні в період війни.

Космічний простір відповідно до Договору про космічний простір 1967 р. [15] включаю- чи місяць та інші небесні тіла, відкрито для досліджень та використання всіма державами без будь-якої дискримінації при вільному доступі до всіх районів небесних тіл. Космічний простір

не підлягає національному привласненню. На місяці та інших небесних тілах забороняється створення військових баз, споруд, випробування будь-яких типів зброї та проведення військо- вих маневрів, але при цьому допускається використання військових для наукових або інших мирних цілей, а також не забороняється використання будь-якого устаткування для мирного дослідження місяця або інших небесних тіл.

Території зі змішаним режимом “квазідержавні” території характеризуються можливіс- тю здійснювати тією чи іншою державою власну юрисдикцію в їх межах або володіти виключ- ним правом щодо використання ресурсів, що тут є, але при цьому суверенітет (територіальне верховенство) означеної держави на цих територіях відсутній.

Відповідно до Конвенції ООН з морського права 1982 р. [55], Закону України “Про дер- жавний кордон України” [29] зона, що прилягає до територіального моря, має назву прилеглої зони. У прилеглій зоні прибережна держава може здійснювати контроль, необхідний:

а) для запобігання порушень митних, фіскальних, імміграційних чи санітарних законів і правил у межах її території чи територіального моря;

б) для покарання за порушення вищезгаданих законів і правил, зроблених в межах її те- риторії чи територіального моря.

Прилегла зона не може поширюватися за межі двадцяти чотирьох морських миль від ви- хідних ліній, від яких відміряється ширина територіального моря.

Континентальний шельф відповідно до Конвенції ООН з морського права [55] і Кодексу України про надра [53] містить у собі морське дно і надра підводних районів, що простирають- ся за межі його територіального моря вздовж природного продовження його сухопутної тери- торії до зовнішньої границі підводної окраїни материка чи на відстань 200 морських миль від вихідних ліній, від яких відміряється ширина територіального моря, коли зовнішня границя підводної окраїни материка не простирається на таку відстань. Підводна окраїна материка вклю- чає продовження континентального масиву, що міститься під водою і складається з поверхні і надр шельфу, схилу і підйому. Вона не включає дна океану на великих глибинах, у тому числі його океанічні хребти чи його надра. Континентальний шельф володіє особливим правовим статусом. Цей статус не збігається зі статусом виключної морської економічної зони.

*Україна відповідно до Конвенції ООН з морського права [55], Закону України “Про виключну (морську) економічну зону України” [25] володіє суверенними правами над виключною морською економічною зоною, під якою розуміють морські райони, зовні прилеглі до територіального моря України, включаючи райони навколо островів, що їй належать. Ширина виключної (морської) економічної зони становить до 200 мор- ських миль, відлічених від тих самих вихідних ліній, що і територіальне море України. Правовий статус виключної морської економічної зони полягає в особливому порядку експлуатації її природних ресурсів з преференціями для прибережної держави.*

**!**

Ріки, які перетинають території двох або більше держав або є кордоном між ними і мають судноплавне сполучення з морем, називаються міжнародними ріками. Окремі частини міжна- родних рік входять до державної території відповідної прибережної держави і перебувають під її суверенітетом. Міжнародно-правовий режим міжнародних рік встановлюється і регулюється прибережними державами на основі укладених між ними угод або норм звичаєвого права. За- бороняється плавання по міжнародних ріках у мирний час військових суден неприбережних держав. Що ж стосується військових суден прибережних держав, то їх плавання дозволяється лише за домовленістю між зацікавленими державами. Для вирішення багатьох питань, що ви- никають у зв’язку з навігацією по міжнародних ріках, будівництвом на них гідротехнічних споруд, підтриманням екологічної чистоти і безпеки держави, створюють спеціальні органи – комісії.

Міжнародно-правовий статус морських проток, що з’єднують різні частини відкритого моря або виключної морської економічної зони і мають важливе значення для міжнародної транспортної системи (Ла-Манш, Гібралтар та інші), регулюється прибережними державами шляхом укладання багатосторонніх угод. Міжнародно-правовий статус морських проток, що з’єднують відкрите море з морями, які мають режим внутрішніх вод або територіального моря

і, які є єдиним виходом з останніх (Керченська протока, Босфор та Дарданелли), регулюється прибережними державами.

Кожна держава відповідно до Конвенції ООН з морського права [55] визначає умови на- дання своєї національності суднам, реєстрації суден на її території і права плавати під її прапо- ром. Судна мають національність тієї держави, під прапором якої вони мають право плавати. Судно повинне плавати під прапором тільки однієї держави і, крім виняткових випадків, що прямо передбачаються в міжнародних договорах, підпадає під її виняткову юрисдикцію у відкри- тому морі.

Приміщення посольств і консульств держави відповідно до ст. 22 Віденської Конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. [6] є недоторканні. Влада держави перебування не можуть вступати в їх приміщення інакше, як за згодою глави представництва. На державі перебування лежить також спеціальний обов’язок приймати всі належні заходи для захисту приміщень по- сольств і консульств від будь-якого проникнення чи нанесення збитку і для запобігання всякого порушення спокою представництва чи образи його гідності. Приміщення посольств і консульств, предмети їхньої обстановки й інше майно, що є в них, а також засоби пересування представ- ництва користуються імунітетом від обшуку, реквізиції, арешту і виконавчих дій.

*Державна територія визначає просторові межі здійснення державної влади і ви- ступає просторовою основою організації державної влади. Та, якщо в теорії міжна- родного права державна територія розглядається під кутом зору територіального суверенітету та механізму реалізації міжнародно-правового захисту територіального суверенітету, то конституційне право використовує положення про територіальний суверенітет лише в частині обґрунтування повноти, неподільності та верховенства державної влади у межах власної території, а це вже територіальне верховенство. При цьому використовується розширене тлумачення поняття “територія”.*

**!**

Декларація про державний суверенітет України, Акт проголошення незалежності Украї- ни насичені термінами “територія Української РСР”, “територія Республіки”. Подібні терміни вживаються і у “Декларації прав національностей України” [11], у законах України “Про вибо- ри депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищ- них, міських голів” [24], “Про громадянство України” [28] та ін.

Крім цього, у конституційному праві правовому регулюванню піддаються такі види тери- торій, як: територія виборчого округу, територія адміністративної одиниці, територія виборчої дільниці та ін. Отже, широковживаний правовий термін “територія” у міжнародно-правових актах та в актах національного права, зокрема конституційному праві, не завжди має однаковий сенс, проблеми визначення території не раз викликають гострі політичні дебати на різних рівнях публічної влади. Зазначимо, що кожна з цих галузей права, зокрема, регулює лише власне специ- фічне коло правовідносин, що виникають у результаті реалізації територіального суверенітету або територіального верховенства суб’єктами суспільних відносин. І якщо міжнародне право регулює територіальні відносини, що виникають між націями, народами, державами, міжна- родними (міжурядовими) організаціями та державними утвореннями, то конституційне – відно- сини, які виникають між державою і нацією, народом, національними меншинами, етносами, трудовими або територіальними колективами, територіальними автономними утвореннями все- редині самої держави, адміністративними одиницями, органами публічної влади, депутатами, державними і муніципальними службовцями, виборчими округами, виборчими комісіями, гро- мадськими організаціями, партіями, громадянами, іноземцями та особами без громадянства та іншим, тобто конституційне право регулює виключно внутрішньотериторіальні відносини.

*Зміст правового положення території характеризується такими ознаками: 1) полі- тико-правові передумови утворення (виділення, визначення тощо) території; 2) пра- вове регулювання державного кордону; 3) суб’єкти територіального устрою дер- жави та правове регулювання кожного з її елементів зокрема; 4) порядок її ліквідації, зміни її меж, реорганізації тощо.*

**!**

Чинна Конституція України прямо вказує, що територія України в межах її кордону є цілісною та недоторканною (ч. 3 ст. 2). Виходячи з положень Конституції України можна зро- бити висновок, що суша, повітряний простір і води є невід’ємною частиною одного цілого, що по суті своїй і є “територія”. Правовий зміст єдності та неподільності території держави поля- гає у тому, що всі об’єкти, які розміщуються у межах держави, підпорядковуються єдиній вер- ховній владі. Україна “єдина і неподільна” лише тому, що її державна влада поширюється на всю державну територію. Ця територія перестає бути “єдиною та неподільною”, якщо будь-яка її частина відійде до відання іншої верховної влади. Існують два варіанти порушення принципу єдності та неподільності. Перший, коли частина території уступається іншій державі, і другий, коли частина території відходить до іншої держави та підпорядковується її верховній владі без згоди держави, яка володіла цією територією, або ж коли всередині держави формуються інші центри верховної влади.

Розглядаючи питання території та сучасного трактування її політико-правової суті [61, с. 11–17], варто згадати цікаву думку, висловлену Р.Давидовим про те, що територію потрібно розглядати як “об’єкт центрального управління і як суб’єкт самоуправління, що виключає мож- ливість для населення території визначити свою здатність до самоврядування” [9, с. 255].

Розуміння території як “особливого адміністративного округу” або ж “особливої адміні- стративної одиниці” полягає в її сприйнятті не як звичайного географічного простору чи його окремої частини, а як утвореної верховною владою держави адміністративно-територіальної одиниці, назва якої – “територія”.

Існує думка, що статус “території” отримують ті частини держави, які “володіють обме- женими людськими ресурсами, не мають фінансово-економічної бази, цілком та повністю пе- ребувають у залежності від … уряду” [91, с. 48].

Точка зору сучасного правника буде суттєво відрізнятися від точки зору представника при- родничих наук (зокрема географії), який вбачає у “території” не що інше, як конкретне природне середовище. Водночас існує думка, що територія є базисом розміщення та розвитку всіх галузей народного господарства. Очевидно, було б помилкою стверджувати, що територія не є базисом, але слід пам’ятати, що вона є базисом розміщення та розвитку галузей економіки лише в тій частині, у якій вона є сферою реалізації відповідних функцій державного верховенства суверена. Унаслідок цього можемо говорити про територію як простір, у межах якого влада здійснює свою компетенцію у сфері соціально-економічного розвитку підпорядкованих їй об’єктів.

*Декларація про державний суверенітет України [12] проголосила, що державний суверенітет України є верховенством, самостійністю, повнотою і неподільністю влади Республіки в межах її території. Мова тут іде про територію Республіки, яка визначається просторовими межами дії самої влади Республіки. Ч. 2 р. V Декларації про державний суверенітет України вказує, що територія “ ... в існуючих кордонах є недоторканною і не може бути зміненою та використаною без її згоди”.*



Відносини, які виникають у процесі організації та здійснення публічної влади, а також відносини цієї влади з громадянами є предметом регулювання конституційного права. Норми конституційного права регулюють принципово саме ці основні суспільні відносини, тоді як відносини, які виникають унаслідок господарського використання географічного простору, що збігається у своїх межах з державною територією, є вже похідними і регулюються нормами інших галузей права.

#### Співвідношення змісту понять “державна територія” і “територія адміністративно-територіальної одиниці”

Поняття території адміністративно-територіальної одиниці в конституційному праві України, за логікою речей, випливає із загального поняття державної території. Територія адміністративної одиниці перебуває у своєрідній арифметично-географічній пропорції до державної території.

У 80-х рр. XX ст. тогочасна правова доктрина трактувала державу як “організацію полі- тичної влади, що складається з органів (органів влади)” [3, с. 72]. Думка про те, що держава –

“організація політичної влади” обґрунтовується й в сучасних наукових працях. Проте зустріча- ються й інші визначення поняття держави: “це гігантська машина соціального контролю, але саме такого контролю, який здійснюється через і за допомогою права” [81, с. 5].

Такі теоретичні узагальнення не могли не позначитися на конституційно-правовому змісті цілої низки понять: “територія”, “адміністративно-територіальна одиниця”, “територія адміні- стративно-територіальної одиниці”, “межі адміністративно-територіальної одиниці” та ін. Ха- рактеризуючи кваліфікуючі ознаки поняття “держава”, здебільшого наголос робиться на те, що територія є однією з “основних ознак держави”.

Проте, поряд з таким розумінням поняття ”території”, є дещо інше бачення. Як уже згадува- лось, Ф.Кокошкін зазначає, що державу формують три складові елементи: народ, територія та органи влади [54, с. 184–189]. У цьому контексті проходить розмежування розуміння поняття “елемент” і “ознака”. Безспірно, це не є тотожні поняття. “Елемент” – вихідна одиниця або скла- дова частина якогось комплексу, тоді як “ознака” – лише якісна (кількісна) характеристика цього ж таки “елемента”. Роблячи наголос на “території як ознаці держави”, прояви політичної органі- зації суспільства характеризують крізь призму територіальної організації влади (структуру органів публічної влади, територіальну компетенцію цих органів). А коли наголос ставиться на те, що територія є саме елементом держави, то вся увага приділяється саме конституційним технологі- ям: формуванню територіального устрою, адміністративно-територіальній реформі тощо.

У радянській теорії держави та права поняття “територія” одночасно охоплювало три складові елементи – простір, об’єкт соціалістичної власності та матеріальна база соціалістич- ного господарства.

Публіцистична теорія державної території розглядає територію через визначення компе- тенції держави у просторі. Представники теорії компетенції (Ж.-Ж.Руссо, Г.Кельзен та інші) стверджували, що територія держави є там, де ефективно застосовуються закони цієї держави. Крім цих теорій існують й інші, які базуються на принципово інших засадах, аналіз яких вима- гає окремого дослідження.

Конвенція Монтевідео 1933 р. [98] про права та обов’язки держав визначає державу як суб’єкт міжнародного права, який повинен володіти:

а) постійним населенням; б) визначеною територією; в) урядом;

г) спроможністю вступати у відносини з іншими державами. Легальна зміна державної території та кордонів можлива шляхом:

1. визнання державою права нації на самовизначення;
2. цесії – передачі суверенітету над певною територією від однієї держави до іншої згідно з угодою;
3. акреції – прирощення території внаслідок виникнення за природними або штучними причинами нових територій;
4. ад’юдикації – присудження території (шельфу) за рішенням Міжнародного суду.

Втрата частини території не призводить до зникнення держави. Втрата ж державою всієї території одночасно означатиме й зникнення самої держави.

У сучасній правовій літературі склалася думка, що територія адміністративної одиниці є матеріальною базою для здійснення влади певним органом, утвореним у межах цієї одиниці. Це положення відповідає існуючій правовій конструкції, у якій одним з обмежуючих просторо- вих елементів під час здійснення загальної компетенції владними органами адміністративно- територіальних одиниць є територія, оскільки ці владні органи мають право реалізувати свої повноваження лише в строго встановлених просторових межах, які є межами території адміні- стративної одиниці. О.Югов дає визначення адміністративної одиниці як “компактної частини території, що визначена межею поширення адміністративно-територіальної юрисдикції функ- ціонуючого на цій території органу влади” [95, с. 109].

*Територіальна організація держави – комплекс заходів, визначених основними на- прямами внутрішньої політики, направленої на забезпечення функціонування систе- ми територіальних одиниць.*



Організація та діяльність цієї системи як в цілому, так і окремого її елемента, зокрема, обумовлюється основними засадами конституційного ладу, визначеними Конституцією України.

*Сучасні суспільні відносини в Україні, що виникають з приводу територіальної органі- зації держави (територіальні відносини), можуть функціонувати на двох рівнях. На першому рівні – об’єктом територіальних відносин є державна територія – цілісний і неподільний комплекс, у межах якого проживає народ, що є носієм державного сувере- нітету. На другому – об’єктом територіальних відносин є лише частина державної території, яка визначена як адміністративно-територіальна одиниця. Конституція України передбачає, що лише жителі села, селища, міста набувають статусу тери- торіальної громади. Населення ж районів та областей такого статусу не має.*

**!**

Територія не є суб’єктом правовідносин, оскільки вона не є носієм юридичних прав та обо- в’язків, а є нематеріальним благом, “для здобуття і використання якого встановлюються взаємні юридичні права та обов’язки суб’єктів”, тобто вона є об’єктом правовідносин [82, с. 128].

Сучасне конституційно-правове розуміння суті адміністративно-територіальної одиниці є ключем для розуміння понять “управління територіями” та “територіальне управління” і ви- магає закріплення особливого конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим, області та району як адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня.

Відповідно до положень п’ятого розділу Декларації [12] “Українська РСР здійснює вер- ховенство на всій своїй території. Територія Української РСР в існуючих кордонах є недоторкан- ною і не може бути змінена та використана без її згоди. Українська РСР самостійно визначає адміністративно-територіальний устрій Республіки та порядок утворення національно-адміні- стративних одиниць”. В Акті проголошення незалежності України наголос було зроблено на те, що “територія України є неподільною і недоторканною”, а на її території “мають чинність виключно Конституція і закони України”.

*Необхідність поділу єдиної державної території на території адміністративних одиниць випливає або з потреби забезпечення реальної керованості суспільних відно- син або з потреби забезпечення умов ефективного задоволення законних інтересів місцевого населення (територіального колективу). Адміністративна множинність, як свідчить практика багатьох держав, стає фактором забезпечення політичної єдності, результатом якої і є якраз наявність єдиного джерела влади.*

**!**

*Формування території сучасної Української держави розпочалося з прийняття двох важливих політичних документів – Декларації про державний суверенітет (16 лип- ня 1990 р.) та Акта проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.).*

**!**

Наступним кроком на шляху правового врегулювання новосформованих суспільних відно- син у галузі територіальної організації держави стало прийняття Закону України “Про правона- ступництво України” [33]. Цим Законом, зокрема ст. 5 було визначено, що державний кордон Союзу РСР, що відмежовує територію України від інших держав, та кордон між Українською РСР і Білоруською РСР, РРФСР, Республікою Молдова за станом на 16 липня 1990 р. є держав- ним кордоном України.

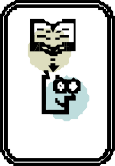
Основні положення щодо статусу державного кордону як політико-правового явища ви- кладено у Законі України “Про державний кордон України ” від 4 листопада 1991 р. [29]. Відповід- но до цього Закону державний кордон України – це лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України (суші, вод, надр, повітряного простору).

Лінія Державного кордону України визначається:

1. рішеннями Верховної Ради України;
2. міжнародними договорами України.

Державний кордон України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами Украї- ни, установлюється:

1. на суші – по характерних точках і лініях рельєфу або ясно видимих орієнтирах;
2. на морі – по зовнішній межі територіального моря України;
3. на судноплавних річках – по середині головного фарватеру або тальвегу річки;
4. на несудноплавних річках (ручаях) – по їх середині або по середині головного рукава річки;
5. на озерах та інших водоймах – по прямій лінії, що з’єднує виходи державного кордону України до берегів озера або іншої водойми. При цьому діє правило: Державний кордон Украї- ни, що проходить по річці (ручаю), озеру чи іншій водоймі, не переміщується як при зміні обрису їх берегів або рівня води, так і при відхиленні русла річки (ручаю) в той чи інший бік;
6. на водосховищах гідровузлів та інших штучних водоймах – відповідно до лінії держав- ного кордону України, яка проходила на місцевості до їх заповнення;
7. на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через прикордонні ділянки судноплавних і несудноплавних річок (ручаїв), – по середині цих споруд або по їх технологічній осі, незалежно від проходження державного кордону України на воді.

*На формулювання конституційно-правової природи адміністративно-територіаль- ної одиниці суттєво впливає політичне бачення та теоретико-прикладне застосу- вання поняття “держави” (лат. іmperium, civitas; англ. state). Звідси поняття “те- риторія адміністративно-територіальної одиниці” слід розглядати у контексті поняття “державна територія”.*

*Як складова частина єдиної і неподільної державної території, територія адміні- стративної одиниці характеризується тим, що в її межах, крім здійснення верхо- венства державної влади в особі місцевих органів державної влади, свої повнова- ження реалізовують суб’єкти місцевого самоврядування (територіальні громади; ради та їх виконавчі органи; сільські, селищні та міські голови; органи територіаль- ної самоорганізації населення).*

Таким чином на законодавчому рівні було окреслено державну територію України, яка в основному збігається з етнічною українською територією. За рамками нинішньої державної території України залишилися через політичні причини (головна – довготривале бездержавне існування української нації) низка “чистих” та “змішаних” етнічних українських територій. Зокрема:

1. на півночі: Берестейщина, що сьогодні входить до Брестської області Білорусі;
2. на сході: частини Курської, Воронезької областей та Кубань, що сьогодні входять до Російської Федерації;
3. на заході: Холмщина, Закерзоння зі старовинними українськими містами – Ярослав, Холм, Перемишль (сьогодні входять до складу Польщі); Лемківщина – частини гірських кар- патських районів, що сьогодні входять до складу Польщі та Словаччини; Марморощина – час- тина Буковини, що сьогодні входить до складу Румунії.

