

УДК 342.15(477)

---

*О. О. Гречко*, здобувач кафедри конституційного права України Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

## **Система принципів територіального устрою України: проблеми теорії та законодавчого закріплення**

---

Питання визначення та систематизації принципів територіального устрою України є досить актуальними, оскільки до цього часу мало досліджені у конституційно-правовій теорії та не визначені на практиці, підтвердженням чого є відсутність законодавчого регулювання територіального устрою. Сьогодні у вітчизняній літературі відсутні фундаментальні дослідження, які б науково обґрунтовували основні закономірності, принципи територіального устрою України, хоча деякі аспекти цієї проблематики розглядали вітчизняні і російські вчені С. М. Бабурін, А. П. Заєць, Р. А. Колишко, О. С. Конотопцев, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, І. О. Кресіна, О. Є. Кутафін, О. Г. Кушніренко, І. В. Лексін, П. М. Любченко, Н. Р. Нижник, О. С. Онищенко, М. П. Орзіх, В. Ф. Погорілко, Л. І. Приполова, А. Н. Чертков, В. М. Шаповал та ін. Водночас нагальна потреба у всебічному дослідженні принципів територіального устрою продовжує існувати, особливо з огляду на прийняття найближчим часом спеціального закону про адміністративно-територіальний устрій України.

Метою статті є подальше дослідження значення принципів територіального устрою для функціонування територіальної організації України, спроба їх класифікувати за певними ознаками.

У зв'язку з цим слід зауважити, що принципи територіального устрою України — це керівні ідеї, вихідні положення, засади, що лежать в основі встановлення і функціонування територіальної організації держави та її складових частин та є підґрунтям для взаємодії центральних органів державної влади та органів влади на місцях.

При дослідженні цієї проблематики варто звернутися до теорії права та розглянути, яку систематизацію принципів права взагалі пропонують вчені. Узагальнюючи різні підходи до класифікації принципів права, можна стверджувати, що найбільш поширеною у вітчизняній юридичній науці є така класифікація: загальноправові принципи, міжгалузеві принципи, галузеві принципи та принципи правових інститутів<sup>1</sup>. Зазначені принципи перебувають у діалектичному взаємозв'язку: загальноправові принципи є визначальними при виникненні спеціальних принципів, але реалізуватись у праві вони можуть, як правило, через спеціальні.

Беручи за основу запропоновану класифікацію, можна виділити щодо розглядуваної тематики загальні, конституційні та спеціальні принципи територіального устрою України. До загальних принципів правового регулювання територіального устрою України слід віднести принципи народовладдя, публічності, законності, рівноправності, стабільності, системності, відповідності нормам міжнародного права.

Принцип народовладдя означає реальну можливість народу вирішувати питання територіального устрою як безпосередньо (шляхом референдуму), так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. Так, право зміни території України належить виключно народові України, що говорить про немож-

<sup>1</sup> Колодій, А. М. Принципи права України [Текст] : монографія / А. М. Колодій. — К. : Юрінком Інтер, 1998. — 208 с.

ливість узурпації цього права державою<sup>1</sup>. Принцип публічності визначає публічний характер територіальної організації влади і полягає у відкритості та доступності для спостереження і контролю з боку суспільства. Принцип законності означає, що органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи повинні діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Принцип рівноправності адміністративно-територіальних одиниць означає, що адміністративно-територіальні одиниці повинні мати рівні законодавчі, соціально-економічні та інші можливості для свого розвитку та вдосконалення, а державна політика повинна проводитися у всіх без винятку територіальних складових держави<sup>2</sup>. Принцип стабільності територіального устрою виявляється у тому, що здійснення територіальної політики держави повинно бути незмінним, прогнозованим та враховувати всю сукупність економічних, правових, національних та інших факторів, бо орієнтування лише на деякі окремі фактори тягне за собою виникнення конфлікту та необхідність подальших територіальних перетворень. Системність трактують як упорядкованість, протилежність хаосу, певне «начало плановірності», виражене у правильному розташуванні частин у певній послідовності та взаємозв'язку, а тому принцип системності територіального устрою полягає в упорядкованості, узгодженості системи територіальних одиниць, поєднаних між собою багатofункціональними взаємозв'язками. Слід зазначити, що в умовах реформування територіального устрою якісно змінюються як самі об'єкти та явища територіального характеру, так і зміст системоутворюючих зв'язків між ними<sup>3</sup>. Принцип відпо-

