

Лялюк О.Ю.,  
к.ю.н., доцент кафедри державного будівництва,  
Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого

## **ДЕЯКІ НАПРЯМКИ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ**

Розгляд питання щодо децентралізації державної влади та розширення повноважень місцевого самоврядування, яке актуалізувалося зараз, викликало необхідність перегляду і основних положень щодо територіального устрою в Україні. Вирішення цих завдань безпосередньо пов'язано з внесенням відповідних змін до Основного Закону України.

Відчутною є недосконалість територіальної основи функціонування органів публічної влади. Вже неодноразово у наукових джерелах наголошувалося на існуванні суттєвих вад територіального устрою. Серед них зазначалися відсутність територіальної повсюдності місцевого самоврядування, існування

дисбалансу в обсягах територій, відсутність механізмів для укрупнення територій, необхідність правового закріплення критеріїв для визначення категорії територіального утворення тощо. Однак поки всі ці зауваження не реалізовані в нормотворчій діяльності органів влади, а відображені лише в деяких проектах змін до Конституції України.

Аналіз різних законопроектів змін до Конституції дозволив виділити такі основні новели, що пропонуються до прийняття з метою удосконалення територіального устрою.

Однією з важливих новел є пропозиція щодо відображення в розділі Основного закону питань територіальної організації публічної влади. Тобто зміни набуває назва розділу на адміністративно-територіальний устрій, яка відбиватиме не лише специфіку територіального поділу держави, а й особливості організації публічної влади відповідно до запропонованого територіального поділу. При цьому звертає на себе увагу те, що за змістом розділу відображається не адміністративно-територіальний устрій, а територіальний, як і було раніше. Відсутні положення, які б показували певний зв'язок території та системи органів влади, що функціонує на цій території, їх взаємозалежність та взаємовплив. Зміна території в напрямку її укрупнення чи зменшення обов'язково має викликати зміну системи влади на цій території, збільшення чи зменшення апарату управління територією. Інакше залишатимуться не вирішеними існуючі проблеми номінаційного, організаційного та матеріально-фінансового характеру. Тому саме в цьому розділі доцільно закріпити принципи не лише територіального устрою, а й адміністративного спрямування (оптимальної децентралізації влади, поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів тощо). При цьому слід показати взаємозв'язок території з системою місцевого самоврядування та державної влади, вказавши, що місцеве самоврядування організовується з урахуванням територіального поділу держави. Відповідні органи державної влади мають набути права самостійно вирішувати питання про формування власних представництв на відповідних територіях. Це стосується Президента, Парламенту, Уряду, центральних органів виконавчої влади. Лише при такому конституційному регулюванні можливим буде запровадження дієвого адміністративно-територіального устрою.

Іншим суттєвим положенням Основного закону є запровадження три ланкового адміністративно-територіального устрою, в межах якого виокремлюються регіони, райони та громади. Для України і сьогодні характерним є існування трьох територіальних рівнів – обласного, районного та базового. Тому значного реформування цих питань в Конституції практично не

відбувається. На наш погляд, доречним було б розвести в цій класифікації територіальні утворення природного та неприродного характеру. Практично регіони і райони мають інше функціональне призначення ніж громади, однак їх формування пропонується однакове – шляхом реалізації волі компетентних державних органів, що можуть вирішувати питання адміністративно-територіального устрою. Вважаємо, що поселення повинні утворюватися природним шляхом й формування на їх базі громад також має відбуватися природно, тобто на підставі волі жителів громади. А вже віднесення тої чи іншої сукупності громад до складу відповідного району має вирішувати представницький орган державної влади. При цьому розширення меж районів повинного відбуватися з урахуванням входження до його складу території громади в цілому.

Певну занепокоєність викликає відсутність в конституції засад правового регулювання розширення громад. Зокрема, чи можлива ситуація за якої поселення (населений пункт), яке (-ий) входить до складу однієї громади за певних умов може перейти у склад іншої суміжної громади. І як бути у випадках, коли таке поселення хоче перейти до складу іншої громади, яка територіально віднесена до території іншого району чи регіону. У зв'язку з природним характером формування громад пропонуємо зазначити, що всі питання зміни складу громад повинні вирішуватися жителями громад на референдумах, а перехід, який передбачає зміни в межах районів заборонити.

Ряд проблем реформування територіального устрою пов'язані з існуючим консерватизмом до новелізації відповідних положень, насамперед, на рівні Конституції. Зокрема, в Основному Законі України запроваджується якісно нова категорія «регіон», яка вже на сьогодні оформлюється в правових актах, втім продовжує підмінятися поняттям «область». Вважаємо, що такі положення обтяжують норми Основного Закону, який потребує однозначності та чіткості.

Звертає увагу і те, що в Конституції пропонується визначення лише громади. При цьому фактично ігнорується функціональне значення районів та регіонів. Останні взагалі наведені шляхом переліку областей, які існують і в чинній редакції Основного Закону. Це ставить додаткові запитання, пов'язані вже з оптимізацією регіонів (вирішення проблеми диспропорції окремих регіонів, їх депресивності та дотаційності, оптимізації соціальної основи в регіонах). Похідними від такої конституційної конструкції є виникнення проблем взаємодії між регіонами, можливостей зміни меж регіонів тощо. Аналогічна ситуація стосується і районів.

На наш погляд, для України більш імпонує формування

менших за територією регіонів, однак з переходом при цьому на 2-х ланкову систему адміністративно-територіального устрою. Це дозволить не віддаляти органи публічної влади регіонів від населення та спростить територіальний устрій від практично зайвої на сьогодні районної ланки.

Крім того, положення розділу про адміністративно-територіальний устрій мають бути доповнені нормами щодо зміни меж адміністративно-територіальних одиниць лише за рішенням (або з урахуванням думки) жителів відповідної території, що є прикладом європейської практики і відображено в Європейській Хартії місцевого самоврядування. Це має стосуватися як природних, так і штучних адміністративно-територіальних одиниць. В цьому ж розділі доцільно передбачити можливості адміністративно-територіального поділу самих поселень, як це закріплено в зарубіжних конституціях. Це дозволить визначити статус районів у містах, мікрорайонів, кварталів та інших територій, які є основою функціонування органів самоорганізації населення.

Таким чином, системність змін до Основного Закону України передбачає реформування територіального устрою. Врахування вказаних пропозицій сприятиме більш ефективному реформуванню території України, сформує її як ґрунтовну основу для функціонування органів публічної влади.