#### Співвідношення змісту понять “адміністративно-територіальний поділ” і “адміністративно-територіальний устрій”

Вважається, що правовий зміст поняття “адміністративно-територіальний устрій” є шир- шим від змісту поняття “адміністративно-територіальний поділ”, оскільки охоплює діяльність держави, спрямовану на організацію своєї території, та результат цієї діяльності як певний правовий стан, сформований унаслідок утворення адміністративно-територіальних одиниць.

*Адміністративно-територіальний поділ – система адміністративно-територіаль- них одиниць, що встановлена внаслідок діяльності держави з організації своєї те- риторії.*



*Адміністративно-територіальний устрій – зумовлений природою, завданнями та функціями держави поділ її території на частини, відповідно до яких будується си- стема органів державного апарату.*

Інакше кажучи, територіальний устрій, чи територіальна організація, держави – це система відносин між державою в цілому (центральною владою) і територіальними (адміністративними або політичними) її складовими. Розрізняють симетричний і асиметричний територіальні уст- рої. У разі *симетричного* територіального устрою територіальні одиниці одного рівня мають однакову компетенцію. У разі *асиметричного* територіального устрою територіальні одиниці одного рівня мають різні компетенції.

Територіальний устрій України є асиметричним. У складі України є політико-територі-

альне утворення – Автономна Республіка Крим. Тому вона вважається складною державою.

Проект Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”, підготов- лений у 2009 р. Кабінетом Міністрів України за участю Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, визначає адміністративно-територіальний устрій України як обумовлену географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішню територіальну організацію держави з поділом її території на складові частини – адмі- ністративно-територіальні одиниці з метою забезпечення населення необхідним рівнем публіч- них послуг, раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансо- ваного розвитку всієї території держави [65].

Інакше цей термін визначено у проекті закону, що внесений народними депутатами Р.Без- смертним, І.Юхновським та В.Стретовичем: адміністративно-територіальний устрій України визначено як обумовлену географічними, історичними, економічними, етнічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішню територіальну організацію держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до яких будується система державних органів і система місцевого самоврядування [73].

П.Ткачук вважає, що поняття “адміністративно-територіальна система” є єдністю законо- давчо визначених, закономірно розташованих і взаємопов’язаних між собою адміністративно- територіальних одиниць [90].

А в проекті закону, поданому А.Гриценком, знайдемо, що “територіальний устрій України – це внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці” [79].

*Відповідно до п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України правовий зміст поняття “адміні- стративно-територіальний устрій” має визначатися окремим законом про терито- ріальний устрій. Проте, оскільки досі це питання не є законодавчо врегульовано, то можна говорити лише про доктринальне тлумачення змісту поняття “адміністра- тивно-територіальний устрій”, яке фіксується у спеціальній науковій літературі.*

**!**

У п. 3 резолютивної частини Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р.

№ 11-рп/2001 у справі про адміністративно-територіальний устрій [83] зазначається, що поло- ження п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України про те, що виключно законами України визнача- ється “територіальний устрій України”, треба розуміти так, що питання територіального устрою України, зокрема визначення змісту цього поняття, правового статусу і видів адміністративно- територіальних одиниць, повноваження органів щодо вирішення питань адміністративно-те- риторіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом.

Основний критерій створення адміністративно-територіальних одиниць – зручність дер- жавного управління, інтереси оборони, поліцейського контролю, зручність збору податків тощо. Розрізняють універсальні і спеціальні територіальні одиниці. Універсальні територіальні одиниці складають територіальний каркас публічної влади. Вони створюються для здійснення всіх, або принаймні більшості публічних функцій. Спеціальні територіальні одиниці створю-

ються для виконання окремих функцій та завдань.

До спеціалізованих територій відносять: території, що зазнали радіоактивного забруд- нення внаслідок Чорнобильської катастрофи; території природно-заповідного фонду України; військового округу; судового округу; вільні економічні зони; поліські території; курортні місце- вості; гірські території (населені пункти); історичні місцевості; регіони; зони надзвичайної екологічної ситуації; території воєнного стану; території надзвичайного стану; території ком-

пактного проживання національних меншин тощо. Проте, якщо наявність адміністративно- територіальної одиниці є обов’язковою, то наявність всіх інших територіальних формувань має факультативний характер. Держава створює територіальні формування з метою ефектив- ного виконання власних завдань та функцій.

*Адміністративно-територіальна одиниця – частина території держави, яка утво- рюється для організації управління соціально-економічними процесами, забезпечен- ня життєдіяльності місцевого населення та його зв’язків із суспільством.*



Може видатись дивним, що адміністративно-територіальний поділ, зазнаючи нещадної критики з боку провідних науковців України, знайшов своє підтвердження в Основному Законі України. Проте такий розвиток подій є логічним та знаходить своє підтвердження набутим державотворчим досвідом. Будь-яке реформування системи територіальних одиниць можливе і дає найбільший коефіцієнт корисної дії лише в умовах високого рівня політико-правової стабіль- ності. За відсутності останньої найбільш ефективні методи – це реорганізація конституційно- правового статусу територіальних органів публічної влади. Зміна цього статусу дає можливість простежити на практиці розвиток нових тенденцій у конституційно-правових відносинах, зна- ходити нові засоби конституційного втручання на діяльність суб’єктів та об’єктів територіаль- ного управління.

За адміністративно-територіальним устроєм Україна поділяється на три умовних рівні:

* перший або первинний рівень – села, селища та міста;
* другий рівень (середній рівень) – райони областей, Автономної Республіки Крим та міст зі спеціальним статусом;
* третій рівень (найвищий рівень) – Автономна Республіка Крим, 24 області й два міста зі спеціальним статусом (м. Київ і Севастополь).

Області й Автономна Республіка Крим складаються із:

* районів;
* міст республіканського значення Автономної Республіки Крим. Райони областей і Автономної Республіки Крим складаються із:
* міст районного значення;
* селищ;
* сіл.

Міста Київ і Севастополь поділяються на райони (ст. 133 Конституції України).

#### Засади (принципи) адміністративно-територіального устрою

На території сучасної України сформовано різні за розмірами та формами організації вря- дування адміністративно-територіальні утворення різного адміністративного рівня, які форму- ють адміністративно-територіальний устрій держави.

На сьогодні адміністративно-територіальний устрій є важливим державно-правовим інсти- тутом. Він виник разом з державою і разом з нею зазнав еволюції. У процесі розвитку політич- них, економічних, соціально-культурних та інших відносин у суспільстві виникає потреба у реформуванні територіального устрою держави. Особливо гостро така потреба відчувається в умовах радикальних змін у суспільних відносинах [91].

Можна погодитись із висновками В.Кадирова, який розрізняв принципи адміністратив- но-територіального устрою і критерії, притаманні окремим ланкам адміністративно-територі- ального устрою. Під критеріями він розумів об’єктивно існуючі умови (рельєф, розмір тери- торії, кількість та густина населення, наявність водних джерел), які варто враховувати на мо- мент утворення конкретної адміністративно-територіальної одиниці [52, с. 9].

*Згідно з Конституцією України адміністративно-територіальний устрій держави – це зумовлена географічними, історичними, економічними, етнічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави*



*з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до яких будуються система державних органів і система місцевого самоврядування. Саме ці адміністративно-територіальні одиниці є “просторовою основою” для організації і діяльності відповідних місцевих органів виконавчої влади та органів місце- вого самоврядування.*

*Оновлення правового регулювання суспільних відносин у галузі територіального устрою відбулося з прийняттям Конституції України 1996 р., яка визначила в окремій статті основні засади організації територіального устрою в Україні. Положення ст. 132 фак- тично стали конституційною новелою. До того вважалось, що система адміністра- тивно-територіального поділу побудована на принципах, установлених постановою ВУЦВК від 12 квітня 1923 р. “Про новий адміністративно-територіальний поділ Украї- ни” [77]. Винятком хіба що є положення ст. 5 Конституції УНР, де записано: “Не пору- шуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам право широко- го самоврядування, додержуючись принципу децентралізації” [57, с. 176].*

**!**

З проголошенням Декларації про державний суверенітет України (16 липня 1990 р.) та підтвер- дженням на Всеукраїнському референдумі Акта проголошення незалежності України (1 грудня 1991 р.) у державі відбулася трансформація політико-правової природи засад територіального уст- рою. Сьогодні існує суттєва ідеологічна та політико-правова відмінність державно-правових засад територіального устрою радянського періоду від конституційно-правових, зафіксованих положен- нями чинної Конституції. Усе це свідчить про органічну потребу розмежування конституційних засад утворення та функціонування системи адміністративно-територіального поділу. Слід розріз- няти державно-правові засади, які застосовувались на час утворення конкретних адміністративно- територіальних одиниць в УРСР, та ті, що використовуються законодавцем України з метою успіш- ного функціонування сучасної системи адміністративно-територіальних одиниць.

*У ст. 132 Конституції України визначено такі конституційно-правові засади тери- торіального устрою:*

**!**

* + *єдності та цілісності державної території;*
  + *поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади;*
  + *збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх істо- ричних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етні- чних і культурних традицій.*

До перелічених тут засад додають такі:

– *суверенітет України над всією її територією:* Україна є суверенна держава (ст. 1 Кон- ституції України). Суверенітет України поширюється на всю її територію (ст. 2 ). У Конституції (ст. 5) визначається, що носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні є народ і ніхто не може узурпувати державну владу. Повага до суверенітету України є вихідною умовою укла- дання міждержавних угод;

* *недоторканність державної території:* ст. 2 Конституції України визначає, що терито- рія України в межах існуючого кордону є недоторканною. Недоторканність державної тери- торії означає, що ніхто не має права зазіхати на територію України, анексію або на насильни- цький поділ її території;
* *непорушність державних кордонів:* неможливість та заборона перетинання лінії кордо- ну поза встановленими правилами;
* *недоторканність державних кордонів:* недоторканність самої лінії кордону, означеної на місці. Установлена на місцевості лінія кордону (демаркація) повинна суворо дотримуватися. Вона не може бути довільно змінена тією чи іншою державою. Будь-яка зміна лінії кордону на місцевості, навіть дуже незначна, можлива лише за взаємною згодою держав-сусідів. Спроби односторонньої зміни лінії кордону є порушенням міжнародного права;
* *недопущення розміщення іноземних військових баз:* на території України не допускаєть- ся розташування іноземних військових баз (ст. 17 Конституції України). Відповідно до п. 14

“Перехідних положень” Конституції України використання існуючих військових баз на тери- торії України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умо- вах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Вер- ховною Радою України;

* *унітарність:* як видно зі змісту ст. 132 Конституції України законодавець розмежовує зміст понять “засади територіального устрою”, “географічні і демографічні особливості терито- ріального устрою”, “етнічні та культурні традиції територіального устрою”. У положеннях Кон- ституції України законодавець не вказує про потребу чи можливість формування нової системи адміністративно-територіального поділу в Україні. Проте він чітко акцентує на можливості пер- манентного вдосконалення цієї системи шляхом уточнення меж, ліквідації чи розширення окре- мих районів. Звичайно, такий підхід потребує взяття до уваги “особливостей” (історичних, еко- номічних, екологічних, географічних і демографічних) та “традицій” (етнічних і культурних).

Конституція України 1996 р. нічого не згадує про можливість утворення нових областей, їхню ліквідацію чи зміну меж. Лише у п. 13 ст. 92 у дуже загальній формі йдеться про те, що територіальний устрій України визначається виключно законами, і рішення з його реоргані- зації має право приймати виключно парламент. Передбачені засади територіального устрою визначають загальний порядок взаємовідносин усіх без винятку територіальних одиниць в дер- жаві й за своєю природою є універсальними. Проте така універсальність не дає підстав говори- ти про тотожність конституційно-правового статусу адміністративно-територіальних одиниць, який зумовлюється їх функціональним призначенням та особливостями конституційно-право- вого регулювання.

*Окремими нормативно-правовими актами законодавець не лише змінив правовий статус органів публічної влади, територіальна юрисдикція яких обумовлена адміні- стративними межами території, але й сформулював функціонально нові завдання для відповідних адміністративно-територіальних одиниць (закони України “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвит- ку та спеціальну економічну зону “Порт Крим” в Автономній Республіці Крим”; “Про спеціальну економічну зону “Закарпаття”; “Про статус гірських населених пунктів в Україні”, “Про затвердження Загальнодержавної програми розвитку малих міст”, “Про транскордонне співробітництво”, “Про столицю України – місто-герой Київ”, постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Списку історичних на- селених місць України” і т. д.).*



У проекті Закону “Про адміністративно-територіальний устрій України” 2009 р. (ст. 2)

визначено, що адміністративно-територіальний устрій будується та таких принципах:

* узгодженість системи адміністративно-територіальних одиниць (АТО), створених для здійснення місцевого самоврядування, з територіальною структурою місцевих органів вико- навчої влади та інших органів державної влади;
* повсюдність юрисдикції місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого само- врядування на територіях відповідних АТО, за винятком окремих територій зі спеціальним статусом, де створюються спеціалізовані адміністрації відповідно до окремих законів;
* збіг меж АТО з межами сусідніх АТО того самого рівня;
* обов’язковість розташування території АТО в межах території лише однієї АТО вищого рівня інтеграції;
* субсидіарність у розподілі повноважень між рівнями публічної влади;
* наявність для кожного рівня АТО повноважень, у тому числі галузевих, які є основними щодо інших рівнів, що виправдовує створення такого рівня АТО;
* відповідність кількості адміністративно-територіальних одиниць попереднього рівня, що перебувають у сфері впливу кожного органу публічної влади, критеріям ефективного ме- неджменту – від 5 до 15;
* відповідність рекомендаціям Європейського Союзу щодо номенклатури територіаль- них одиниць для статистичних цілей [78].

#### Адміністративно-територіальні одиниці: поняття та види

Сучасна система адміністративно-територіального устрою України має свою територі- альну сферу діяльності, особливі місцеві інтереси, які пов’язані з відповідною специфікою адміністративно-територіальних одиниць: історичних, економічних, екологічних, географіч- них і демографічних особливостей, етнічних, релігійних, культурних, національних та інших традицій (рис. 4.1).

Прийнято вважати, що межі населених пунктів є природними, оскільки їх адміністративні межі обумовлюються природним розселенням людей і соціально-економічним процесом розвит- ку відповідного села, селища чи міста. Області й райони, як і їх межі, є штучними, оскільки кількість районів і областей та межі визначаються відповідними органами публічної влади.

На території 61 міста обласного, республіканського (в Автономній Республіці Крим) зна- чення, у тому числі у м. Севастополі функціонують окремі адміністративно-територіальні оди- ниці одного і того самого рівня та сформовано відповідні місцеві ради, зокрема: 37 міських рад міст районного значення; 119 селищних рад; 43 сільські ради. Загалом нараховується 199 рад територіальних громад (6114 депутатів, які входять до складу інших рад територіальних громад).

*Згідно з Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 12 жовтня 1988 р.*

**!**

*№ 6700 в адміністративному підпорядкуванні Свердловської міської ради (Луганська область) крім шести рад (одна міська (Червонопартизанська) і п’ять селищних (Воло- дарська, Калинівська, Комсомольська, Ленінська, Шахтарська) рад), територіальні громади яких розташовані на території юрисдикції Свердловської міської ради, пере- буває Свердловський район, на території якого здійснюють свої повноваження сім сільських (Дар’їно-Єрмаківська, Бірюківська, Матвіївська, Медвежанська, Новоборо- вицька, Олександрівська, Провальська) рад району. Згідно з Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 17 жовтня 1988 р. № 6718 в адміністративному підпорядку- ванні Краснолиманської міської ради (Донецька область) перебуває Краснолиманський район, на території якого здійснюють свої повноваження 12 сільських (Коровоярська, Криволуцька, Рідкодубівська, Рубцівська, Тернівська, Шандриголівська, Яцьківська, Дро- бишевська, Кіровська, Новоселівська, Ямпільська, Ярівська) рад району.*

*Адміністративно-територіальна одиниця – частина території України, що є про- сторовою основою для організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.*



*Одним з критеріїв розмежування адміністративно-територіальних одиниць є поря- док їх утворення.*

*Відповідно до Конституції України 1996 р. Україна є унітарною державою:*

**!**

* + *систему адміністративно-територіального устрою України складають: Авто- номна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села;*
  + *до складу України входять: Автономна Республіка Крим, Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Фран- ківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Пол- тавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська області, м. Київ та Севастополь;*
  + *м. Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України.*

*Регіон.* Конституція України 1996 р., подаючи поняття та засади територіального устрою України, ввела у конституційно-правовий понятійний апарат термін “регіон” (ст. 132). Проте на законодавчому рівні так і не було визначено його правовий зміст, що спричинювало на прак- тиці різні тлумачення цього терміна. Така неузгодженість була зумовлена тим, що на той час поняття “регіон” уже широко використовувалося економістами, соціологами, географами, полі- тологами та представниками інших галузевих наук.



102

##### Рис. 4.1. Сучасна система адміністративно-територіального устрою України [1, с. 205]

*Термін “регіон” не має однозначного наукового та законодавчого трактування. Найбільш поширеним є розуміння регіону як відносно неоднорідної території, яка має набір суттєвих однорідних характеристик політичного, економічного, соціологіч- ного, екологічного, географічного, мовного ландшафту та ін. “Регіон” (на локально- му рівні в межах держави) традиційно розглядають як територіально-економічну одиницю або як територіально-адміністративну одиницю, рідко – як громаду (що поєднує всіх жителів на певній території). В українській регіоналістиці “регіон” переважно ототожнюється з областю.*

**!**

Саме поняття “регіон” пройшло кілька фаз розвитку і широко використовується фахівця- ми та науковцями. Зокрема, з 1826 р. використовується поняття регіон географічний; з 1954 р. – регіон економічний; з 1964 р. – регіон соціальний; з 1976 р. – регіон культурологічний [59].

Беручи за основу соціально-економічне розуміння поняття “регіон”, законодавець у ст. 1 Закону України “Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області” від 5 квітня 2001 р. вжив термін “Ірпінський регіон” – територія, яка охоплює місто обласного значення Ірпінь та селища Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області, що мають спільні особливості розвитку, єдину соціально-економічну інфраструктуру [31].

Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” від 8 вересня 2005 р. ст. 1 визначає, що “регіон – територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя” [46].

*Регіон можна розглядати як умовну територіальну одиницю, що може складатися з кількох територіальних одиниць, які мають спільні особливості розвитку, єдину со- ціально-економічну інфраструктуру, тобто регіон – певна територіальна одиниця, що вирізняється з-поміж інших таких самих одиниць специфічними рисами (геогра- фічними, економічними тощо).*



До сучасної системи адміністративно-територіального устрою входять складові, які за своїми ознаками можуть бути поділені на два види: поселення (село, селище, місто) та регіони (область та автономна республіка). Щодо району, то його у деяких випадках відносили до регіону, а в інших – ні. Наприклад, тоді коли діяв Закон України “Про внесення змін до Закону Україн- ської РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядуван- ня” [26] район вважався регіоном і на його території функціонувало регіональне самоврядуван- ня. З прийняттям Закону України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”

1. регіональне самоврядування було ліквідовано. Сучасні тенденції засвідчують схильність вва- жити регіоном лише область, Автономну Республіку Крим, м. Київ та Севастополь.

*Відповідно до положень проекту “Концепції реформи адміністративно-територі- ального устрою України” (2008 р.) регіонами є визначені законодавством терито- ріальні утворення із системою органів виконавчої влади та органів місцевого само- врядування (Автономна Республіка Крим, області, м. Київ та Севастополь).*

**!**

*Для цілей планування та регіонального розвитку можуть визначатись макрорегіони у складі кількох регіонів чи їх частин, які характеризуються специфічністю, цілісністю та спільністю розвитку і визначені законодавством для досягнення особ- ливих цілей розвитку територій.*

На думку авторів згаданої Концепції та Проекту Закону України “Про засади державної регіональної політики” [73], регіон – визначене законодавством територіальне утворення суб- національного рівня із системою органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядуван- ня (Автономна Республіка Крим, області, м. Київ та Севастополь); макрорегіон – визначене законодавством, для досягнення особливих цілей розвитку, територіальне утворення у складі кількох регіонів чи їх частин, які об’єднані за спільними ознаками, та яким притаманні спільні проблеми розвитку; мікрорегіон – територіальне утворення у межах регіону (частина регіону), що характеризується цілісністю та особливостями розвитку.