<sup>1</sup> Іщенко, О. П. Принципи адміністративно-територіального устрою України [Текст] / О. П. Іщенко // Право України. – 2011. – № 4. – С. 238–244.

<sup>2</sup> Гетьман, А. Б. Принципи адміністративно-територіального устрою України [Текст] / А. Б. Гетьман // Унів. наук. зап. – 2008. – № 3. – С. 49–54.

<sup>3</sup> Лексин, И. Территориальное устройство государства: попытка реализации системной методологии анализа [Текст] / И. Лексин // Рос. эконом. журн. – 2003. – № 1. – С. 55–74.

відності нормам міжнародного права полягає в тому, що Україна, здійснюючи внутрішню політику, поважає суверенітет інших держав і діє у вирішенні внутрішніх справ із додержанням загально визнаних норм міжнародного права, які засновані на принципах суверенної рівності держав, територіальної недоторканності та політичної незалежності держав, мирного вирішення міжнародних суперечок, заборони застосування сили та погрози силою, невтручання держав у внутрішні справи одна одної тощо<sup>1</sup>.

Зазначені загальноправові принципи територіального устрою мають досить високий рівень абстрагування, що зумовлює необхідність їх деталізації і конкретизації через конституційні та спеціальні принципи.

Основні конституційні принципи територіального устрою України закріплені у ст. 132 Конституції України, у якій зазначено: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій»<sup>2</sup>. Стаття 133 Конституції України визначає систему адміністративно-територіального устрою і є, зокрема, втіленням загального принципу системності.

Першим Конституція України називає принцип єдності та цілісності державної території України. Він означає, що складові частини державної території перебувають у нерозривному взаємозв'язку, визначаються внутрішньою єдністю. Принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади передбачає децентралізацію у здійсненні місцевого самоврядування та виконавчої влади у поєднанні з централізованою системою контролю за законністю реалізації владних повно-

<sup>1</sup> Международные акты о правах человека [Текст] : сб. док. — М. : Издат. гр. НОРМА—ИНФРА-М, 2000. — 784 с.

<sup>2</sup> Конституція України [Текст] : прийнята Верховною Радою України 28.06.1996 // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

важень. Принцип збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій означає диференційований підхід до вирішення питань оптимального економічного розвитку, демографічної політики, історичного розвитку та зміцнення територіальної єдності складових частин України<sup>1</sup>.

Крім закріплених у ст. 132 Конституції України конституційними принципами територіального устрою України слід вважати: принцип унітаризму, принцип недоторканності території України, принцип гарантованості територіальної цілісності та державного суверенітету України, принцип зміни території України всеукраїнським референдумом, принцип законодавчого визначення територіального устрою України, принцип гарантування місцевого самоврядування в Україні<sup>2</sup>.

Основоположні принципи територіального устрою визначає ст. 2 Конституції України: принцип унітаризму (Україна є унітарною державою) та принцип недоторканності території України. Під унітаризмом слід розуміти принцип державного устрою, сутністю якого є політична єдність, єдина система органів державної влади на всій її території, відсутність політичної самостійності у територіальних одиниць та єдність інших політичних, економічних і культурних інститутів держави. Унітарна держава виникає і розвивається на основі принципу унітаризму.

Принцип недоторканності території України виключає будь-які дії, що спрямовані проти територіальної цілісності України. Недоторканність території несумісна з діями, спрямованими на підтримку та використання сепаратизму проти територіальної цілісності держави, на захоплення території з використанням

<sup>1</sup> Конституція України: науково-практичний коментар [Текст]. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2003. – 808 с.

<sup>2</sup> Долматов, И. В. Принципы правового регулирования государственной территории в Украине [Текст] / И. В. Долматов, за заг. ред. Ю. М. Оборотова // Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави : матеріали міжнар. наук. конф. молодих науковців, аспірантів і студентів, присвяченої пам'яті видатних вчених-юристів П. О. Недбайла, О. В. Сурилова, В. В. Копейчикова, Одеса, 21–22 лист. 2008 р. – О. : Фенікс, 2008. – С. 343–346.

сили, окупацію території іншої держави, на створення та діяльність організацій, груп, а також заохочення дій окремих осіб, які становлять загрозу територіальній цілісності держави<sup>1</sup>. Недоторканність виступає як гарантія цілісності території та суверенітету держави.

Конституційний принцип — принцип гарантованості територіальної цілісності та державного суверенітету України. Територіальна цілісність та державний суверенітет України гарантуються цілою низкою політичних, економічних, правових та інституційних засобів. Особливу роль відіграють інституційні гарантії, серед яких Президент України, Кабінет Міністрів України, Збройні Сили України, Рада національної безпеки і оборони України та ін. Конституційне закріплення статусу Президента України як гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності (ст. 102 Конституції України) означає, що глава держави повинен використовувати всі свої повноваження для забезпечення існування України як незалежної, самостійної держави. Ці повноваження повинні здійснюватись главою держави у межах Конституції і законів України. Реальна можливість гарантування зазначених принципів Президентом України проявляється в його повноваженнях у зовнішньополітичній сфері і як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та Голови Ради національної безпеки і оборони України. Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони України при Президентові України. Заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України здійснює Кабінет Міністрів України. Оборона України, захист її суверенітету, незалежності та територіальної цілісності України є обов'язком громадян України та покладається на Збройні Сили України. На території України забороняється розташування іноземних військових баз та функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом.

---

<sup>1</sup> Кутафин, О. Е. Избранные труды [Текст] : в 7 т. Т. 4: Неприкосновенность в конституционном праве Российской Федерации / О. Е. Кутафин. — М. : Проспект, 2011. — 400 с.

Важливим принципом територіального устрою є вирішення питань про зміну території України виключно всеукраїнським референдумом (ст. 73 Конституції України). Це означає, що питання зміни території держави є прерогативою Українського народу, а не окремої його частини, державних органів чи органів місцевого самоврядування. Тільки народ, який проживає на території Української держави, має право вирішувати свою політичну долю і долю території, на якій він проживає. Це невід'ємне право народу, яке випливає із норм міжнародного права. Територіальне верховенство народу передбачає виключну і повну владу народу в межах державної території. Державна територія — це національне надбання і простір проживання народу в межах державних кордонів кожної конкретної держави, який є повноправним і єдиним її власником. Це передбачає право народу на володіння, користування і розпорядження як самою територією, так і природними ресурсами (ст. 13 Конституції України).

Конституційним є принцип виключно законодавчого визначення територіального устрою України. Відповідно до п. 13 ст. 92 Конституції України територіальний устрій визначається виключно законами України. Слід зазначити, що це положення Конституції вкотре нагадує про необхідність прийняття Закону України «Про територіальний устрій України».

Особливе місце займає принцип гарантування місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Тобто місцеве самоврядування є специфічною формою публічної влади і характеризується, по-перше, наявністю особливого суб'єкта — територіальної громади, яка здійснює владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування; по-друге, за ним визначається особливе місце в політичній системі України: місцеве самоврядування та його органи не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає повної автономності від неї; по-третє, місцеве самоврядування має особливий об'єкт діяльності — питання місцевого значення. Цим принципом забезпечується право-

ва, організаційна та матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування.