*Критерії розмежування повноважень між різними рівнями адміністративно-те- риторіальних одиниць дає діючий на сьогодні Бюджетний кодекс України через ви- значення первинних, базових та спеціалізованих соціальних послуг [4].*

**!**

Зазначимо, що згадуваними вище проектами законів “Про адміністративно-територіаль- ний устрій України” передбачається, що в Україні встановлюються три рівні адміністративно- територіальних одиниць: громади, райони, регіони.

Відповідно до ст. 86 Бюджетного кодексу України перший рівень компетенції, який роз- ташований найближче до населення, визначається виходячи з принципу субсидіарності – за- безпечення необхідного надання гарантованих державою першочергових соціальних послуг. Другий рівень визначається повноваженнями з надання основних соціальних послуг, гаранто- ваних державою для всіх громадян. А третій рівень – повноваженнями на забезпечення гаран- тованих державою послуг, необхідних для окремих категорій громадян, або таких, що потрібні для регіону в цілому [4].

*Автономна Республіка Крим.* Законом УРСР “Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки” від 12 лютого 1991 р. у межах території Кримської області було відновлено Кримську Автономну Радянську Соціалістичну Республіку у складі Україн- ської РСР [49]. Проте прийнявши цей Закон законодавець не поставив питання про належне її конституційно-правове оформлення. Фактично з 12 лютого 1991 р. аж по 19 червня 1991 р. Кримська Автономна РСР перебувала поза прямим конституційно-правовим регулюванням. I лише з прийняттям Закону УРСР “Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР” були внесені належні зміни до Конституції 1978 р. – двадцять п’ята область – “Кримська” уже подавалась як “Кримська АРСР”.

Свого часу В.Шаповал зазначив, що утворення Автономної Республіки Крим у межах унітарної держави Україна замість звичайної адміністративно-територіальної одиниці – Крим- ської області є нетиповим для практики постсоціалістичних країн [93, с. 99].

*Характеризуючи конституційно-правовий статус Кримської АРСР законодавець ужив термін “республіка”. Така нормотворча техніка притаманна у тих випадках, коли називають державні утворення (наприклад: Республіка Польща, Республіка Франція тощо). Проте у цьому разі маємо справу з якісно іншим конституційно- правовим явищем. Уживши термін “республіка” законодавець переслідував мету відновити ліквідоване ще в 1945 р. територіальне утворення, яке мало статус су- б’єкта федерації у складі Російської Федерації. Факт відновлення відбувся уже в складі Української РСР, яка відповідно до чинної, на той час Конституції УРСР 1978 р., була унітарною державою.*

**!**

Унаслідок зазначеного відбувся факт конституційно-правової підміни понять – віднов- лення існуючого колись правового явища, яке за природою своєю не вписувалось у чинний конституційно-правовий стан.

Закон України “Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Украї- ни” [27] передбачав, що Верховна Рада України може достроково припинити повноваження Верховної Ради АР Крим, якщо остання порушує Конституцію та закони України.

Прийняття у 1996 р. Конституції України лише частково дало відповідь на поставлені питання щодо місця та ролі автономії в системі адміністративно-територіального поділу України, особливостей її конституційно-правового статусу.

Слід зауважити, що на ранніх етапах відновлення АР Крим були запропоновані держав- но-правові інститути, які, як виявилося, “не вписалися” у сучасну модель української унітарної держави (власне громадянство, інститут президента тощо). Їх некоректне функціонування сфор- мувало системну загрозу встановленим засадам конституційного ладу України. На сьогодні ці конституційно-правові інститути не функціонують.

Положеннями Конституції України Автономна Республіка Крим конституційно оформи- лась як територіальна автономія. Територією АР Крим є територія Кримського півострова, крім міста Севастополя. До складу АР Крим входять – населені пункти, райони. Територія АР Крим

не може бути змінена чи передана до складу іншої держави без згоди Верховної Ради України і Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Суттєвий вплив на формуваня статусу автономії мають Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13 липня 2001 р. по справі про адміністративно-територіальний устрій [83], № 1-7/2009 від 3 лютого 2009 р. у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) п. 1, 4, 8, 10, підп. “б” підп. 2 п. 13, п. 14, 17 розд. I Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві”; від 18 вересня 2008 р. у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ст. 3 Закону України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим”; № 1-6/2002 від 17 жовтня 2002 р. у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ст. 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України); № 13-рп 2009 р. у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень ч. 1–2 ст. 141 Конституції України тощо.

У Рішенні Конституційного Суду України від 3 лютого 2009 р. по справі за конституцій- ним поданням Верховної Ради АР Крим щодо відповідності Конституції України (конституцій- ності) п. 1, 4, 8, 10, підпункту “б” підпункту 2 п. 13, п. 14, 17 розділу I Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектур- но-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві” зазначено, що утворення у складі України АР Крим та наділення її повноваженнями є формою децентраліза- ції державної влади в унітарній державі. Функціонування АР Крим ґрунтується також на кон- ституційних засадах єдності та цілісності державної території, збалансованості й соціально- економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, гео- графічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

*Нині конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим визначається Конституцією України (п. 8 та 37 ст. 25; п. 16 ст. 106; ст. 133; ст. 134–139; ст. 150) та Законом УРСР “Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістич- ної Республіки” [49], законами України “Про Автономну Республіку Крим” [22], “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим” [32], “Про Представни- цтво Президента України в Автономній Республіці Крим” [34], “Про вибори депу- татів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, се- лищних, міських голів” [24], “Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим” [45] та ін.*

**!**

*Принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади щодо АР Крим відображається встановленим Конституцією України правовим стату- сом АР Крим, повноваженнями і питаннями, віднесеними до її відання, що є непо- рушним і може змінюватися лише шляхом внесення змін до Конституції України. Делеговані законами України повноваження Автономній Республіці Крим визнача- ють необхідне співвідношення державного управління та участі регіону у вирішенні тих чи інших питань внутрішньої політики держави на певному етапі її соціально- економічного розвитку і можуть змінюватися.*

**!**

Конституція України передбачає, що АР Крим має свою Конституцію, яку приймає Вер- ховна Рада АР Крим та затверджує ВР України. Нормативно-правові акти Верховної Ради АР Крим та рішення Ради міністрів АР Крим не можуть суперечити Конституції і законам України та приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання.

Чинна Конституція АР Крим прийнята на другій сесії Верховної Ради АР Крим 21 жовтня 1998 р. Відповідно до ст. 135 Конституції України її було затверджено Законом України “Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим” [32]. Зазначена стаття Конституції

України передбачає особливу процедуру прийняття Конституції АР Крим. Останню приймає Верховна Рада АР Крим та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від кон- ституційного складу Верховної Ради України, тобто 225 голосами. Водночас як звичайний За- кон України приймається кількістю 226 голосів і більше.

*Конституційна доктрина виходить з того, що Конституція є нормативно-правовий акт, що визначає правове становище держави. У нашому випадку Конституція АР Крим визначає статус не держави, а адміністративно-територіальної одиниці. Кон- ституційна практика зарубіжних держав, зокрема Італії та Іспанії, свідчить, що адміністративно-територіальні одиниці з подібним статусом мають право прийма- ти власні статути, які у подальшому затверджуються на рівні парламенту відповід- ної держави. Отже, конституційно-правова природа Конституції АР Крим скоріше наближується до статуту території, а не Конституції у прямому розумінні слова.*



Конституція України та Конституція АР Крим установлюють конституційно-правовий статус Верховної Ради АР Крим. Відповідно до ч. 1 ст. 136 Конституції України вона є пред- ставницьким органом АР Крим і виконує важливі функції в організації державної влади, взає- модіє в межах конституційного поля України з парламентом України, Президентом України, постійним представником Президента України в АР Крим.

Порівнюючи особливості конституційно-правової природи Конституції АР Крим та За- кону України бачимо суттєву різницю. Водночас юридична сила Закону є вищою, ніж Консти- туції АР Крим.

Зазначимо, що Верховна Рада АР Крим є виключно представницьким органом, який фор- мується громадянами України, які проживають на території автономії. Вона не є установчим та законодавчим органом. Розвиваючи думку В.Кампо, можна сказати, що Верховна Рада АР Крим здійснює правотворчу діяльність через нормотворчу, правозастосовну та правоконтрольну (юрис- дикційну) функції.

Більш повно правовий статус Верховної Ради АР Крим врегульований у Законі України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим” [23]. Цей орган здійснює свою діяльність на таких принципах: верховенства права; конституційності, законності; гласності; колегіаль- ності; поєднання інтересів АР Крим із загальнодержавними інтересами України; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених Кон- ституцією і законами України, Конституцією АР Крим судового захисту. Її діяльність визна- чається Конституцією України, Законом України “Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим”, Конституцією АР Крим, Регламентом Верховної Ради АР Крим, іншими нормативно- правовими актами в межах її повноважень.

Представницький орган АР Крим приймає не закони, а рішення та постанови, що корес- пондується із ст. 144 Конституції України, яка встановлює: “Органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, що є обов’язковим до вико- нання на відповідній території”.

Відповідно до ст. 137 Конституції України Автономна Республіка Крим здійснює норма- тивне регулювання з питань: сільського господарства і лісів; меліорації кар’єрів; громадських робіт, ремесел та промислів; благодійництва; містобудування і житлового господарства; туризму, готельної справи, ярмарків; музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, історико-куль- турних заповідників; транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів; мислив- ства, рибальства; санітарної і лікарняної служб.

До відання АР Крим належить: прийняття Конституції АР Крим, інших нормативно-пра- вових актів; призначення виборів депутатів у Верховну Раду АР Крим; затвердження складу виборчої комісії АР Крим; ухвалення рішення про проведення місцевого референдуму; затвер- дження бюджету АР Крим і внесення у нього змін, контроль за його виконанням; затвердження програм АР Крим із питань соціально-економічного і культурного розвитку, раціонального ви- користання природних ресурсів; вирішення питань адміністративно-територіального устрою відповідно до законодавства України; забезпечення функціонування та розвитку державної та національних мов і культур в АР Крим; затвердження Президії, постійних і тимчасових комісій

Верховної Ради АР Крим; затвердження за поданням Голови Ради міністрів АР Крим структу- ри і кількості Ради міністрів, апарату Ради міністрів та грошових витрат на їхнє утримання; заслуховування звітів комісій, керівників органів, що утворює або обирає Верховна Рада Авто- номної Республіки Крим, тощо.

Рада міністрів АР Крим як орган виконавчої влади АР Крим самостійно здійснює вико- навчі функції і повноваження з питань, віднесених до відання АР Крим Конституцією України, Конституцією АР Крим і законами України. Рада міністрів АР Крим формується Верховною Радою АР Крим на термін її повноважень (п’ять років), відповідальна перед нею і очолюється Головою Ради міністрів АР Крим.

Рада міністрів АР Крим виконує також державні виконавчі функції і повноваження, деле- говані законами України відповідно до Конституції України.

*Область* ***–*** *частина країни, державної території, адміністративно-територіальна одиниця в Україні [5, с. 807].*



*Область – вища ланка в системі адміністративно-територіального поділу України, утворена з метою ефективного врегулювання відносин на регіональному рівні. Вона характеризується певним організаційним відособленням, цілісністю, економічною та соціальною самодостатністю, місцевими особливостями і традиціями.*

*До складу області, як найбільшої територіальної одиниці, входять ієрархічно підпо- рядковані менші за розміром адміністративно-територіальні одиниці: село, селище, місто, район у місті, район.*

Область являє собою визначене владним рішенням держави коло територіальних громад сіл та їх об’єднань, селищ і міст, які отримали право на формування спільних інтересів. На цьому рівні найбільш ефективно забезпечується взаємодія двох провідних суб’єктів конститу- ційного права: держави і регіонального об’єднання територіальних громад.

Обласний поділ був запроваджений у 1932 р. В Україні налічується 24 області. Особлива роль області в системі адміністративно-територіального поділу визначається положеннями ст. 132 Конституції України, у якій приводиться вичерпний поіменний перелік областей. Це означає, що утворення нової області чи ліквідація уже існуючої обов’язково потребують внесення змін до Конституції України. Конституція також визначила, що конституційно-правові відносини між областю і державою формуються на засадах децентралізації. Це передбачає необхідність утворення обласного органу місцевого самоврядування, тобто область розглядається не лише як адміністративно-територіальна одиниця, а й як сформоване державою об’єднання терито- ріальних громад, яке через обласну раду виробляє і реалізовує свої спільні інтереси.

Обласний поділ в Україні є одним із гарантів стабільності конституційного устрою держа- ви. Реалізація більшості засад конституційного ладу (громадянська злагода; консолідація і розви- ток української нації; захист суверенітету і територіальної цілісності; унітаризм державного уст- рою; народний суверенітет; багатоманітність форм економічного, політичного і духовного життя та інші) може бути забезпечена саме на обласному рівні, і це обумовлює посилену увагу до нього. Досить вдале тлумачення терміна “область” наведене у ст. 19 проекту Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України”: “область – це основна складова частина території України, яка історично склалася і характеризується певним організаційним відособ- ленням, цілісністю, економічною та соціальною самодостатністю, місцевими особливостями і традиціями” [72]. Область утворена як вища ланка в системі адміністративного поділу з метою оптимального врегулювання відносин на регіональному рівні. Вона є результатом діяльності

держави з організації власної території та вирішення питань регіонального рівня.

Слід зауважити, що положення проектів законів України “Про засади державної регіо- нальної політики” [73] та “Про адміністративно-територіальний устрій України” [72] передбача- ють суттєву зміну природи області. Пропонується робити наголос на визначення раціональної просторової основи для організації публічної влади, забезпечення доступності та якості надан- ня соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективне використання ресурсного по- тенціалу, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики та реалізації державної регіональної політики.

Дуалізм політико-правової природи області обумовлений особливим місцем, що відво- диться їй у системі територіальної організації держави. Як об’єкт конституційно-правового регулювання, область є адміністративно-територіальною одиницею, яка визначає територіальні межі дії системи місцевих органів публічної влади; як суб’єкт конституційно-правових відно- син, область – сформоване державою об’єднання територіальних громад, наділене правом ви- роблення та реалізації спільного інтересу населення області шляхом прийняття рішень на об- ласному референдумі або обласним представницьким органом – обласною радою.

Проблема конституційно-правового статусу області полягає у забезпеченні гармонійного співвідношення інтересів населення області з інтересами українського народу, повноважень обласного представницького органу із повноваженнями інших суб’єктів місцевого самовряду- вання і органів державної виконавчої влади.

*На конституційно-правовий статус області впливають такі чинники: територі- альний устрій України; форма правління; політичний режим; соціально-економічні фактори.*

**!**

*Області України можна поділити на дві основні групи: прикордонні – межі яких частково визначаються лінією державного кордону, і внутрішні – межі яких дер- жавним кордоном не визначаються і всі вони межують виключно з іншими областя- ми України. До прикордонних областей належать Вінницька, Волинська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Рівненська, Сумська, Харківська, Херсонська, Чер- нівецька та Чернігівська області. До внутрішніх – Дніпропетровська, Кіровоград- ська, Полтавська, Тернопільська, Хмельницька та Черкаська області.*

Допомагає це реалізувати утворена Указом Президента України Рада регіонів. Цей орган, маючи високий авторитет, відіграє вагому роль у процесі узгодження міжрегіональних (міжоб- ласних) інтересів та інтересів на рівні “центр регіон (область)”.

Конституційно-правовий статус області врегульовує не лише Конституція, а й окремі закони України (наприклад “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській облас- ті” [43]; “Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного розвитку в Чернігівській області” [42]; “Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестицій- ної діяльності в Донецькій області” [44]). Отже, можна говорити про загальний та спеціальний правовий статус областей в Україні. Таке конституційно-правове регулювання системи обласно- го поділу забезпечує стабільність системи територіального устрою Української держави в цілому та виступає додатковим гарантом непорушності окремих засад конституційного ладу.

Формування областей відбувається в рамках поєднання принципів децентралізації та де- концентрації публічної влади у межах єдиної держави [93, с. 99]. Інакше кажучи, область ви- значає просторові межі розвитку регіонального рівня політико-правових відносин і передбачає можливість їх специфічного нормативно-правового регулювання.

Отже, область, по-перше, є похідним конституційно-правовим явищем як результат діяль- ності держави щодо територіальної організації публічної влади. По-друге, область справляє незаперечний політико-правовий вплив на процес формування парламенту України і виборів Президента України, виступаючи територіальною базою виборчих округів. По-третє, населення областей формує окремі історичні регіони, яким притаманні власні погляди на процес і ос- новні напрями розвитку Української держави.

*Район.* Ця адміністративно-територіальна одиниця розглядається як середня ланка в сис- темі територіального устрою України. Вона об’єднує систему адміністративних одиниць пер- винного порядку (сіл, селищ, міст) і, водночас, забезпечує цілісність області, оскільки є її органіч- ною складовою частиною.

*Район – територіальне утворення, що має межі й системоформуючий центр, роль якого відіграє районний центр, та може розглядатися як самостійна система, здатна до самоорганізації.*



*Район – цілісна складова частина області переважно з агропромисловим характе- ром економіки, транспортною, інформаційною та іншою соціальною інфраструк- турою, спрямованою на забезпечення зв’язку між сільськими і міськими населеними пунктами, які входять до його складу як самостійні адміністративно-територі- альні одиниці.*

Районний поділ був запроваджений у 1923 р. В Україні налічується 490 районів. У сис- темі адміністративно-територіального устрою України слід розрізняти два види районів: сільські райони та райони у містах*.* У Конституції України термін “сільський район” не вживається. Законодавець використовує поняття “район”. Проте слід зауважити, що конституційно-правові статуси “району” та “району в місті” мають суттєві відмінності.

Відповідно до п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, установлення і зміна їх меж, найменування і переймену- вання таких районів, а не районів у містах. Отже, утворення, ліквідація та зміна меж районів є виключним правом Верховної Ради України. Це є свідченням важливості й перспективності район- ної ланки. Вагомості району як адміністративно-територіальній одиниці додав і Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з яким районні ради в межах наданих їм повноважень покликані представляти спільні інтереси самоврядних територіальних громад сіл, селищ, міст.

Територію будь-якого адміністративного району слід оцінювати за набором характерис- тик з метою виявлення її як загальних закономірностей, так і притаманних особливостей. До основних характеристик можна віднести: розмір, конфігурацію, внутрішні особливості, функ- ціональні взаємозв’язки та структурні особливості.

Вітчизняні дослідники Г.Рогожин [84] та А.Ярмоленко [97] залежно від людності та густини сільських поселень в Україні виділяють 12 видів районів сільського розселення. Серед них такі: дрібнохутірський зі зрідженою мережею поселень (поліські райони Волинської та Рівненської об- ластей); дрібно- та середньоселенний зі зрідженою мережею поселень (поліські райони Житомир- ської, Київської, Чернігівської та Сумської областей); середньо- та крупноселенний з рівномірним заселенням території та високою густиною населення (частина лісостепової зони); крупноселен- ний з густою мережею поселень (центральна та південно-західна частини Лісостепу); дрібно- та середньоселенний з переважанням стрічкових форм розселення (північний і частково центральний Степ); дрібно- та крупноселенний зі зрідженою мережею поселень (центральний та південний Степ); дрібно- та середньоселенний з густою мережею поселень (західні області України); передгірний крупно- та середньоселенний (передгірні райони Карпат та Закарпаття); гірський дрібно- та серед- ньоселенний з рівним та дисперсним розселенням (у Карпатах); дрібно- та середньоселенний з розвиненими міськими агломераціями (Донбас і Придніпров’я); гірський дрібноселенний із зрідже- ною мережею поселень (гірський Крим); прибережно-курортний (Південний берег Криму).

Сільський адміністративний район пройшов у результаті реформи адміністративно-тери- торіального устрою складний шлях свого становлення та розвитку. Порівняно з попередньою адміністративно-територіальною одиницею – волостю, район є не просте поєднання території, населення й господарських об’єктів, а цілісний складний соціальний організм територіальної організації держави. Формування його території тісно пов’язано з організацією промислового і сільськогосподарського виробництва, природними особливостями, сировинною базою, етніч- ним складом населення, спільними інтересами людей, розвитком шляхів сполучень тощо.

У системі адміністративно-територіального устрою будь-якої держави завжди присутні елементи, які є основою власне цієї системи і забезпечують зв’язок між її складовими. В Ук- раїні ця роль припала на середню ланку адміністративних одиниць, насамперед на сільські райони. У створеній триступеневій системі адміністративно-територіальних одиниць вони відігравали роль проміжної ланки, а крім того, стали, по суті, основною територіальною оди- ницею, де практично вирішувалися питання соціально-господарського розвитку.

*Сільський адміністративний район має низку властивостей, які суттєво відрізня- ють його від інших адміністративно-територіальних одиниць:*

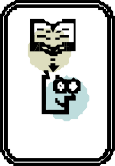


* *є специфічною моделлю сільської спільності людей. Як правило, його основу ста- новлять сільські населені пункти і сільське населення. Цей фактор має надзвичайно*

*важливе значення у реалізації державної політики, пріоритетним напрямом якої є соціальний розвиток села й агропромислового комплексу;*

* *забезпечує зворотний зв’язок територіальних громад з обласними і центральними органами влади;*
* *є просторовою основою поєднання державного управління і місцевого самоврядування;*
* *у системі адміністративно-територіального устрою України район є середньою ланкою. Він забезпечує цілісність області шляхом узгодження інтересів адміністра- тивно-територіальних одиниць первинного рівня (сіл, селищ, міст).*

Під час установлення адміністративних кордонів районів ураховувалися економічна і сільськогосподарська спроможність території, її цілісність, національний склад населення, етнічні, побутові та інші місцеві особливості. Хоча не завжди вдавалося досягти поєднання цих інтересів, та все ж районування зробило свій внесок у практику організації території в інтересах населення.

*З часу утворення району як адміністративно-територіальної одиниці минуло 90 років. Стабільність району та його розмір сприятливо впливали на функціонування органів влади, розвиток промислового і сільськогосподарського виробництва, забезпечили соціальну і господарську спільність населення і середовище його проживання. Тому можна сказати, що район є вдалою адміністративно-територіальною одиницею.*

Район є просторовою основою життєдіяльності населення. Він являє собою складний со- ціально-економічний організм. Процес створення й функціонування цього організму як об’єкта управління, як середовища проживання населення повинен мати під собою чітку правову основу. Практика довела, що райони як адміністративно-територіальні одиниці потребують визначення й закріплення їхнього правового статусу. Це забезпечувало б організаційно-правові засади діяль- ності та дотримання інтересів населення під час формування й розвитку територій районів.

*Населений пункт – поселення, первинна одиниця розселення людей у межах однієї забудованої ділянки території (місто, селище, село), що склалося внаслідок історич- них умов, традицій, обрядів, звичаїв і яке має власну назву.*



Станом на початок 2013 р. усіх населених пунктів в Україні – 30219 одиниць. Населені пункти виступають місцями не тільки мешкання населення, а й зосередження різноманітних видів його діяльності. Інакше кажучи, населені пункти виступають своєрідними смугами еко- номічного життя, структуруючи навколишню територію за функціональним використанням та спрямованістю зв’язків. І чим значніший населений пункт, тим більшу територію охоплює його вплив і тим складніший характер має використання землі в межах його власної території. Насе- лені пункти (міста, селища і села) є так званим “первинним” рівнем місцевого самоврядування, оскільки лише в межах цих адміністративно-територіальних одиниць утворюється такий ос- новоположний елемент системи місцевого самоврядування, як територіальна громада.

Дуалістична природа сучасного села, селища та міста зумовлюється тим, що вони є насе- леними пунктами і одночасно адміністративно-територіальними одиницями (села, селища – не всі). Сьогодні дискутується питання встановлення поняття “населений пункт”. На думку членів робочої групи, яка працювала над офіційним законопроектом від уряду у 2004 р., населений пункт – сфера компактного проживання мешканців. Населені пункти, які не задовольняють умовам віднесення їх до адміністративно-територіальних одиниць, можуть мати деякі елемен- ти самоврядування та повноваження, однак наділення їх ними здійснюється не державою, а адміністративно-територіальною одиницею, складовими яких є ці населені пункти.

*Конституційно-правовий статус міста, села та селища зумовлюється їх правосуб’єкт- ністю; функціями та компетенцією органів публічної влади, юрисдикція яких поши- рюється виключно на території цих адміністративно-територіальних одиниць; механізмом здійснення функцій міста, району в місті, села, селища; гарантіями реа-*

**!**

*лізації їхніх прав та юридичною відповідальністю, яку можуть нести відповідні органи публічної влади.*

Реалізуючи нові підходи до формування ефективної системи адміністративно-територі- ального поділу Кабінет Міністрів України пропонує на законодавчому рівні ввести нові понят- тя “поселення” та “тимчасове поселення”. Вважається, що поселення – це компактно заселене місце постійного проживання людей, що має сталий склад населення, власну назву, визначені межі та зареєстровано в порядку, передбаченому законом.

*Поселення поділяються на такі категорії:*



* *місто – поселення з компактною, переважно багатоповерховою забудовою, на тери- торії якого розташовані об’єкти економічної активності, яке має розвинену соціальну, комунальну і транспортну інфраструктуру, з чисельністю населення не менше ніж 10 тис. жителів. Статус міста може мати поселення з меншою чисельністю жи- телів, якщо воно мало цей статус історично;*
* *село – поселення з переважно садибною забудовою;*
* *селище – поселення з переважно садибною забудовою, утворення та розвиток яко- го пов’язані з розташуванням на його території об’єктів економічної активності, з чисельністю постійного населення більше 1000 жителів;*
* *тимчасове поселення – компактне місце перебування (праці, служби, відпочинку, відбування покарання) громадян, зареєстрованих за іншим місцем постійного про- живання, що може мати власну назву або не мати її.*

Межі поселення та тимчасового поселення визначаються на підставі містобудівної доку- ментації, розробленої відповідно до законодавства.

*Місто.* Як населений пункт (поселення) місто проявляє себе як частина комплексно засе- леної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом. Нині в Україні 459 міст.

Існує багато визначень поняття міста (город, *mjasto, urbs, stadt, town, city* та інше), які, хоча принципово і не суперечать одне одному, але акцентують увагу на тих чи інших аспектах, відповідно до різних цілей дослідження феномену міста.

Енциклопедичне визначення поняття “місто”: “Великий населений пункт, жителі якого зайняті, головним чином, у промисловості, торгівлі, а також у сфері обслуговування, науці, культурі, управлінні. Міста є центрами зосередження населення, не пов’язаного безпосередньо із сільським господарством. Для них характерна територіальна концентрація, підвищена щільність населення і компактність забудови” [66, с. 111]. Тут увага зосереджена на чисель- ності населення і видах зайнятості населення та характері освоєння міського простору. За В.Да- лем, “населене місце визнане містом, котрому уряд дав міське управління” [10]. Тут фіксується увага саме на наявності місцевого самоврядування.

За визначенням Б.Хорєва, головні ознаки міста – це населене місце значне за розмірами, чисельністю й щільністю населення, зайнятого переважно в неаграрних сферах діяльності … відрізняється від села високим ступенем різноманітності та інтеграції трудової діяльності (ви- робничої та невиробничої) … розвиненою соціальною та інженерно-транспортною інфра- структурою, специфічним способом життя. Ж.Боже-Гарньє так визначає місто: “Місто – плід зусиль природи і людини. Подібно до квітки, воно зобов’язане своїми відмінними особливос- тями, як тій території, на якій виросло, її ґрунту і клімату, так і праці людей. Місто народжуєть- ся, росте, розквітає і іноді вмирає” [8, с. 19, 49].

Як видно із наведеного, сучасне поняття “місто” визначається такими ознаками, як чи- сельність населення, вид діяльності переважної більшості населення, щільність забудови і на- селення, наявність розвиненої сфери культурно-побутового обслуговування, інженерної та транс- портної інфраструктури, характером благоустрою території. Для міста обов’язковим є наявність органів місцевого самоврядування, юридичне закріплення його статусу, прав, обов’язків, меж і власна назва.

Кожне місто – це складний, функціонально-планувальний і територіальний комплекс, що залежить від конкретних природних, соціальних, економічних і ландшафтних умов. Конкретні умови визначають індивідуальний образ міста. Багато міст можна об’єднати за схожими типо- вими умовами: за кількістю населення; за ознаками господарського профілю; за адміністратив- ним значенням; за значенням міст у системі населених місць тощо. Таким чином формується типологія і класифікація міст.

Поширення класифікаційних груп пояснюється розвитком процесів урбанізації і терито- ріальної концентрації населення у великих містах. За такої класифікації, де в межах одного угруповання присутні кілька груп, мабуть було б доцільним взагалі відмовитися від вербальних визначень, залишивши лише кількісні показники.

Згідно з державними будівельними нормами “Містобудування, планування та забудова міських і сільських поселень” (ДБН-360-92\*) [13] передбачена така типологія міст України за чисельністю населення:

* малі (до 50 тис. осіб);
* середні (50–250 тис. осіб);
* великі (250–500 тис. осіб);
* значні або надвеликі (500 тис. – 1 млн осіб);
* найзначніші, або міста-мільйонники (понад 1 млн осіб) [13].

*Незважаючи на те, що саме види діяльності населення визначаються як головні майже усіма дослідниками, загальновизнаної класифікації міст і селищ за їхніми народно- господарськими функціями досі не існує, хоч функціональна спеціалізація міст роз- роблена досить ґрунтовно, як у зарубіжній, так і вітчизняній містобудівній та еко- номіко-географічній науці. Відповідно до цих документів за господарським профілем міста поділяються на промислові, портові, курортні, міста-залізничні вузли, наукові центри, центри нових технологій (технополіси) тощо.*

**!**

За своїм значенням міста в Україні поділяються на чотири типи: міста зі спеціальним статусом; міста республіканського АРК значення, міста обласного значення, міста районного (міського, районного у місті) значення.

В Україні налічується два міста зі спеціальним статусом, 11 міст республіканського зна- чення АРК, 166 міст обласного значення, 280 міст районного значення, у тому числі 15 міст, що входять до складу інших міст або районів інших міст.

*Місто республіканського, обласного значення – населений пункт з чисельністю насе- лення понад 50 тис. жителів, які є економічними і культурними центрами, мають розвинену промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд. До категорії міст республіканського (Автономної Республіки Крим), обласного значен- ня можуть бути також віднесені населені пункти з чисельністю населення менше ніж 50 тис. жителів, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне, історичне, оборонне значення, перспективу економічного розвитку, або населені пунк- ти, які включені до курортних зон і на їх території розміщені санаторії, стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, туристичні бази, інші заклади відпочинку.*



*Місто районного значення – населений пункт, на території якого розміщені промис- лові підприємства, комунальне господарство, державний житловий фонд, мережа соціально-культурних закладів і підприємств побуту з кількістю населення понад 10 тис. жителів, більша частина якого зайнята в промисловості чи соціально-куль- турній сфері.*



Малі міста відіграють важливу роль в економічній діяльності різних галузей виробничої та невиробничої сфер. За часткою населення, зайнятого в різних галузях економіки України, можна виділити такі категорії малих міст: міста з переважно промисловими функціями; транс- портні вузли; санаторно-курортні та рекреаційні центри; історичні, історико-архітектурні, куль-

турні та туристичні центри; адміністративні центри районів; господарські центри місцевого значення; центри низових локальних систем розселення, що виконують функції з надання со- ціально-культурних, комунально-побутових та інших послуг населенню.

Законом України “Про генеральну схему планування території” визначено такі типи ма- лих міст: міста, що прилягають до центрів систем розселення, мають значні рекреаційний та оздоровчий, природний та історико-культурний потенціали; міста – центри сільськогосподар- ських районів; монофункціональні міста [30].

За питомою вагою населення, зайнятого в різних сферах економічної діяльності, виділяю- ться такі категорії міст: міста з переважно промисловими функціями, транспортні вузли, сана- торно-курортні та рекреаційні центри, історичні, історико-архітектурні, культурні та туристичні центри, адміністративні центри районів, господарські центри місцевого значення, центри ни- зових локальних систем розселення, що виконують функції з надання соціально-культурних, комунально-побутових та інших послуг населенню [59, с. 261].

За розміщенням продуктивних сил міста поділяються на монофункціональні (шахтарські, одногалузеві промислові, портові, курортно-рекреаційні, наукові, управлінські, культурно- освітні) та багатофункціональні.

*Монофункціональне місто – населений пункт, який існує на базі одного або кількох однопрофільних містоутворюючих підприємств. Насамперед це міста, які виникли при гірничодобувних підприємствах, електростанціях, цукрових заводах, міста-ку- рорти тощо.*



Монофункціональні міста можуть бути:

* індустріальними центрами (вугледобування, добування рудної і нерудної сировини, енер- гетики, обробної промисловості, хімічної і нафтопереробної промисловості);
* аграрно-індустріальними центрами;
* транспортними центрами;
* лікувально-оздоровчими центрами;
* центрами художніх промислів [19].

Поряд із промисловими та транспортними центрами сформувалася розгалужена мережа культурних, освітніх, курортних та багатофункціональних міст. Україна стала “державою міст”, які є пріоритетною формою розселення. Значний розвиток міст у цілому має прогресивне зна- чення для розвитку суспільства та одночасно зумовлює виникнення багатьох складних про- блем, розв’язання яких потребує тривалого часу.

Одним з важливих питань класифікації міст є взаємопов’язаний розвиток соціально-куль- турних функцій міст різного типу на території регіонів. Мова йде про сучасні та майбутні типи міських поселень у просторі, які є об’єктом містобудівного планування. Тому дивно, що ні в державних будівельних нормах 2002 р. (ДБН-360-92\*\*), ні в “довіднику проектувальника” (2006 р.), ні в інших офіційних виданнях у галузі містобудування останніх років в Україні немає жодної згадки про народногосподарський профіль міст, їхню народногосподарську спеціалізацію.

*У 90-х рр. минулого століття актуалізація проблеми збереження історичної архі- тектурної та містобудівної спадщини стала підґрунтям для ще одного важливого виду класифікації міст – історичних міст.*

**!**

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 липня 2001 р. № 878 було затверджено список історичних населених місць України (міст і селищ міського типу). У тому самому році було розроблено проект Положення про історичне населене місце України.

Зауважимо, що нині під час регулювання статусу населених пунктів до уваги беруться міжнародно-правові стандарти. Зокрема, слід звернути увагу на положення Міжнародної хартії з охорони й реставрації нерухомих пам’яток і визначних місць (Венеціанська хартія, 31 травня 1964 р.) [61], Рекомендації ЮНЕСКО про збереження і сучасну роль історичних ансамблів (Вар- шава – Найробі, 26 листопада 1976 р.) [82], Міжнародної хартії про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія, 1 січня 1987 р.) [63], Стамбульської декларації з населених пунктів

(Рішення Конференції ООН по населеним пунктам (Хабітат II) від 14 червня 1996 р.) [87], Єре- ванської декларації про децентралізацію (28 квітня 1999 р.) [16], Міжнародної хартії з охорони та реставрації архітектурно-містобудівної спадщини (Краківська хартія, 26 жовтня 2000 р.) [62], Загальної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS) від 26 травня 2003 р. (Regulation (ЕС) № 1059 Of The European Parliament And Of The Council) [18].

*На відміну від регіону, населені пункти мають історично сформовані територіальні межі.*

**!**

*До населених пунктів слід віднести: село (категорія сільських населених пунктів), селище, місто (категорія міських населених пунктів).*

Населені пункти є найбільш стійкими адміністративно-територіальними одиницями в системі територіальної організації будь-якої держави. І мова може йти лише про формування якихось факультативних елементів, які можуть вносити специфіку до визначення статусу відпо- відного міста (місто зі спеціальним статусом, місто обласного значення (підпорядкування), місто районного значення (підпорядкування), обласний центр, столиця і т. д.).

*Конституція України не визначає конституційно-правовий статус міста. Ми не зна- ходимо у ній жодних положень і про місто – обласний центр. Обласні центри визна- чались правовими актами, якими утворювались області.*

**!**

Дуалістична природа сучасного міста зумовлюється тим, що воно є і населеним пунктом, і адміністративно-територіальною одиницею. Як населений пункт місто проявляє себе як час- тина комплексно заселеної території України, що склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом.

Як адміністративно-територіальна одиниця місто є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

На думку В.Шкабаро, місто розглядається як населений пункт, що сформувався історично природним шляхом або створений за ініціативою держави, який відповідно до законодавства віднесено до категорії міст, і в межах території якого на публічних засадах самоорганізується та функціонує міська територіальна громада, що має специфічну економічну, екологічну, технічну, соціально-культурну інфраструктуру, організацію політичного і суспільного життя та визна- чені й закріплені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади міста права щодо вирішення питань місцевого та державного значення [94, с. 115–118].

*Райони в містах.* Районний у містах поділ у сучасному вигляді був запроваджений у 30-х рр. ХХ ст. До середини 90-х рр. минулого століття він залишався незмінним. З відновлен- ням в Україні місцевого самоврядування цей елемент адміністративно-територіального поділу викликав багато дискусій. Одна з найбільших дискусій точилася щодо питання конституційно- правового статусу самоврядних органів, що функціонують на рівні міського району.

*На 2013 р. в Україні є 26 міст з районним поділом: Горлівка, Вінниця, Донецьк, Дніпро- петровськ, Дніпродзержинськ, Запоріжжя, Житомир, Кіровоград, Київ, Кременчук, Кривий Ріг, Луганськ, Макіївка, Маріуполь, Миколаїв, Одеса, Полтава, Сімферополь, Севастополь, Суми, Черкаси, Чернігів, Харків, Херсон, Хмельницький.*



*Усього в містах налічується 118 районів. За рішеннями відповідних міських рад ут- ворено 57 районних у містах рад.*

*Районні у містах ради не утворені в таких містах: Горлівка (Донецька область); Вінниця; Макіївка (Донецька область); Запоріжжя; Київ; Львів; Маріуполь; Мико- лаїв; Одеса; Суми; Харків.*

Складність організації влади у цих містах обумовлюється наявністю конфлікту інтересів між самоврядними органами міста як цілісного соціально-економічного та політико-правового явища і самоврядними органами окремих його складових.

Виникнення цього конфлікту зумовлено положеннями законодавчих актів радянського періоду. Так, зокрема, Закон УРСР “Про міську, районну в місті раду депутатів трудящих Україн- ської РСР” [50] фактично провів ототожнення повноважень міської Ради та районних у місті Рад (п. 3 ст. 32).

На початку 90-х рр. минулого століття сталися деякі зміни в підході до формування структу- ри управління містом. По-перше, відбувся злам політико-правових гарантій, які функціонували завдяки дії радянської політико-правової системи. По-друге, розпочався процес формування нового конституційного законодавства про ради, проте, упроваджуючи інститут місцевого са- моврядування в Україні, законодавець фактично уникав розв’язання проблем, пов’язаних з функціонуванням районів у містах. По-третє, в Україні назрівала конституційна криза, яка спри- яла боротьбі та протистоянню між різними рівнями влади.

Пошук ефективної моделі організації влади на рівні міста ускладнювався цілою низкою факторів: економічними (відбувалася різка зміна форм власності, зростала питома вага приватної власності), політичними (формувалась багатопартійна політична система, зростало політичне протистояння між окремими органами влади, “центром” та регіонами, політичними партіями та їх представниками), соціальними (інфляційні процеси прискорювали зубожіння населення). Схема взаємозв’язків та підпорядкування, запропонована положеннями законів України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве самоврядування” [26] і “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” [48], уже не забезпечувала виконання єдиної політики на те- риторії міста. До того ж радянська система централізованого розподілу ресурсів визначила підпо- рядкування окремих сільських рад приміської зони міській раді.

Дефіцит ресурсів став причиною конфліктів між радами та призвів до хаотичної забудови приміської зони, нераціонального використання земельних ресурсів та багатьох недоречнос- тей у розвитку територій. На рівні міста цей конфлікт став найбільш відчутним між загальномі- ським представницьким органом – міською радою та представницькими органами окремих частин міста – районними у місті радами. У різних містах такі конфлікти розв’язувалися по- різному. У м. Львові, наприклад, в 1994 р. певною мірою зняли напруження шляхом ліквідації районних рад. Слід зазначити, що державна комісія з проведення адміністративної реформи в Україні, очолювана Президентом України (1991–1994 рр.), народним депутатом України Л.Крав- чуком, визнала за позитивний досвід щодо реформування управління у м. Львів.

Конституція України визнає право за територіальною громадою та органами місцевого самоврядування самостійно розв’язувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України, що цілком узгоджується з положеннями п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцево- го самоврядування, відповідно до якого місцева влада в межах закону має повне право вирішу- вати будь-яке питання, що не вилучено зі сфери її компетенції і розв’язання якого не доручено жодному іншому органу.