Група принципів у нашій класифікації визначена як спеціальні принципи. Вони є базовими для реформування територіального устрою України. Ці принципи впливають із загально-визнаних міжнародних здобутків демократичної організації влади та сприяють розвитку місцевого самоврядування, поліпшенню стандартів життя і надання певних послуг населенню. Принциповим є вдосконалення та впорядкування структури адміністративно-територіального устрою, у функціонуванні якої нині існують деякі суперечності; вдосконалення понятійно-термінологічного апарату назв та типів адміністративно-територіальних одиниць, який би виключав двозначність тлумачень; чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць<sup>1</sup>.

Отже, деякі вчені до принципів територіального устрою також відносять:

– принцип оптимальної децентралізації державного управління, який передбачає розширення повноважень місцевого самоврядування за рахунок повноважень центральних органів виконавчої влади. З цим важко не погодитись, адже на сучасному етапі державотворення актуальність цього принципу обумовлена необхідністю оптимального розмежування повноважень між центром і органами місцевого самоврядування, що є важливою умовою ефективної реалізації державного управління;

– принцип субсидіарності передбачає розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів так, щоб максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина<sup>2</sup>, цей розподіл йде за схемою «знизу вгору». Принцип субсидіарності по суті є принципом обмеження влади, адже згідно з ним публічна влада повин-

<sup>1</sup> Реформа для людини [Текст] : зб. матеріалів про шляхи реалізації адмін.-територ. реформи в Україні. – К. : б.в., 2005. – 238 с.

<sup>2</sup> Концепція державної регіональної політики, затверджена Указом Президента України від 25 травня 2001 р. № 341/2001 [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 55. – Ст. 1840.



на втручатися лише тією мірою і в тих межах, у яких суспільство та його групи не можуть задовольнити свої різнобічні потреби;

– принцип правової самостійності полягає в тому, що повноваження, якими наділяються відповідні органи місцевого самоврядування, повинні бути повними і винятковими, тобто не можуть належати іншим органам; у межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно та ініціативно; йдеться про зміцнення правових гарантій прав органів місцевого самоврядування, важливе значення має судовий захист прав місцевого самоврядування;

– принцип наступності означає, що основні характеристики адміністративно-територіального поділу України мають враховувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості території, по можливості, повинні зберігати наявні межі інфраструктур та комунікацій;

– принцип організаційної самостійності полягає в тому, що територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, виходячи з місцевих потреб та необхідності забезпечення ефективної діяльності, повинні мати можливість самостійно визначати власні внутрішні виконавчі структури, а будь-який адміністративний контроль за діяльністю зазначених суб'єктів має здійснюватись лише для забезпечення дотримання Конституції і законів України;

– принцип гнучкості та адаптивності — адміністративно-територіальний устрій повинен порівняно безболісно пристосовуватися до змін у суспільстві: змін у соціальних і управлінських технологіях, економіці, розселенні, споживанні; для цього бюджету необхідно планувати з урахуванням можливих змін;

– принцип взаємної відповідальності означає підзвітність, підконтрольність та відповідальність<sup>1</sup> органів місцевого самоврядування стосовно територіальних громад та держави, а також відповідальність держави перед територіальними громадами та їх асоціаціями;

– принцип матеріально-фінансової самостійності означає, що адміністративно-територіальні одиниці повинні мати достат-

<sup>1</sup> Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280.97- ВР (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

ню фінансово-економічну базу для забезпечення населення відповідними послугами; важливу роль тут відіграє принцип державної підтримки, який сприяє фінансовій самостійності; податкова політика держави повинна бути диференційованою для кожного регіону;

– принцип доцільності та ефективності, який полягає у виборі, що висувається до органів публічної влади, прагнути досягнення максимального результату при мінімальних витратах ресурсів (людських, матеріальних, фінансових) та обґрунтованості здійснення цих дій; при цьому результат має збігатися з метою їх діяльності та поставленими цілями і завданнями<sup>1</sup>;