Поняття “організація управління районами в містах” у контексті ч. 5 ст. 140 Конституції України та ч. 1 ст. 41 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” пов’язане з пи- таннями організації управління містом і надає можливість міським радам у містах з районним поділом розв’язувати питання щодо матеріально-фінансового та організаційного забезпечен- ня; здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи не утворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адмі- ністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених Конституцією України, Законом “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законами України.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” встановлює певні вимоги до ви- значення повноважень районних у місті рад, а саме:

* під час визначення обсягу і меж повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів мають бути враховані загальноміські інтереси та колективні потреби територіальних громад районів у містах (ч. 3 ст. 41);
* визначений міськими радами обсяг повноважень районних у містах рад та їх виконав- чих органів не може змінюватися міською радою без згоди відповідної районної у місті ради протягом даного скликання.

Ці вимоги Закону не завжди чітко дотримуються на практиці. Досить часто вирішальне значення під час розподілу повноважень відіграють суб’єктивні чинники, що призводить до

виникнення конфліктних ситуацій у взаємовідносинах загальноміського та районного в місті рівнів муніципального управління.

*На практиці визначення обсягу повноважень районних у містах рад здійснюється відповідними міськими радами за допомогою Статутів територіальних громад міст (наприклад м. Донецьк) та окремих рішень рад. При цьому в кожному місті застосо- вуються різні підходи до розмежування повноважень міської та районних у місті рад, що пов’язано як з об’єктивними (особливості міста), так і з суб’єктивними чинниками (різні стилі та методи управлінської діяльності керівництва міста, партійний склад рад, різнополярність прагнень міської та районних еліт тощо).*



*Слід зазначити, що питання ліквідації районних у місті рад завжди приймалось із урахуванням цілої низки політико-правових та соціально-економічних факторів, що дозволяло приймати компромісні рішення.*

**!**

У містах, де проходила ліквідація районних у місті рад, утворювалися відповідні вико- навчі органи. Так, 31 серпня 1995 р. рішенням № 365 виконавчого комітету Запорізької міської ради було затверджено “Положення про районну адміністрацію в м. Запоріжжя” та “Положен- ня про колегії”. Схожі підходи використовували й інші міста (наприклад Маріуполь).

На основі узагальнення пропозицій міських та районних у містах рад було розроблено уніфікацію підходів до розмежування повноважень загальноміського та районного у місті рівнів муніципального управління (зокрема міських та районних у містах рад) з дотриманням вимог чинного законодавства та з урахуванням принципу субсидіарності.

Насамперед було визначено, які послуги доцільно надавати жителям міста на загально- міському, а які на районному чи навіть на низовому (наприклад мікрорайон) рівнях. Відповідно до градації послуг було розмежовано повноваження. При цьому не так важливо, чи утворюються ради на районному рівні, чи ні (натомість можуть функціонувати, а в деяких містах вже функціо- нують територіальні виконавчі органи муніципального управління). Пріоритетного значення на- буває питання дотримання принципу субсидіарності, максимального наближення надавача по- слуг до жителів-споживачів послуг, звичайно, з урахуванням вимог щодо якості таких послуг. Інакше кажучи, акцент робився на розмежуванні повноважень між рівнями управління, завдяки чому були розмежовані й повноваження між органами, що функціонують на цих рівнях.

*Так, Полтавська міська рада свого часу прийняла рішення “Про утворення районних у місті рад“ від 26 вересня 1997 р. Цим рішенням депутати Полтавської міської ради утворили на строк повноважень міської ради наступного 23-го скликання Київ- ську, Жовтневу та Ленінську районні у місті ради. Проте окремим положенням було записано: “Вважати за доцільне, щоб міська рада наступного скликання розглянула питання про повноваження районних у місті рад на першій сесії міської ради”. Оче- видно, приймаючи рішення про утворення районних рад у м. Полтаві, депутати підда- ли сумніву доцільність подальшого функціонування рад цього рівня.*



*Дніпропетровською міською радою було прийняте рішення № 4 від 29 вересня 1997 р. “Про утворення у місті рад”. Крім Полтави (три районні ради) та Дніпропетров- ська (вісім районних рад), районні у місті ради збереглись і в інших містах.*

З урахуванням розподілу повноважень має здійснюватися децентралізація міських фінансів з дотриманням нормативів щодо фінансового забезпечення відповідних послуг.

Ці підходи були використані під час підготовки проекту нової редакції Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, розробленого Мінрегіонбудом у 2009 р., який дає визначення особливостей повноважень районних у містах рад та їх виконавчих органів.

*Розкриваючи конституційно-правову природу статусів “міста”, “району в місті”, “села” та “селища”, увагу слід звернути на Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. у справі за конституційним поданням народних депутатів Ук-*

**!**

*раїни щодо офіційного тлумачення термінів “район” та “район у місті”, які застосо- вуються в п. 29 ч. 1 ст. 85, ч. 5 ст. 140 Конституції України, і поняття “організація управління районами в містах”, яке вживається у ч. 5 ст. 140 Конституції України та у ч. 1 ст. 11 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, а також щодо офіційного тлумачення положень п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України, п. 41 ч. 1 ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті.*

У цьому рішенні Конституційний Суд України зауважив, що під термінами “район”, що використовується в п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України, і “район у місті”, що вживається в ч. 1 ст. 133, ч. 5 ст. 140, ч. 1 ст. 142 Конституції України і відповідно в абзаці третьому ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, ч. 1 ст. 2 Закону України “Про столицю Ук- раїни – місто-герой Київ”, треба розуміти різні за своїм значенням адміністративно-територі- альні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких має визначатися законом.

*Згідно з п. 29 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради Украї- ни належить утворення і ліквідація районів, установлення і зміна їх меж, наймену- вання і перейменування тільки районів, а не районів у містах.*



У ч. 1 ст. 133, ч. 4 і 5 ст. 140 Конституції України і, відповідно, в абзаці третьому ст. 1 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, у ч. 1 ст. 2 Закону України “Про сто- лицю України – місто-герой Київ” район і район у місті визначаються як окремі адміністратив- но-територіальні одиниці, які мають різний правовий статус та інші відмінні ознаки.

На думку Конституційного Суду України, поняття “організація управління районами в містах”, що міститься в ч. 5 ст. 140 Конституції України, треба розуміти в системному зв’язку з її ст. 142 i ст. 143 як повноваження міських рад, що є органами місцевого самоврядування в містах з районним поділом, приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організацій- ного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи не утво- рення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України.

Оскільки досі немає закону, який регулює питання адміністративно-територіального устрою, то єдиним актом, який діє, є Положення “Про порядок вирішення питань адміністративно- територіального устрою Української РСР” [70], затверджене 12 березня 1981 р. Президією Вер- ховної Ради УРСР.

*Сьогодні в Україні 900 населених пунктів – сіл, селищ, міст районного значення – приєднано до міст обласного та республіканського Автономної Республіки Крим зна- чення зі збереженням їх як самостійних адміністративно-територіальних одиниць (так звані “міськради”). Міська рада – місто, що охоплює інші поселення. В Україні налічується 202 об’єднання міст із селищами та селами в різній конфігурації, 123 об’єднання міст та сіл, 30 об’єднань міст та селищ, 47 об’єднань міст, селищ, сіл, два об’єднання, до яких входять інші міста. Із 166 міст обласного значення 66 мають на своїй території інші ради – міські, селищні, сільські і населені пункти – міста, селища міського типу, селища, села. З 280 міських рад міст районного значен- ня 24 ради мають на своїй території населені пункти [1].*



*Міста зі спеціальним статусом – Київ і Севастополь.* Конституція України у п. 16 ст. 92 передбачає, що виключно законами України визначаються статус столиці України та спеціаль- ний статус інших міст. Проте відповідно до ч. 3 ст. 133 Конституції лише “міста Київ та Сева- стополь мають спеціальний статус, який визначається законами України”. Це виділило їх серед інших міст, зафіксувало їх особливість і створило практично нездоланний рубіж у здобутті такого статусу для інших поселень.

*Спеціальний статус міста характеризується особливою внутрішньою збалансова- ною системою розробки, прийняття, упровадження у життя управлінських рішень та контролю за їх виконанням, зміст яких визначається існуючими соціально-еконо- мічними та політико-правовими факторами. Цей статус передбачає не лише на- явність особливої системи органів публічної влади, що діють на його території, а й обсягу їх публічно-правових повноважень (конституційних, адміністративних та фінансових).*

**!**

*Спеціальний статус м. Києва.* Той факт, що м. Київ є одним з найстаріших міст України, а традиції її самоврядування мають тисячолітню історію не є визначальним. Наголос робиться на те, що місто не входить до складу Київської області, а його представницькі органи безпосе- редньо взаємодіють з вищими та центральними органами державної влади. Місто Київ – сто- лиця України, а тому на нього покладається виконання столичних (специфічних) функцій:

* створення належних умов для діяльності у місті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, центральних органів державної влади, офіційних пред- ставництв іноземних держав і міжнародних організацій, установ і закладів науки, освіти, охо- рони здоров’я, культури і спорту, місцем розташування яких відповідно до законодавства ви- значено м. Київ;
* вирішення питань щодо розміщення центральних органів, які утворюються Президен- том України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України, а також дипломатич- них представництв, консульств іноземних держав та представництв міжнародних організацій в Україні;
* надання на договірних засадах комунальних, інженерних, соціально-культурних, транс- портних, інформаційних та інших послуг державним органам, дипломатичним представни- цтвам іноземних держав, представництвам міжнародних організацій, розміщеним у м. Києві;
* взаємодії з Президентом України, Верховною Радою України та Кабінетом Міністрів України під час розроблення та вжиття ними заходів, програм та проектів, що зачіпають інтере- си столиці;
* вжиття заходів щодо збереження та відновлення пам’яток історії, культури, релігії, архітекту- ри та містобудування, заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають національне значення;
* виконання інших функцій м. Києва, передбачених у законодавстві України, специфіч- них для функціонування Києва як столиці держави, у межах законодавства України (ст. 4 Зако- ну України “Про столицю України – місто-герой Київ”) [47].

Здійснення столичних функцій забезпечується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у м. Києві та гарантується державою.

Жителі м. Києва визнаються територіальною громадою. Спеціальний статус передбачає, що виборний міський голова Києва є найвищою посадовою особою місцевого самоврядування, а голова Київської міської державної адміністрації призначається на посаду окремим Указом Президента України. Виконавчим органом Київської міської ради (орган місцевого самовряду- вання) є Київська міська державна адміністрація (орган державної влади). Така особливість вказує на те, що в межах м. Києва діє “іберійська модель” місцевого самоврядування, тоді як на решту території України поширюється модель, яка тяжіє до “французького підвиду континен- тальної моделі”.

*Унаслідок того, що м. Київ є адміністративним центром, столицею України, а вико- нання столичних функцій потребує спеціального регулювання, наявності державної виконавчої влади, місцеве самоврядування у м. Києві теж має свою специфіку. Київ посідає особливе місце в системі адміністративно-територіального устрою Украї- ни як місто загальнодержавного значення. Ці вагомі обставини потребують обо- в’язкового врахування під час визначення особливостей управління м. Києвом, доціль- ності формування в ньому органів виконавчої влади із загальною компетенцією. Ось чому в спеціальному законі мають визначатись як специфіка, особливості здійснення місцевого самоврядування, так і специфіка, особливості здійснення державної вико- навчої влади, про що говориться в Конституції України.*

**!**

Конституційні норми щодо особливостей здійснення виконавчої влади та місцевого само- врядування (ч. 2 ст. 118 та ч. 2 ст. 140) у м. Києві, таким чином, діють лише у своїх принципових положеннях, тих положеннях, які визначають природу і правові засади місцевого самовряду- вання, його повноту, правові гарантії здійснення тощо. В іншому вони відсилають до окремого закону України. Тобто конституційні норми, присвячені місцевому самоврядуванню і місцевій державній адміністрації, щодо м. Києва мають рамковий характер. І законодавець під час роз- робки закону про статус м. Києва лише модифікує поєднання виконавчої влади на місцях і місцевого самоврядування, не порушуючи при цьому принципових конституційних положень.

Якщо законодавець пов’язаний лише конституційними принципами, то чи означає це, що він має надзвичайно великі простори для правового регулювання? На перший погляд, законо- давець може використати дозвіл на конкретизацію статусу досить широко, як на користь ком- петенції місцевої державної адміністрації, так і на користь місцевого самоврядування. Проте у разі більш ретельного розгляду цього питання виявляється, що це не зовсім так. Законодавець не може на вільний політичний розсуд під час регулювання статусу столиці вибирати між праг- ненням зміцнити структуру державного управління чи самоврядування на рівні міста через різну вагу цих елементів в організації влади в м. Києві. Законодавець пов’язаний цілою низкою принципових конституційних положень, які стосуються функціонування як виконавнавчої вла- ди у м. Києві, так і місцевого самоврядування.

Не можуть бути проігноровані, зокрема, право територіальної громади м. Києва само- стійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. І ст. 140), право на організацію управління районами у місті (ч. 5 ст. 140), право на формування виборного органу місцевого самоврядування – ради (ч. 2 ст. 140), право на обрання міського голови (ч. 2 ст. 141), право на майно та на управління ним (ст. 142), право на фінанси, на дер- жавну фінансову підтримку (ст. 143), право на ведення місцевих справ, на широку компетен- цію щодо вирішення питань місцевого значення, право на захист прав місцевого самовряду- вання в судовому порядку (ст. 143).

Простежимо це на прикладі відомого і важливого питання, а саме – виконавчого органу міської ради. Чи можна відмовитися від такого органу і перенести його виконавчі повноваження на місцеву державну адміністрацію? Таке рішення буде конституційним лише у разі, коли наявність виконав- чого апарату не є суттєвою для нормального функціонування місцевого самоврядування як консти- туційно-правової інституції. Інакше кажучи, якщо такий орган може бути відсутнім, а місцеве само- врядування, як гарантована Конституцією інституція, не буде порушеним.

Відповідь на це питання має враховувати природу самоврядування як особливої форми організації управління в державі, і не тільки можливість прийняття рішень представницьким органом, які мають бути реалізовані виконавчим органом, а водночас і право цього представ- ницького органу самому обирати форми, методи, процедури втілення своїх рішень у життя. Саме ця риса є сутнісною для місцевого самоврядування як єдності нормотворчої і виконавчої діяльності, що відповідає суті правової держави, задекларованій у ст. 1 Конституції України, принципу поділу влади, оскільки самоврядування (як управління) належить повністю і вик- лючно до виконавчої влади в розумінні ст. 6 Конституції України. Особливою ознакою цієї форми управління є лише її децентралізація. З цього випливає, що на громадян, як носіїв права на місцеве самоврядування, покладена відповідальність за конкретне виконання і здійснення того, що вирішив місцевий представницький орган. Водночас це аспект тієї автономії, якою місцеві жителі володіють і у сфері організаційних питань як частини їх права на самоврядування. Будучи складовою частиною місцевого самоврядування як конституційно-правової інституції, органі- зація виконання рішень представницького органу, а отже, самих громадян, за допомогою кому- нальних службовців, обраних посадових осіб тощо, не може бути вилучена з місцевого само- врядування без завдання шкоди його суті та природі.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” з урахуванням положень Євро- пейської хартії про місцеве самоврядування послідовно закріпив весь спектр форм здійснення територіальними громадами місцевого самоврядування (безпосередні форми – через місцеві референдуми, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання; опосередко- вані форми – через виборні ради та їхні виконавчі органи, органи самоорганізації населення тощо (ст. 7–14).

Закон закріпив також порядок прийняття статуту територіальної громади (ст. 19), визна- чив повноваження рад та їхніх виконавчих органів (ст. 25–41; 43–44), матеріальні і фінансові засади місцевого самоврядування (розд. 3), урегулював інші питання організації місцевого са- моврядування. Проте реалізація цього Закону щодо Києва виявилася практично неможливою, незважаючи на те, що в його ст. 24 прямо встановлено, що правовий статус місцевого самовря- дування у м. Києві та Севастополі визначається цим Законом з особливостями, передбаченими законами про ці міста. Проблема полягає в тому, що з прийняттям цього Закону не був остаточ- но врегульований не тільки статус місцевого самоврядування у м. Києві (в п. 1 розд. V “При- кінцеві та перехідні положення” Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” прямо встановлено, що положення цього Закону є підставою для розробки та прийняття закону про м. Київ), а й статус місцевої державної адміністрації, з обсягом повноважень значно ширшим, ніж це опосередковано випливає із Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, оскільки цей Закон визначає лише повноваження органів місцевого самоврядування, а не місцевих державних адміністрацій. Їх статус, повноваження, організація, порядок діяльності, оскільки вони входять до системи органів виконавчої влади, згідно з пунктом 12 ч. І ст. 92, а також ч. 2 ст. 120 Конституції України, мають визначатися виключно Конституцією та законами України. Отже, і проблема уточнення повноважень місцевої адміністрації у м. Києві, яка за п. 10 розд. XV “Перехідних положень” Конституції України здійснює виконавчу владу у м. Києві, вимагає розв’язання на законодавчому рівні.

Щодо адміністративно-територіального устрою м. Києва, то він визначається не тільки Конституцією України, а й відповідно до п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України ще й законом України про територіальний устрій України.

*Головним аргументом щодо неможливості прямого застосування Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо м. Києва є те, що Закон – акт, який повинен ґрунтуватися на Конституції. А це означає, що оскільки Конституція надає законодавцю повноваження диференціювати правовий статус м. Києва та інших міст, то загальний закон про місцеве самоврядування, який, не вирішуючи по суті проблему такої диференціації, а лише намагаючись відмовитись від неї чи відіслати до іншого закону, не може бути повнокровним регулятивним актом безпосереднього застосування в повному обсязі щодо місцевого самоврядування у м. Києві.*

**!**

Обсяг повноважень Київради встановлюється Конституцією України (ч. 6 ст. 140), зако- нами України “Про місцеве самоврядування в Україні”, “Про столицю України – місто-герой Київ” та іншими законами України.

Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ч. 4 ст. 16) передбачає право те- риторіальної громади міста або міської ради утворювати або не утворювати органи місцевого самоврядування районів у місті (районних рад у місті). Те ж саме передбачає Закон України “Про столицю України – місто-герой Київ” (ст. 7) (не обмежуючи їх кількісно).

Відповідно до ч. 2 ст. 140 Конституції України особливості здійснення місцевого само- врядування в м. Києві визначаються окремим законом. Статус м. Києва визначається Законом України “Про столицю України – місто-герой Київ”, яким питання організації управління ра- йонами в місті віднесено до компетенції Київської міської ради (ч. 1 ст. 11).

Наведене дало підстави Конституційному Суду України дійти висновку, що поняття “органі- зація управління районами у м. Києві” (ч. 1 ст. 11 закону про столицю) за змістом відповідає поняттю “організація управління районами в містах” (ч. 5 ст. 140 Конституції України) [83].

Чинні закони України “Про місцеве самоврядування в Україні” та “Про столицю України – місто-герой Київ” до компетенції міських рад відносять повноваження приймати рішення з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цими та інши- ми законами.

Межі таких повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті (на відміну від районів як регіонально-географічних утворень), Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законами України чітко не визначені та не віднесені до компетенції інших органів. У зв’язку з цим та виходячи із спеціального конституційно-право-

вого статусу м. Києва як столиці України не виключається можливість вирішення цих питань Київською міською радою до їх повного законодавчого врегулювання.

Як бачимо, прийняття закону про особливий статус міста логічно обумовлюється передусім особливістю взаємодії “територіального суверенітету” з “територіальним верховенством”: у межах території України діє закон іншої держави (на території іноземних посольств, консульств, військо- во-морської бази тощо). Наступним фактором є те, що саме тут є низка особливостей у розвитку соціально-економічних, адміністративних, фінансових, правових і політичних відносин.

*Спеціальний статус м. Севастополя.* Відповідно до Конституції України, м. Севастополь є містом з особливим статусом, який має визначатися окремим законом (ч. 3 ст. 133 Конститу- ції), та з власною державною адміністрацією (ст. 118 Конституції), що пов’язано з особливостями реалізації в ньому права на місцеве самоврядування (ст. 7; 140 Конституції). Проте закон про м. Севастополь так і не було ухвалено. Необхідність прийняття Закону України “Про спеціаль- ний статус міста-героя Севастополя” полягає в тому, що потрібно, відповідно до Конституції України, законодавчо визначити:

* спеціальний статус м. Севастополя;
* організацію державної виконавчої влади (ст. 118 Конституції України визначає здійснення виконавчої влади в Севастополі виключно місцевою державною адміністрацією);
* особливості здійснення права територіальної громади на місцеве самоврядування;
* розв’язання проблеми управління комунальною власністю та інші питання.

Різні політичні сили, що сформувалися, зокрема і у вітчизняному парламенті, розгляда- ють організацію влади у м. Севастополі по-різному, часто не враховуючи ні історичного досві- ду, ні того адміністративно-територіального устрою Севастополя, який склався на сьогодні, ні тих причин, які спонукали до такого устрою; а також прагнуть пролобіювати закон щодо стату- су м. Севастополя у такій редакції, яка б відповідала лише їх політичним інтересам та політич- ним баченням.

Дискусія ведеться навколо двох напрямів формування міської виконавчої влади у м. Сева- стополі:

* установлення міцної державної виконавчої влади через міську державну адміністрацію, голова якої відповідно до Закону України “Про місцеві державні адміністрації” призначається Президентом України, та вибори голови міської ради депутатами ради;
* запровадження класичної моделі місцевого самоврядування із загальноміськими вибо- рами голови міста і міської ради та обмеження діяльності міської державної адміністрації окре- мими статтями Закону України “Про місцеві державні адміністрації”.

При цьому не враховують те, що м. Севастополь не є єдиною територіальною громадою, а складається з територіальних громад сіл, селища і міст, які входять до його складу. А відповідно до ст. 140 Конституції України право на місцеве самоврядування має територіальна громада.

Особливістю є те, що м. Севастополь не підпорядковується Автономній Республіці Крим, хоча перебуває на її території.

*Місто Севастополь має надскладну територіальну організацію: чотири райони у місті; одне місто районного значення (м. Інкерман); одне селище міського типу (смт Ка- ча); 29 сіл. Тут діють Севастопольська міська рада; Інкерманська міська рада (Ба- лаклавський район, м. Севастополь); Орлинівська сільська рада (Балаклавський ра- йон, м. Севастополь); Тернівська сільська рада (Балаклавський район, м. Севасто- поль); Качинська селищна рада (Нахімовський район, м. Севастополь); Андріївська сільська рада (Нахімовський район, м. Севастополь); Верхньосадівська сільська рада (Нахімовський район, м. Севастополь).*

**!**

Наведене свідчить, що м. Севастополь є адміністративно-територіальною одиницею ре- гіонального рівня. Відповідно до ч. 4 ст. 140 Конституції України тут можна говорити про утворення органу місцевого самоврядування, що представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст – районної чи обласної ради. Якщо ми говоримо про регіон, то логіч- но б виглядало утворення Севастопольської обласної ради. Проте це тягне за собою утворення Севастопольскої області, а отже – зміни до чинної Конституції України.

Сьогодні лише місцева державна адміністрація, яка охоплює всю територію м. Севасто- поля, є єдиним для цієї території органом влади, а ради (включно з міською радою Севастопо- ля) керують лише частинами цієї території. Виходячи із конституційного статусу міста-героя Севастополя, як окремої адміністративно-територіальної одиниці на рівні області, голова Се- вастопольської міської державної адміністрації наділяється правами та обов’язками на рівні голови обласної державної адміністрації.

Те, що міський голова не обирається всіма жителями Севастопольського регіону (трьох міст, одного селища та 29 сіл ), пояснюється тим, що він, ураховуючи особливості територіально- го устрою м. Севастополя, фактично виконує функції регіонального, а не суто міського, голови. У проекті Закону “Про місто зі спеціальним статусом Севастополь” цілком слушно пропонується створити органи самоврядування на регіональному рівні у вигляді регіональної ради та її обра- ного голови з власним бюджетом. Натомість, на нижчому (комунальному) рівні мають обиратися три міські ради (Севастополь, Інкерман та Балаклава) та дві сільські ради (Кача та Орлине). Цікавою є думка авторів законопроекту про те, що цим законом має регулюватися лише діяльність середнього рівня управління. Базовий рівень – комунальний – має бути врегульований законом про місцеве самоврядування.

Оскільки Конституція України передбачає ухвалення спеціального закону про м. Севасто- поль, але не про регіон м. Севастополя, а відповідно до ст. 140 Конституції територіальною громадою є лише місто, а не регіон, то без внесення відповідних змін до Конституції створення регіональної ради Севастополя на основі спеціального закону, передбаченого ч. 2 ст. 140 Кон- ституції України, є неможливим.

Севастополь є суб’єктом конституційно-правових відносин і тому утворення інтегрова- ної системи самоврядування (міська адміністрація з власними громадами або ж районами), яка покриватиме усю територію “міста-регіону”, тобто територію п’яти наявних громад (м. Сева- стополь, Інкерман, Балаклава, Кача та Орлине) є об’єктивною необхідністю.

Історично Чорноморський флот виступав містоутворюючим фактором щодо Севасто- поля та низки інших населених пунктів, значна частина жителів та інфраструктури яких тісно пов’язані з його діяльністю та обслуговуванням. Саме тому необхідні державні рішення і програми для поступового відокремлення об’єктів міської інфраструктури від військових гар- нізонів Російської Федерації та забезпечення їх автономного функціонування. Сьогодні знач- на кількість військовослужбовців Чорноморського флоту Російської Федерації (щорічно більше тисячі осіб) звільняються в запас і залишаються на постійне місце проживання в Україні. Відповідно до Ташкентської Угоди держав – учасниць СНД від 15 травня 1992 р*.* про поря- док пенсійного забезпечення i державного страхування військовослужбовців та членів їхніх сімей вони одержують пенсії (в середньому 2,5–3 тис. грн) з бюджету нашої держави. Ви- дається слушним вивчити питання про доцільність переговорів щодо відповідних компен- сацій цих витрат з боку Російської Федерації. Крім того, вони як отримувачі послуг зацікав- лені в збереженні російськомовного середовища, що теж не може залишитися поза увагою Української держави.

*Селище міського типу – населений пункт, що розміщений при промислових підприєм- ствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах з вироб- ництва і переробки сільськогосподарської продукції, а також населений пункт, на території якого розміщені вищі та середні спеціальні навчальні заклади, науково- дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, які мають державний житловий фонд, з чисельністю населення понад 2 тис. осіб, з яких не менш ніж дві третини становлять робітники, службовці та члени їхніх сімей.*



В окремих випадках до категорії селищ міського типу може бути віднесено населені пункти з кількістю населення менш як 2 тис. жителів, але більш як 500 осіб, якщо вони мають близьку перспективу економічного та соціального розвитку, зростання кількості населення.

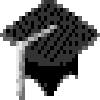
Центрами адміністративно-територіальних утворень (адміністративних районів) висту- пають, як правило, селища міського типу. Положенням про порядок вирішення питань адміні- стративно-територіального устрою Української РСР (затвердженим Указом Президії Верхов-

ної Ради УРСР від 12 березня 1981 р.), яке є діючим до сьогодні в частині, що не суперечить Конституції і законам України, визначено, що віднесення населених пунктів до категорії селищ міського типу, установлення і зміна їх меж, а також зміна їх підпорядкованості проводяться виконавчим комітетом обласної Ради народних депутатів за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного підпорядкування) Рад народних депутатів.

*На основі організаційно-правового критерію всі селища міського типу можна розді- лити на три види: адміністративні центри районів; ті, що входять до складу міських рад; ті, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, але не є адміністративними центрами.*

**!**

*Відсутність критеріїв надання селу, селищу, місту та району статусу адміністра- тивно-територіальної одиниці (особливо в частині їх матеріальної, фінансової, кад- рової спроможності вирішувати питання місцевого значення) призвела до надмірної подрібненості територіальних громад і, відповідно, як до їх неспроможності, так і до неспроможності районних рад, що представляють спільні інтереси територі- альних громад (із 490 районів – 230 з чисельністю жителів менше 40 тис. осіб, з них 23 райони – менше 20 тис. осіб; із 10278 сільських рад 3944 (38,4%) мають менше*



*1000 жителів, ще 5263 (51,3%) – менше 3000 осіб; із 459 міст 64 мають населення*

*5000–10000 жителів, 11 – менше 5000 осіб).*

Надмірна подрібненість територіальних громад не відповідає європейським тенденціям, згідно з якими територіальні адміністративні утворення повинні мати достатній фінансово- економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення в межах визначених по- вноважень високого рівня публічних послуг та поступального соціального і економічного роз- витку відповідних територій.

Статус існуючих на сьогодні селищ міського типу є невизначеним, оскільки Конституція України та Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” оперують терміном “сели- ще”. Отже, маємо у сільській місцевості селища (колишні радгоспні селища), а у міській місце- вості – селища міського типу.

За адміністративною ознакою селища міського типу України поділяються умовно на дві групи: до першої належать селища, що входять до складу міських рад (найбільше їх у Криму, Донецькій та Луганській областях); до другої – всі інші. Селища міського типу відіграють важ- ливу роль у формуванні районної ланки місцевого самоврядування. Поселення, яке є місцезна- ходженням ради громади, є адміністративним центром громади. Розподіл повноважень між районною і селищною радами у селищі-райцентрі здійснюється на основі ст. 26 та 43 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”.

В Україні існує 2248 селищ і 784 селищні ради (з них близько 300 на базі одного селища). Селищна рада – територіальна одиниця, що складається з кількох селищ або сіл. З 803 селищ- них рад 483 ради мають на своїй території інші населені пункти.

Селищна форма розселення характерна не лише для міського, а й для сільського населен- ня України. Проміжне положення між містами та сільськими поселеннями займають селища міського типу, які розглядаються як резерв поповнення мережі міст.

*Селища становлять 4,4% від загальної кількості населених пунктів України, в них проживає близько 0,83% населення.*



*По одному селищу мають Львівська та Тернопільська області; у Волинській, Закар- патській та Чернівецькій областях селищ немає взагалі. Найбільша чисельність се- лищ в Донецькій (245) та Харківській (166) областях. Найбільша питома вага насе- лення селищ у загальному населенні області у Миколаївській (3,4%), Донецькій (2,4%) та Херсонській (2,2%) областях.*

*Селища із населенням менш ніж 100 осіб складають 40,9% від загальної кількості селищ, селища з населенням більше ніж 3000 осіб лише 0,3%.*

*Село – населений пункт з невеликою кількістю населення, яке постійно там прожи- ває, та малоповерховою забудовою; тип поселення, мешканці якого зайняті пере- важно в сільському господарстві. Крім того, до сільських населених пунктів, за ста- тистичним обліком, належать станційні селища, шляхові дільниці, селища лісгоспів, хутори, зимівлі, інші дрібні селища, не пов’язані із сільським господарством.*



Розв’язання сучасних проблем сільського розселення залежить від позиції держави щодо шляхів вирішення селянського й земельного питань, пов’язаних зі змінами в розвитку продук- тивних сил села, формах власності й територіальної організації виробництва, принципах і ме- тодах регулювання процесу розселення.

*Нині спостерігається тенденція до подрібнення і вимирання малих поселень. Це зу- мовлено соціально-економічними процесами, які відбувалися в сільському господарстві в 90-х рр. минулого століття. Ліквідація колгоспів, концентрація аграрного вироб- ництва та його індустріалізація спричинили втрату багатьма невеликими поселен- нями виробничих функцій, призвели до звуження виробничої сфери, зниження потре- би у трудових ресурсах. За таких умов значна частина малих сіл, як і в 60-х рр., опинилась поза виробничим процесом і була приречена на поступове вимирання.*



Серед сільських поселень сформовано два основних функціональних типи:

* багатофункціональні (агропромислового профілю), на території яких розміщені: сільсько- господарські та промислові підприємства, сільська рада, зупинка громадського транспорту, комп- лекс об’єктів соціальної інфраструктури, що надають населенню послуги періодичного попиту;
* багатофункціональні (аграрного профілю) – села аграрного типу, на території яких роз- міщені: сільськогосподарські підприємства, сільська рада, зупинка громадського транспорту, комплекс об’єктів соціальної інфраструктури, які надають населенню послуги періодичного попиту; села виробничих підрозділів і центри невеликих спеціалізованих господарств, на те- риторії яких розміщені: сільськогосподарські виробничі центри, об’єкти соціальної інфра- структури, що надають населенню послуги первинного попиту; села несільськогосподарського профілю, на території яких розміщені окремі об’єкти соціальної інфраструктури, що надають населенню послуги первинного попиту.

За функціональною ознакою сільські населені пункти можуть бути й несільськогоспо- дарськими, це селища лісгоспів, дачні поселення, табори відпочинку, заповідники, шляхові дільниці та інші дрібні селища, які не пов’язані із сільськогосподарським виробництвом.

*Сільські поселення за людністю поділяються на: великі села (з кількістю населення понад 500 осіб); середні села (з кількістю населення 200–500 осіб); малі села (з кількістю населення до 200 осіб). Крім того, з великих сіл виділяють найбільші (по- над 5 тис. осіб), а з малих сіл – дрібні (до 50 осіб).*

**!**

Для відстеження динамічних процесів у сільській поселенській мережі за людністю Дер- жавна служба статистики України виділяє такі групи сіл: до 49 жителів; 50–99; 100–199; 200– 299; 300–499; 500–999; 1000 і більше жителів.

*Село як адміністративно-територіальна одиниця (сільська або селищна рада) може мати у своєму складі один або кілька населених пунктів у комплексі з дрібними та спеціальними поселеннями. Як правило, віддаленість останніх не повинна перевищу- вати 4–5 км від центрального поселення. Просторове розміщення сільських посе- лень, їх розміри за наявним населенням, використанням землі, трудових ресурсів, за- собів праці – визначальні чинники, які безпосередньо впливають на розселення.*

**!**

За економіко-географічним положенням сільські населені пункти поділяються на: цент- ральні села (сільське поселення формує адміністративний, господарський, культурно-освітній,

обслуговуючий центр); кущові села (поселення, що утворюють велике територіальне скупчення, у яких відсутні просторові межі між поселеннями); периферійні села (характеризуються значною відстанню від районного центру, центральних чи кущових сіл, транспортних магістралей тощо); села-супутники (ці поселення безпосередньо межують з містами, територіально “вростаючи” в них, тобто прослідковується явище поселенської дифузії – злиття населених пунктів); транзитні села (наявність на території сільського поселення великих автомобільних магістралей).

Подальший розвиток сільських поселень залежить від розвитку економіки територій, центром яких вони є, і підвищення на цій основі їх функціонального значення. У зв’язку з цим створення нових форм господарювання в аграрному секторі, зокрема фермерських господарств, сприятиме розширенню функцій малих і середніх сіл, активізації їх життєдіяльності. Законом України “Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народ- ному господарстві” [35] передбачені заходи щодо підтримки певної категорії сіл, які на час його прийняття (початок 90-х рр.) кваліфікувалися як “трудонедостатні”. У цих селах дозволя- ється будівництво житла за рахунок державних централізованих капітальних вкладень; запрова- джено особливі пільги для осіб, які могли б переселитися сюди на постійне місце проживання, пільгове оподаткування новостворених селянських (фермерських) господарств. Вирішальним критерієм зарахування села до категорії “трудонедостатніх” була незадоволена потреба місце- вого сільськогосподарського підприємства у трудових ресурсах. Для запобігання самоліквідації сільських поселень державі необхідно активно їх підтримувати.

Сучасні вітчизняні вчені, досліджуючи сільські поселення, використовують термін “де-

градуючі і безлюдні поселення”.

До деградуючих відносять поселення з часткою осіб пенсійного віку та інвалідів (далі – пенсіонерів), серед їх жителів понад 50%, а в малих (до 200 осіб) – понад 40%. Для здійснення гнучкої політики державного протекціонізму в їх сукупності виділяють дві підгрупи: вмираючі й занепадаючі.

До підгрупи вмираючих відносять поселення, що відповідають хоча б одному з трьох таких критеріїв: 1) частка пенсіонерів становить 65% і більше; 2) частка пенсіонерів становить понад 50% (у малих поселеннях людністю до 200 осіб – понад 40% і немає дітей і підлітків до 16 років); 3) частка пенсіонерів понад 40% і кількість жителів менша ніж 50 осіб. Вмираючі поселення є групою крайнього ризику і потребують державної підтримки.

До підгрупи занепадаючих відносять деградуючі поселення, тобто поселення, що відпові- дають одночасно трьом таким критеріям: частка пенсіонерів становить понад 50–65% (в малих поселеннях людністю до 200 осіб – понад 40); є діти і підлітки до 16 років; людність становить 50 осіб і більше. Державна допомога їм надається в менших розмірах порівняно з вмираючими. До безлюдних відносять села, що втратили постійних жителів, але зберегли елементи середовища проживання. Вони можуть значитися в адміністративному обліку або навіть зняті.

Кількість безлюдних сільських поселень, що не значаться в обліку, можна визначити лише на місці (в кожному адміністративному районі).

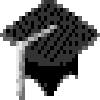
*За період між двома останніми переписами населення кількість сільського населен- ня зменшилась з 17,1 до 15,9 млн оcіб, середня кількість жителів одного села – з 593 до 556 осіб. При цьому скоротилась кількість великих сіл (понад 1000 жителів) і збільшилась (майже до 2/5) частка малих сіл (до 200 жителів).*



*Найшвидше зникають малі сільські громади. Якщо протягом останніх п’яти років зменшення міського населення тримається на рівні приблизно 0,3% на рік, то чи- сельність сільського населення щороку зменшується на 1%, тобто в три рази швид- ше. Отже, зменшується частка сільського населення серед усього населення Украї- ни. Проте, незважаючи на це, Україна досі залишається найменш урбанізованою державою серед європейських держав. Адже у нас за статистикою на селі прожи- ває майже 31,5% населення України.*

На сьогодні маємо таку структуру сільрад: 40% сільських рад має менше тисячі жителів, ще третина – від 1 до 2 тис. жителів, 20% – від 2 до 5 тис. жителів і 5% – понад 5 тис. жителів.

*Для України характерні суттєві регіональні відмінності в розподілі сільських посе- лень за чисельністю населення.*



*Якщо в середньому по Україні кожне шосте село належить до категорії великих, то в Закарпатській і Чернівецькій областях – кожне друге, в Івано-Франківській – 44%. Ці ж області відзначаються найменшою часткою малих сіл. У середньому по Ук- раїні ця частка складає 35%, а в Закарпатській та Чернівецькій областях – в 5 разів, в Івано-Франківській і Тернопільській областях – у 3 рази менше. Найбільша частка малих сіл – в Дніпропетровській, Полтавській, Сумській, Харківській, Чернігівській областях (в 1,4–1,7 разів вища, ніж в цілому по Україні). У трьох останніх з них, а також у Житомирській області найнижча (в 1,5–2 рази менша ніж середня) частка великих сіл.*

Усупереч ст. 133 Конституції України в сучасному адміністративно-територіальному поділі існує така категорія адміністративно-територіальних одиниць, як селищні та сільські ради. Проте їх можна розглядати як приклад реалізації положення ст. 142 Конституції України щодо права територіальних громад на добровільне об’єднання об’єктів комунальної власності й коштів бюджетів для виконання спільних проектів.

*Об’єднання сіл.* Положення ч. 1 ст. 140 Конституції України дають визначення територі- альної громади як жителів села, селища, міста чи добровільного об’єднання жителів кількох сіл у сільську громаду. Питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Кон- ституцією України, у тому числі умови та порядок об’єднання або роз’єднання територіальних громад сіл, селищ, міст мають визначатися законом (ст. 146 Конституції України).

*На сьогодні в Україні особливо гостро стоїть проблема надмірної подрібненості адміністративно-територіальних одиниць на низовому рівні адміністративно-те- риторіального устрою. Станом на 1 січня 2012 р. ця система включала: 10,3 тис. сільських рад (з них 3300 на базі одного села), 28,5 тис. сільських населених пунктів. Кількість сільрад, що складаються з від двох до п’яти сіл – 6270, від шести до деся- ти – 720, більше 10 – 30 сільрад.*

**!**

*Аналіз свідчить про збільшення кількості сільських рад при зменшенні наявної чи- сельності сільського населення та кількості сіл. Так, за 1990–2011 рр. кількість сільських рад збільшилась на 1,3 тис. одиниць, а чисельність сільського населення зменшилась на 1,1 млн осіб. Нині сільська рада (громада) має в середньому 1,4 тис. жителів, а в її адміністративних межах перебуває 2,7 села.*

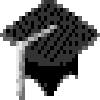
Майже всі сільські територіальні громади є на дотації держави, оскільки не мають необ- хідних фінансових та економічних ресурсів для надання повноцінних громадських, державних, комунально-побутових та соціально-культурних послуг. Обсяги таких дотацій, на жаль, не да- ють змоги надавати населенню послуги на рівні гарантованих державою соціальних стандартів. Ця ситуація не відповідає європейським тенденціям, згідно з якими територіально-адміністра- тивні утворення повинні мати достатній фінансово-економічний, інституційний та кадровий потенціал для забезпечення в межах визначених повноважень високого рівня публічних послуг населенню та розвитку середовища їх життєдіяльності.