– принцип гармонізації загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів<sup>2</sup> полягає у здійсненні державної політики з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування та науково обґрунтованих пріоритетних напрямів регіонального розвитку; врівноважуючим фактором інтересів держави і місцевого самоврядування повинні бути саме інтереси особи, для задоволення яких у першу чергу функціонують держава і місцеве самоврядування; тут має значення принцип врахування суспільної думки;

– принцип солідарності<sup>3</sup> виявляється у співробітництві державних органів влади, органів місцевого самоврядування, наукових і громадських організацій та інших суб'єктів з приводу розробки та реалізації заходів щодо територіального реформування;

– принцип сприяння місцевій ініціативі<sup>4</sup> полягає у створенні сприятливих умов для прояву та реалізації місцевої ініціативи, активності населення;

<sup>1</sup> Тодика, Ю. М. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави [Текст] : монографія / Ю. М. Тодика ; за ред. : Ю. М. Тодики, В. А. Шумілка. – Х. : ТОВ «Одіссей», 2004. – 392 с.

<sup>2</sup> Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 8 верес. 2005 р. № 2850–VI (із змінами і доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

<sup>3</sup> Малиновський, В. Принципи територіальної організації влади в контексті трансформаційних процесів [Текст] / В. Малиновський // Вісн. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – 2008. – № 2. – С. 209–217.

<sup>4</sup> Кушниренко, А. Г. Национально-государственное и административно-территориальное устройство Украинской ССР [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. Г. Кушниренко. – Х. : Б. и., 1987. – 23 с.

– принцип оптимального географічного розташування адміністративно-територіальних одиниць<sup>1</sup> має певні характеристики: компактність територіальних одиниць означає, що адміністративно-територіальні одиниці повинні бути компактними, без анклавів та віддалених виступів; доступність до регіонального центру, який має бути максимально наближений до населення та розташований у географічному центрі регіону; повсюдність визначає дію місцевого самоврядування на всій території України, тобто виключає існування територій, які не належать до жодної з адміністративно-територіальних одиниць; територіальність місцевого самоврядування означає, що на одній території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування; пропорційність території і населення означає, що відношення площі території та чисельності населення, що проживає на такій території, повинно бути оптимальним.

Зазначені принципи відіграють важливу роль у вдосконаленні територіального устрою України. Їх бажано було б закріпити у Законі України «Про територіальний устрій України», який врешті-решт повинен бути прийнятий.

Таким чином, сьогодні проблема законодавчого визначення територіального устрою України є актуальною, а відповідно і нормування принципів територіального устрою перебуває на стадії розробки та становлення. Запропонована нами класифікація принципів територіальної організації держави є спробою виокремити з широкого їх переліку, наявного в наукових та законодавчих джерелах, найбільш актуальні та значущі, які відповідають реаліям сьогодення. Чітке визначення цих принципів у Законі України «Про територіальний устрій України» та їх комплексне застосування забезпечило б сталий розвиток України як суверенної, демократичної, соціальної та правової держави.

<sup>1</sup> Рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування, схвалені постановою Верховної Ради України від 5 червня 2003 р. № 939-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

О. А. Гречко

**СИСТЕМА ПРИНЦИПОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА  
УКРАИНЫ: ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО  
ЗАКРЕПЛЕНИЯ**

*Рассматривается система принципов территориального устройства Украины, раскрывается внутреннее содержание каждого из них. Особое внимание уделяется принципам, которые могут стать основой для реформирования административно-территориального устройства Украины.*

**Ключевые слова:** *принципы, территориальное устройство, реформирование административно-территориального устройства.*

O. O. Grechko

**THE SYSTEM OF PRINCIPLES OF TERRITORIAL STRUCTURE  
OF UKRAINE: PROBLEMS OF THEORY AND LEGISLATIVE  
CONSOLIDATION**

*The system of principles of territorial structure of Ukraine has been studied in the article, the inner contents of each of them has been shown. Special attention has been given to the principles which can be basis for reformation of administrative-territorial structure of Ukraine.*

**Keywords:** *principles, territorial structure, reformation of administrative-territorial structure.*