Шляхом виходу з цієї ситуації є об’єднання територіальних громад, зокрема на основі об’єднання двох і більше сіл. Таке об’єднання відбувалося й раніше, але на сьогодні, особливо в умовах економічної кризи глобального рівня, воно є конче необхідним.

З одного боку, такий процес гальмується невизначеністю поняття “добровільне об’єднан- ня у сільську громаду жителів кількох сіл”. З другого боку, таке об’єднання доцільне, якщо воно реалізується за принципом самодостатності громад та за умови спроможності забезпечення надання мінімального переліку публічних послуг, призводить до укрупнення низових ланок адміністративно-територіального устрою країни. Останнє має забезпечити: підвищення інте- лектуального потенціалу сільської місцевості, що є вирішальним чинником ефективного по- ступу села, всієї країни та їх інтеграції до сучасних загальносвітових цивілізаційних процесів; підвищення сприятливості села до інноваційних моделей розвитку; диверсифікацію його ви-

робничої сфери; ефективне використання різноманітного (духовного, природно-ресурсного, демографічного, історико-культурного, функціонально-планувального, рекреаційного та ін.) потенціалу села; створення позитивного, привабливого для інвестицій іміджу села, підсилення його конкурентоспроможності; формування належної просторової бази для функціонування місцевого самоврядування, повноваження якого і правові та фінансово-економічні можливості їх реалізації мають значно зрости.

*До 1996 р. у сільській місцевості дуже поширеною була практика створення так званих “сільських рад”, які складалися з кількох населених пунктів, жителі яких фор- мували одну територіальну громаду та перебували під юрисдикцією органів місцево- го самоврядування, які вона обирала. Чисельність населення спочатку була одним із основних критеріїв утворення сільських рад і становила не менше 1 тис. осіб. Пізніше в нормативно-правових документах кількість населення для створення сільрад не вказувалась, але в практиці територіального будівництва на зазначену кількість продовжували орієнтуватись.*



*Важливими критеріями утворення сільських рад були наявність об’єктів народного господарства, побуту, сільськогосподарських земель, тяжіння населених пунктів, відстань між ними, щільність населення, наближеність його до органів влади. Фор- мування в подальшому територій сільських рад з урахуванням цих критеріїв призве- ло до визначення кількості населення в них, що становила в основному від 1 до 4 тис. осіб. У Конституції України 1996 р. існування такої адміністративно-територі- альної одиниці, як “сільська рада” не передбачено.*

**!**

З урахуванням зазначеного, Міністерством регіонального розвитку та будівництва Украї- ни розроблено Концепцію реформи місцевого самоврядування та Концепцію реформування адміністративно-територіального устрою України, з яких першу 29 липня 2008 р. схвалено Урядом України (на сьогодні не діє). Цими концептуальними документами передбачено об’єд- нання населених пунктів, у тому числі у сільській місцевості, у нові адміністративно-терито- ріальні одиниці базового рівня – громади. Передбачає це і розглянута 8 квітня 2013 р. Кабінетом Міністрів України та передана на схвалення Указом Президента України Концепція реформу- вання місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Проектом цієї Концепції запропоновано напрями проведення реформи місцевого самоврядування та територ- іальної організації влади, метою якої є підвищення якості життя людини за рахунок створення ефективної системи управління і забезпечення сталого територіального розвитку. Реалізацію Концепції пропонується здійснювати у два етапи: перший триватиме упродовж 2013–2015 рр., другий – 2015–2020 рр.

#### Правове регулювання статусу адміністративно-територіальних одиниць України

Теоретично виважений алгоритм формування моделі територіальної організації держави є результатом системної взаємодії соціально-економічних факторів з політико-правовими ме- ханізмами утворення та функціонування відповідної території.

*Розкриваючи зміст правового статусу відповідної адміністративно-територіаль- ної одиниці слід зробити наголос на те, що він характеризується наявністю трьох видів правового регулювання – міжнародного, конституційного та муніципально- правового.*

**!**

*Міжнародно-правове регулювання.* Процеси євроінтеграції поглиблюють міжнародно-право- ве регулювання відносин з приводу територіальної організації держави. На увагу заслуговують по- ложення міжнародних договорів, якими закріплюються державні кордони або ж механізми реалі- зації державної політики щодо територіальної організації держави, її регіонального розвитку.

До останніх можна віднести: Загальну декларацію прав людини ООН (1948 р.), ст. 21 якої зазначає, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю державою як безпосе- редньо, так і за допомогою вільно обраних представників; Декларацію суспільного прогресу та розвитку, схвалену у 1969 р. Генеральною асамблеєю ООН, яка відзначає необхідність втілення в державах – членах ООН законів, що гарантують ефективну участь усіх елементів суспільства в підготовці та здійсненні національних планів і програм соціально-економічного розвитку; Римський договір (25 березня 1957 р.), який започаткував процес формування європейської спільноти; Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі (1 серпня 1975 р.); Єдиний європейський акт (17 лютого 1986 р.); Договір про Європейський Союз (7 лютого 1992 р.), Амстердамський (2 жовтня 1997 р.) та Лісабонський договори (13 листопада 2007 р.). Серед інших варто згадати: Європейську конвенцію про основні принципи транскордон-

ного співробітництва між територіальними громадами або органами влади, прийняту Радою Європи в 1980 р. (Україна приєдналася у 1993 р. на підставі цього створено єврорегіони “Буг”, “Верхній Прут”, “Дніпро”, “Нижній Дунай”, “Слобожанщина”, “Ярославна” та” Карпатський єврорегіон”); Європейську хартію місцевого самоврядування, схвалену Радою Європи 1985 р., яка розроблялась з 1968 р. (Україною Хартія ратифікована в липні 1997 р. Часто Хартію назива- ють стандартом місцевої демократії для держав – членів Ради Європи); Європейську деклара- цію прав міст та Європейську хартію міст, прийняті Постійною конференцією місцевих і регіо- нальних влад Європи Ради Європи у 1992 р.; Європейську хартію урбанізму (1993 р.); Хартію конгресу місцевих і регіональних влад Європи, ухвалену Комітетом Міністрів Ради Європи в 1994 р.; Хартію про участь молоді в муніципальному та регіональному житті (1994 р.); Євро- пейську конвенцію про ландшафти (2000 р.); Декларацію про рамкові критерії Ради Європи щодо регіональної демократії (2008 р.); Утрехтську декларацію “Про належне місцеве і регіо- нальне управління у турбулентні часи: завдання щодо змін” (2009 р.); Утрехтський порядок денний щодо забезпечення доброго місцевого і регіонального врядування (2010–2013 рр.), прийня- тий у 2009 р.; Декларацію про дії уряду щодо усунення перешкод на шляху розвитку транс- кордонного співробітництва (2009 р.); Європейську стратегію щодо інновацій та “доброго вряду- вання” на місцевому рівні; Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядуван- ня щодо права участі у справах місцевої влади (відкритий для підписання 16 листопада 2009 р. як Конвенція держав, що ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування); Протокол

№ 3 до Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальни- ми общинами або властями стосовно об’єднань єврорегіонального співробітництва.

Як правило, міжнародно-правове регулювання має опосередкований характер. Держава самостійно визначає систему адміністративно-територіального поділу чи статус окремих його елементів. Міжнародно-правові акти лише забезпечують дотримання загальновизнаних міжна- родних стандартів у галузі територіальної організації держави та встановлюють лінію держав- ного кордону.

У випадку збігу лінії державного кордону з межами адміністративно-територіальних оди- ниць слід виходити з того, що лінія державного кордону є базовою під час формування адміні- стративно-територіальних одиниць в Україні і не може бути змінена як органами місцевого самоврядування, так і органами державної влади. Цю лінію можна змінити лише шляхом підпи- сання відповідного міжнародно-правового договору.

Постановою Верховної Ради від 17 вересня 1992 р. № 2608-ХП Україна приєдналася до Віденської конвенції 1978 р. про правонаступництво держав щодо договорів і зробила рішучий і важливий крок в державотворенні – вона стала правонаступницею Радянського Союзу на рівні з іншими незалежними державами колишнього СРСР. Відповідно, це полегшило подальше правове регулювання відносин з приводу території – її державних кордонів. При цьому була відносно чітка визначеність пострадянських державних кордонів СРСР з Польщею, Угорщи- ною, Словаччиною, Румунією та невпорядкованість адміністративно-територіальних меж між Україною і колишніми радянськими республіками (Молдавією, Білорусією та Росією).

Для Європейського Співтовариства збереження лінії державного кордону колишнього СРСР з Польщею, Угорщиною, Румунією та Словаччиною мало особливе значення, оскільки він встановлений ще задовго до розпаду СРСР. Відповідно до положень Заключного акта Наради з безпеки та співробітництва в Європі (1 серпня 1975 р.) держави-учасниці підтвердили тери-

торіальну цілісність держав та непорушність державних кордонів усіх держав в Європі та зобо- в’язалися утримуватися від будь-яких посягань на ці кордони. Це, у свою чергу, призвело до впровадження положення про те, що кордони держав-учасників наради можуть змінюватися лише відповідно до норм міжнародного права мирним шляхом та на підставі договорів.

Окремий інтерес викликають Мирні Договори з Румунією, Угорщиною і, щонайбільше, з Польщею [59, c. 332–334].

Що стосується територіальних відносин на рівні пострадянських республік, то між ними було підписано “Декларацію про дотримання суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів держав – учасниць Співдружності Незалежних Держав” (15 квітня 1994 р.). Керуючись за- гальновизнаними нормами міжнародного права, цілями і принципами Статуту Організації Об’єдна- них Націй, Наради з безпеки і співробітництва в Європі, а також основоположними документами Співдружності Незалежних Держав, Глави держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав підтвердили територіальну цілісність, непорушність кордонів своїх держав, відмову від протиправ- них територіальних придбань і від будь-яких дій, спрямованих на розчленування чужої території.

У Декларації про дотримання суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності кордонів держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав було зроблено наголос на те, що:

* у своїх взаємовідносинах вони забезпечують виконання принципів суверенітету, тери- торіальної цілісності і непорушності державних кордонів (п. 1);
* держави будуть утримуватися від воєнної, політичної, економічної чи будь-якої іншої форми тиску, включаючи блокаду, а також підтримки і використання сепаратизму проти тери- торіальної цілісності і недоторканності, а також політичної незалежності будь-якої з держав- учасниць Співдружності (п. 2);
* захоплення території із застосуванням сили не може бути визнаним, а окупація тери- торії держав не може використовуватися для міжнародного визнання чи нав’язування зміни її правового статусу (п. 3);
* дотримання принципу невтручання у внутрішні справи одна одної є важливою умовою зміцнення дружніх і партнерських відносин між державами-учасницями Співдружності Неза- лежних Держав (п. 4).

Відповідно до Закону України “Про державний кордон України” державним кордоном України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі тери- торії України – суші, вод, надр, повітряного простору (ст. 1).

На сьогодні ця лінія та вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі державної території, встановлюються міжнародними договорами, учасниками яких є Україна.

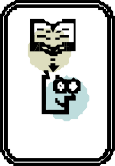
* 1. Договір між Україною і Словацькою Республікою про режим українсько-словацького державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань, підписаний у м. Братиславі 14 жовтня 1993 р. [39].
  2. Договір між Україною та Угорською Республікою про режим українсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань, підписаний 19 травня 1995 р. у м. Києві [41].
  3. Договір між Україною і Республікою Білорусь про державний кордон, підписаний

1. травня 1997 р. у м. Києві [36].
   1. Договір між Україною і Республікою Молдова про державний кордон. Додатковий про- токол до Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кордон щодо передачі у власність Україні ділянки автомобільної дороги Одеса – Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова, а також земельної ділянки, по якій вона проходить, і режиму їх експлуатації, підписаний 18 серпня 1999 р. у м. Києві [37].
   2. Договір між Україною і Російською Федерацією про українсько-російський державний кордон, підписаний у м. Києві 28 січня 2003 р. [38].
   3. Договір між Україною та Румунією про режим українсько-румунського державного кор- дону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань, підписаний у м. Чернівці 17 червня 2003 р. [40].

Останнім часом на практиці можна спостерігати низку випадків, коли предметом спору виявилась державна територія, а сторонами – держави. Зокрема, мова йде про оспорювання позиції Румунії з приводу о. Зміїний або позиції Росії з приводу о. Коса Тузла [59, с. 336–339].

*Особливість міжнародно-правового регулювання відносин з приводу територіальної організації держави полягає не лише у тому, що чинні міжнародні договори визнача- ють державні кордони України, правові режими окремих територій, а й закріплю- ють міжнародно-правові стандарти (підходи) до вирішення питання як регіональ- ного, так і місцевого розвитку держави.*

**!**

*У контексті вищезазначеного конституційно небездоганним був обмін територіями між Україною і Молдовою. Відповідно до “Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кордон” та “Додаткового протоколу до Договору між Ук- раїною і Республікою Молдова про державний кордон щодо передачі у власність Ук- раїні ділянки автомобільної дороги Одеса – Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова, а також земельної ділянки, по якій вона проходить, і режиму їх експлуатації” (18 серпня 1999 р.) відбувся обмін територіями між Одеською облас- тю України і Молдовою (район с. Паланка). Унаслідок цього Молдова отримала дос- туп до р. Дунай та віддала належну їй ділянку автомобільної дороги біля населеного пункту Паланка.*

Особливо важливою проблемою в процесі теоретичного осмислення державного управлін- ня регіональним розвитком виступає ступінь достовірності статистичних даних, які викорис- товуються для потреб регіонального планування. У державах ЄС використовується Загальна класифікація територіальних одиниць для статистики (NUTS) від 26 травня 2003 р. (*Regulation* (*EC*) № 1059/2003 *Of The European Parliament And Of The Council*). В Україні така система пере- буває хіба що на стадії розробки. Упровадження такої системи позитивно впливатиме на про- цес здійснення адміністративно-територіальної реформи.

Окремий інтерес становить Єреванська декларація про децентралізацію. Положення цьо- го міжнародно-правового акта відображають прагнення більшості самоврядних органів: “... правовою основою децентралізації має бути конституція та базові нормативні документи. Необхідно забезпечити чітке розмежування сфер компетенції державної адміністрації та органів самоврядування, а також органів різних рівнів системи місцевого самоврядування. Чіткий роз- поділ повноважень не виключає можливості тісної співпраці між цими органами ...” [16].

Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія, 1987 р.) стосується історичних міст, великих і малих, історичних центрів і кварталів з їхнім природним чи створе- ним людиною оточенням, які, крім власних якостей історичного документа, уособлюють цінності, властиві традиційним міським цивілізаціям, проте з огляду на породжений індустріальною епохою метод урбанізації, що поширюється нині в усіх суспільствах, усе це перебуває під заг- розою пошкодження, руйнування і навіть знищення.

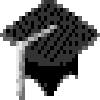
Доповнюючи Міжнародну хартію з охорони й реставрації нерухомих пам’яток і визнач- них місць (Венеція, 1964 р.), Міжнародна хартія про охорону історичних міст визначає прин- ципи й цілі, методи й засоби, необхідні для збереження якостей історичних міст, для сприяння гармонії індивідуального і суспільного життя, для увічнення всіх, хай навіть скромних, цінно- стей, які складають пам’ять людства.

Рекомендації ЮНЕСКО про збереження і сучасну роль історичних ансамблів (Варшава-Най- робі, 1976 р.) під охороною історичних міст розуміють заходи, необхідні як для захисту, консервації та реставрації цих міст, так і для їх неперервного розвитку і гармонійного пристосування.

Стамбульська декларація по населених пунктах Конференції Організації Об’єднаних Націй по населених пунктах (Хабітат II) у Стамбулі (Туреччина, 3–14 червня 1996 р.) схвалила універ- сальні цілі забезпечення належним житлом усіх мешканців та перетворення населених пунктів у більш безпечні, здорові, придатні для життя, справедливі, стабільно розвиваючі та продук- тивні місця проживання.

*Державно-правове регулювання адміністративно-територіального устрою.* Як уже за- значалося, міжнародно-правове регулювання має опосередкований характер і забезпечує до- тримання загальновизнаних міжнародних стандартів у галузі територіальної організації дер- жави. При цьому держава самостійно визначає систему адміністративно-територіального поділу чи статус окремих його елементів.

*Перші конституційні акти України не були обтяжені вичерпним переліком адміні- стративно-територіальних одиниць регіонального рівня. Проте досить часто в них зустрічаються положення, у яких перераховуються найбільші адміністративно- територіальні одиниці з метою окреслення державного кордону. Для новоутворених держав така законодавча техніка є надзвичайно важливою і виступає своєрідною політико-правовою гарантією їхнього подальшого існування. Це можна зауважити в ст. II “Пактів й конституції законів та вільностей війська запорозького ...” від 5 квітня 1710 р.; в абзаці 10 Третього Універсалу Української Центральної Ради від 07(20) листопада 1917 р.; в Артикулі 4 “Основного державного закону Української народної Республіки”; в Артикулі П-Границі “Тимчасового Основного Закону про дер- жавну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії” від 13 листопада 1918 р. і т.д. Поряд із визначенням лінії державного кордону практи- кувалось також перераховування у конституційних положеннях окремих територі- альних одиниць, які наділяються спеціальним політико-правовим статусом. Цей зви- чай прослідковується ще з часів Козацької держави. Наприклад, у Гадяцькому трак- таті (6(16) вересня 1658 р.) згадуються воєводства, на які поширюється юрисдик- ція або гетьмана, або митрополитів, або канцлерів.*



Правовий зміст ст. 133 Конституції України спрямований на те, щоб підкреслити уні- тарність Української держави та забезпечити політико-правове розуміння територіальних утво- рень в Україні, виключно, як адміністративно-територіальних одиниць незалежно від їхньої назви; історії розвитку; чисельності населення та його соціального, національного складу; еко- номічного потенціалу; політичних уподобань населення тощо. Проте такий підхід не можна розцінювати як нехтування соціально-економічним, політико-правовим, історико-культурним процесом розвитку окремої території. Законодавець передбачає можливість запровадження різних конституційно-правових, фінансово-правових та адміністративно-правових статусів окремих АТО.

Перебіг територіального процесу, під яким розуміють сукупність правових норм та проце- дур вирішення питань територіальної організації влади (порядок вирішення питань територі- ального поділу, територіального устрою, державної території та державних кордонів), регулю- ються законодавством України. Зміна територіального устрою України можлива лише шляхом внесення змін до *Конституції* України або через прийняття нової Конституції.

Утворення і ліквідація областей та районів, установлення та зміна їх меж, установлення та перенесення їх адміністративних центрів проводяться Верховною Радою України за поданням обласних рад. Віднесення населених пунктів до категорії міст зі спеціальним статусом, облас- ного, республіканського АРК, районного значення, встановлення і зміна їх меж, а також зміна їх адміністративного статусу проводяться Верховною Радою України за поданням відповідних обласних рад або Верховної Ради АРК, міських (міст зі спеціальним статусом). Найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць – областей, районів, міст, селищ, сіл проводиться Верховною Радою України за поданням відповідних обласних, міських (міст зі спеціальним статусом) рад, з урахуванням загальнодержавних інтересів, а також географічних, історичних, національних, побутових та інших місцевих умов, думки місцевого населення.

*Муніципально-правове регулювання статусу адміністративно-територіальних оди- ниць проводиться самостійно у межах, визначених законодавством України.*

**!**

Так, утворення та ліквідація районів у містах здійснюється міськими радами самостійно. Установлення і зміна меж районів у місті проводяться міською радою самостійно, а за наяв- ності районних у місті рад за їх поданням.

Утворення і ліквідація сільрад, селищних рад, установлення і перенесення їх адміністра- тивних центрів, установлення і зміна їх меж проводяться обласною радою за поданням відповід- них районних, міських (міст обласного значення) рад.

Віднесення населених пунктів до категорії сіл та селищ, установлення і зміна їх меж, а також зміна їх адміністративного статусу проводяться Верховною Радою АРК, обласною ра-

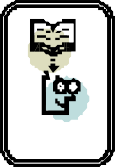
дою, міською (міст зі спеціальним статусом) радою за поданням виконавчих комітетів відповід- них районних, міських (міст обласного значення) рад.

Об’єднання, виділення сільських населених пунктів, а також зміна їх адміністративного статусу проводяться обласною радою за поданням відповідних районних, міських рад.

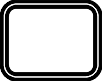
В Україні назріла потреба муніципально-правового регулювання окремих структурних елементів статусу міст. Це є найбільш актуально для міст – адміністративних центрів, де розта- шовуються і функціонують різноманітні офіційні установи та проводяться офіційні і соціаль- но-культурні заходи. Органи місцевого самоврядування таких міст не можуть самостійно за- безпечити повноцінне та ефективне виконання ними функцій адміністративного центру.

Здійснення містом функцій адміністративного центру, зокрема обласного, полягає в тому, що:

* створюються належні умови для діяльності у місті обласної ради та обласної державної адміністрації, інших органів влади, офіційних представництв, міжнародних організацій, уста- нов і закладів науки, освіти, охорони здоров’я, культури і спорту, місцем розташування яких відповідно до законодавства визначено відповідне місто;
* надаються на договірних засадах комунальні, інженерні, соціально-культурні, транс- портні, інформаційні та інші послуги розміщеним у місті державним органам, консульським установам іноземних держав в Україні, представництвам міжнародних організацій;
* забезпечується взаємодія з органами державної влади при розробленні та здійсненні ними заходів, програм та проектів, що зачіпають інтереси обласного центру;
* уживаються заходи щодо збереження та відновлення пам’яток історії, культури, релігії, архітектури та містобудування, заповідних та природних зон і ландшафтів, що мають місцеве, регіональне та національне значення;
* вирішуються питання щодо розміщення новоутворених обласних органів державної влади, консульських установ іноземних держав в Україні, представництв організацій та інших організацій та установ, місцезнаходженням яких відповідно до їх статусу і завдань визначено місто – обласний центр.

*Згідно із Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” особливості ста- тусу органів місцевого самоврядування міст повинні відображатися у статутах територіальних громад. Можливість прийняття законодавчих актів, які б регулю- вали вищенаведене коло питань, ні Конституцією, ні Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” прямо не передбачено.*

##### Питання для самоперевірки та обговорення



**?**

1. Розкрийте сутність поняття “територія” та наведіть її ознаки.
2. Що становить систему адміністративно-територіального устрою України?
3. Проаналізуйте співвідношення змісту понять “державна територія” і “територія адміні- стративно-територіальної одиниці”.
4. Розкрийте сучасне конституційно-правове розуміння адміністративно-територіальної одиниці.
5. Які нормативно-правові акти регулюють питання адміністративно-територіального устрою в Україні?
6. Які міжнародні правові документи, що регулюють статус населених пунктів, поширю- ються на територію України?
7. Дайте визначення понять “адміністративно-територіальний поділ” і “адміністративно-

територіальний устрій”. У чому полягають їх відмінності?

1. Згідно з якими принципами формується адміністративно-територіальний устрій держави?
2. Дайте визначення категорій “регіон” і “область”. У чому полягають їх відмінності?
3. Які форми розселення існують в Україні?
4. Сформулюйте визначення поняття “населений пункт”. Які види населених пунктів Ви знаєте?
5. Що таке деградуючі та безлюдні села?
6. У чому полягають особливості конституційно-правового статусу Автономної Республі- ки Крим?
7. Які характеристики притаманні сільському адміністративному району?
8. За якими ознаками визначається статус тимчасового поселення, села, селища, міста районного та обласного значення?
9. Які підстави мають м. Київ і Севастополь для надання їм спеціального статусу?
10. Розкрийте правовий статус районних у містах рад та їх виконавчих органів.
11. Які основні тенденції розвитку сіл в Україні? Чи потрібне, на Вашу думку, їх об’єднання у більш великі адміністративно-територіальні одиниці?
12. Які структурні елементи статусу міст потребують муніципально-правового регулювання?
13. Обґрунтуйте напрями оновлення правового регулювання адміністративно-територі- ального устрою України.

##### Список використаних джерел

1. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : монографія / [В. С. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк та ін.] ; Секретаріат Кабінету Міністрів України. – К. : Геопринт, 2009. – 615 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Шляхи реформування / В. Г. Яцуба, В. А. Яцюк, О. Я. Матвіїшин та ін. – К. : Геопринт, 2007. – 366 с.
3. *Алексеев С. С.* Общая теория права : курс в 2 т. / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. –

Т. 1. – 361 с.

1. Бюджетний кодекс України : від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Відом. Верхов. Ради Украї- ни. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
3. Віденська Конвенція про дипломатичні зносини : конвенція, міжнар. документ. – Ре- жим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/>show/995\_048/card2#Card
4. *Владимиров В. В.* Проблемы развития теории расселения в России / В. В. Владимиров, Н. И. Наймарк. – М. : Эдиториал УРСС, 2002. – 376 с.
5. Районная планировка : справочник проектировщика / В. В. Владимиров, Н. И. Най- марк, В. Г. Субботин и др. – М. : Стройиздат, 1986. – 325 с.
6. *Давидов Р. К.* Проблеми централізації і децентралізації в управлінні територіями / Р. К. Давидов // Актуальні проблеми управління територіями в Україні : матеріали наук.-практ. конф. (Київ, 26–27 листоп. 1992 р.). – К. : [Б. в.], 1993. – 347 с.
7. *Даль В. И.* Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. / В. И. Даль ; под ред. К. И. Бодуэна. – М. : Олма-Пресс. – Т. 1. – 2002. – 573 с.
8. Декларація прав національностей України : декларація від 1 листоп. 1991 р. № 1771-XII //

Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 799.

1. Декларація про державний суверенітет України : декларація від 16 лип. 1990 р. № 55-XII //

Відом. Верхов. Ради України. – 1990. – № 31. – Ст. 429.

1. Державні будівельні норми “Містобудування, планування та забудова міських і сільських поселень” ДБН-360-92\*. – К. : Держбуд України, 1992. – 92 с.
2. Договір про Антарктику : договір, міжнар. документ від 1 груд. 1959 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 13. – Ст. 695.
3. Договір про космічний простір : договір, міжнар. документ від 27 січ. 1967 р. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/>show/995\_480/card6#Public
4. Єреванська декларація про децентралізацію : від 28 квіт. 1999 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_513>
5. *Жовнірчик Я. Ф.* Стан просторової організації України та шляхи вдосконалення уп- равління адміністративно-територіальними одиницями / Я. Ф. Жовнірчик // Наук. Вісн. Акад. муніцип. упр. – 2009. – Вип. 2 (8). – С. 317–325.
6. Загальна класифікація територіальних одиниць для статистики (NUTS) : від 26 трав. 2003 р. (Regulation (ЕС) № 1059/2003 Of The European Parliament And Of The Council). – Режим доступу : <http://www.europarl.еuro-pa.eu/meetdocs/2004_2009> /documents/pr/550/550978/550978en.pdf
7. Загальні засади місцевого самоврядування в Україні : підручник / авт.-упоряд. : В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий, О. С. Ігнатенко та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орла- того. – К. : НАДУ, 2010. – 400 с.
8. *Заєць А.* Законодавче забезпечення реформи місцевого самоврядування і адміністра- тивно-територіального устрою в Україні / А. Заєць // Реформа для людини. – Режим доступу : <http://region.odessa.gov.ua/main.aspx>? sect=Page&IDPage=2851&id=1
9. Заключний акт Наради з безпеки та співробітництва в Європі : акт, міжнар. документ від 1 серп. 1975 р. // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 4. – Ст. 266. – Код акта 31515/2005.
10. Про Автономну Республіку Крим : Закон України : прийнятий 17 берез. 1995 р.

№ 95/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 11. – Ст. 69.

1. Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим : Закон України : прийнятий 10 лют. 1998 р. № 90/98-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 29. – Ст. 191.
2. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України : прийнятий 6 квіт. 2004 р. № 1667-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 30–31. – Ст. 382.
3. Про виключну (морську) економічну зону України : Закон України : прийнятий

16 трав. 1995 р. № 162/95-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 21. – Ст. 152.

1. Про внесення змін до Закону Української РСР “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” : Закон України : прийнятий 26 берез. 1992 р.

№ 2234-VII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.

1. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) України : Закон України : прийнятий 21 верес. 1994 р. № 171/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. –

№ 40. – Ст. 361.

1. Про громадянство України : Закон України : прийнятий 18 січ. 2001 р. № 2235-ІІІ //

Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 13. – Ст. 65.

1. Про державний кордон України : Закон України : прийнятий 4 листоп. 1991 р.

№ 132/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.

1. Про генеральну схему планування території : Закон України : прийнятий 7 лют. 2002 р.

№ 3059-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 30. – Ст. 204.

1. Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області : Закон України : прийня- тий 5 квіт. 2001 р. № 2352-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 29. – Ст. 138.
2. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим : Закон України : прий- нятий 23 груд. 1998 р. № 35-ІV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 5–6.
3. Про правонаступництво України : Закон України : прийнятий 12 верес. 1991 р.

№ 1543-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 46. – Ст. 617.

1. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці : Закон України :

прийнятий 2 берез. 2000 р. № 1524-ІІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 21. – Ст. 158.

1. Про пріоритетність соціального розвитку села і агропромислового комплексу в народ- ному господарстві : Закон України : прийнятий 6 листоп. 1990 р. № 400 // Відом. Верхов. Ради України. – 1990. – № 45. – С. 828–835.
2. Про ратифікацію Договору між Україною і Республікою Білорусь про державний кор- дон : Закон України : прийнятий 18 лип. 1997 р. № 491/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 265.
3. Про ратифікацію Договору між Україною і Республікою Молдова про державний кор- дон та Додаткового протоколу до Договору між Україною і Республікою Молдова про держав- ний кордон щодо передачі у власність Україні ділянки автомобільної дороги Одеса – Рені в районі населеного пункту Паланка Республіки Молдова, а також земельної ділянки, по якій вона проходить, і режиму їх експлуатації : Закон України : прийнятий 6 квіт. 2000 р. № 1633-III // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 201.
4. Про ратифікацію Договору між Україною і Російською Федерацією про українсько- російський державний кордон : Закон України : прийнятий 20 квіт. 2004 р. № 1681-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 32. – Ст. 386.
5. Про ратифікацію Договору між Україною і Словацькою Республікою про режим ук- раїнсько-словацького державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордон- них питань : Закон України : прийнятий 15 лип. 1994 р. № 114/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 33. – Ст. 304.
6. Про ратифікацію Договору між Україною та Румунією про режим українсько-румунсь- кого державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань : Закон України : прийнятий 12 трав. 2004 р. № 1714-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 35. – Ст. 417.
7. Про ратифікацію Договору між Україною та Угорською Республікою Про режим ук- раїнсько-угорського державного кордону, співробітництво та взаємодопомогу з прикордонних питань : Закон України : прийнятий 22 листоп. 1995 р. № 447 // Відом. Верхов. Ради України. – 1995. – № 44. – Ст. 321.
8. Про спеціальний режим інвестиційної діяльності на територіях пріоритетного роз- витку в Чернігівській області : Закон України : прийнятий 18 листоп. 2003 р. № 1250-ІV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 10. – Ст. 111.
9. Про спеціальний режим інвестиційної діяльності у Закарпатській області : Закон Ук- раїни : прийнятий 24 груд. 1998 р. № 357-ХІV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 7. – Ст. 50.
10. Про спеціальні економічні зони та спеціальний режим інвестиційної діяльності в До- нецькій області : Закон України : прийнятий 24 груд. 1998 р. № 356-ХІV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 7. – Ст. 51.
11. Про статус депутата Верховної Ради Автономної Республіки Крим : Закон України :

прийнятий 22 груд. 2006 р. № 533-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 14. – Ст. 168.

1. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України : прийнятий 8 верес. 2005 р.

№ 2850-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 51. – Cт. 548.

1. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України : прийнятий 15 січ. 1999 р.

№ 401-XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.

1. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України : прийня- тий 3 лют. 1994 р. № 3917-ХVII // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 22. – Ст. 144.
2. Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки : За- кон УРСР : прийнятий 12 лют. 1991 р. № 712-ХІІ // Відом. Верхов. Ради України. – 1991. – № 9. – Ст. 84.
3. Про міську, районну в місті раду депутатів трудящих Української РСР : Закон УРСР :

прийнятий 15 лип. 1971 р. № 29 // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1979. – Ст. 242.

1. *Ивановский В. В*. Учебник государственного права / В. В. Ивановский. – [4-е изд.]. –

Казань : Тип. Имп. ун-та, 1913. – 500 с.

1. *Кадыров В. А.* Административно-территориальное устройство союзной республики (конституционные вопросы) : автореф. дис … канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Кадыров В. А. – Ташкент, 1979. – 20 с.
2. Кодекс України про надра : прийнятий 27 лип. 1994 р. № 132/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
3. *Кокошкин Ф.* Лекции по общему государственному праву / Ф. Кокошкин. – [Изд. 3-е]. –

М. ; Рига : Давид Гликсман, 1924. – 306 с.

1. Конвенція Організації об’єднаних націй з морського права : конвенція, міжнар. доку- мент. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov](http://zakon2.rada.gov/). ua/ laws/show/995\_057
2. Конституція України : прийнята на п’ятій сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. //

Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

1. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вольности УНР) // Замітки і матеріали до історії української революції 1917–1920 рр. : у 4 т. / [П. Христюк]. – Відень, 1921. – Т. 2. – 204 с.
2. *Куйбіда В.* Регіональна політика: правове регулювання. Світовий та український досвід /

В. Куйбіда, А. Ткачук, Т. Забуковець-Ковачич ; за заг. ред. Р. Ткачука. – К. : Леста, 2010. – 224 с.

1. *Куйбіда В. С*. Генеза територіальної організації України: конституційно-правові ас- пекти / В. С. Куйбіда, І. Я. Заєць. – Х. : Книжковий Клуб “Клуб Сімейного Дозвілля”, 2010. – 480 с.
2. *Миронов О. О.* Субъекты советского государственного права / О. О. Миронов ; под ред. И. Е. Фарбера. – Саратов : Изд-во Сарат. ун-та, 1975. – 80 с.
3. Міжнародна хартія з охорони й реставрації нерухомих пам’яток і визначних місць (Венеціанська хартія) : від 31 трав. 1964 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/> show/995\_757
4. Міжнародна хартія з охорони та реставрації архітектурно-містобудівної спадщини (Краківська хартія 2000 р.) : Краків – Вавель, 26 жовт. 2000 р. – Режим доступу : http:// zakon4.rada.gov.ua/laws/show/952\_009
5. Міжнародна хартія про охорону історичних міст (Вашингтонська хартія) : від 1 січ. 1987 р. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov](http://zakon2.rada.gov/). ua/laws/show/995\_761
6. Мінрегіон України : офіц. сайт. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua/>
7. Основи регіонального управління в Україні : підручник / авт.-упоряд. : В. М. Вакулен- ко, М. К. Орлатий, В. С. Куйбіда та ін. ; за заг. ред. В. М. Вакуленка, М. К. Орлатого. – К. : НАДУ, 2012. – 703 с.
8. Основы советского градостроительства / ЦНИИ и проектный ин-т по градостроитель- ству Гос. Комитета по гражданскому строительству и архитектуре. – М. : Стройиздат, 1958. – 1966. – Т. 3. – М. : Стройиздат, 1967. – 194 с.
9. *Павловский Р. С.* Административно-территориальное устройство Советских респуб- лик / Р. С. Павловский. – Х. : [б. и.], 1965. – 29 с.
10. Пам’ятки України. – К. : Мистецтво, 1988. – 40 с.
11. Повітряний кодекс України : прийнятий 19 трав. 2011 р. № 3393-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 48–49. – Ст. 536.
12. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1981. – № 12. – Ст. 179.
13. *Преображенська В. В*. Територія і міжнародне право / В. В. Преображенська. – Львів :

ЛДУ ім. І. Франка, 1961. – 62 с.

1. Про адміністративно-територіальний устрій України : проект Закону України. – Ре- жим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/>webproc4\_1?pf3511=2111
2. Про засади державної регіональної політики : проект Закону України. – Режим досту- пу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc>34?id=&pf3511=43838&pf35401=227830
3. Про затвердження Положення про порядок вирішення питань адміністративно-тери- торіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 берез. 1981 р. // Відом. Верхов. Ради Української РСР. – 1981. – № 12. – С. 79.
4. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/> show/810/98/page
5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР //

Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

1. Про новий адміністративно-територіальний поділ України : Постанова Всеукр. Центр. Виконав. Комітету від 12 квіт. 1923 р. // Зб. узаконень та розпоряджень Робітничо-Селянського Уряду України. – Х., 1923. – Ч. 45. – Ст. 558.
2. Про територіальний устрій України : проект Закону України : від 19 січ. 2012 р. № 9738. –

Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/>zweb2 /webproc4\_2?id= &pf3516=9738&skl=7

1. Про територіальну громаду : проект Закону України. – Режим доступу : http:// w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511= 10143&pf35401=15370
2. *Рабинович П. М.* Загальна теорія права та держави : навч. посіб. для студ. юрид. ф-тів / П. М. Рабинович, Г. Г. Шмельова, Л. А. Луць. – Чернівці : Укр. вільний ін-т менеджменту і бізнесу, 1992. – 61 с.
3. *Рабинович П. М.* Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабинович. – К. :

ІСДО, 1994. – 236 с.

1. Рекомендації ЮНЕСКО про збереження і сучасну роль історичних ансамблів (Варша- ва – Найробі, 26 листоп. 1976 р.). – Режим доступу : http://www.centre7.org.ua/?q=book/export/ html/77
2. Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001 від 13 лип. 2001 р. (Справа про адміністративно-територіальний устрій) // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 29. – Ст. 1327.
3. *Рогожин Г. М.* Сельское расселение Украинской ССР (состояние и пути совершен- ствования) / Г. М. Рогожин. – К. : Укр НИИТИ. – 1973. – 72 с.
4. Словарь иностранных слов / науч. ред. А. Г. Спиркин и др. – Изд. 7-е, перераб. – М. :

Рус. яз., 1979. – 622 с.

1. *Сосенко С.* Нація й розв’язка національної справи при конституційному федералізмі /

С. Сосенко. – Львів, 1927. – 45 с.

1. Стамбульська декларація з населених пунктів : ООН; Декларація, Міжнародний доку- мент від 14 черв. 1996 р. – Режим доступу : http:// zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi? nreg=995\_508
2. *Степанюк О.* Норми конституційного права України / О. Степанюк. – Чернівці : Вид- во ЧДУ, 1994. – 91 с.
3. *Тихонов А. А.* Федерализм в странах Латинской Америки / А. А. Тихонов. – М. : Наука, 1979. – 136 с.
4. *Ткачук П.* Адміністративно-територіальний устрій України: досвід і уроки / П. Ткачук //

Місцеве самоврядування. – 1998. – № 5–7(14). – С. 141–151.

1. *Ткачук П. М.* Адміністративно-територіальний устрій сільського району : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Ткачук П. М. – Х., 1999. – 20 с.
2. *Фердросс А.* Международное право / А. Фердросс ; под ред. Г. И. Тункин ; пер. с нем. Ф. А. Кублицкий, Р. Л. Нарышкина. – М. : Иностр. лит., 1959. – 652 с.
3. *Шаповал В.* Територіальні автономії в постсоціалістичних країнах /

В. Шаповал // Місцеве самоврядування. – 1998. – січень-лютий. – № 1–2(9). – С. 99.

1. *Шкабаро В.* Місто в системі адміністративно-територіального устрою України / В. Шкабаро // Держава і право : зб. наук. пр. – Вип. 18. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Ко- рецького НАН України, 2002. – С. 115–118. – (Серія: Юридичні і політичні науки).
2. *Югов А. А.* Административно-территориальное деление в законодательстве о местных Советах / А. А. Югов // Советское государство и право. – М. : Наука, 1968. – № 3. – С. 109–113.
3. Юридичний словник / уклад. : І. П. Бутко, Р. І. Грищук ; за ред. Б. М. Бабія, Ф. Г. Бурчака, В. М. Корецького, В. В. Цвєткова. – 4-те вид., переробл. і допов. – К. : Голов. ред. Укр. Рад. Енцикл., 1983. – 872 с.
4. *Ярмоленко А. І.* Кількісні показники розвитку сільського розселення Української РСР /

А. І. Ярмоленко // Економічна географія. – 1972. – Вип. 12. – С. 63–69.

1. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States. – Режим доступу : http:// [www.taiwandocuments.org/montevideo01.htm](http://www.taiwandocuments.org/montevideo01.htm)