

# КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНОЇ МОДЕЛІ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ



**А. ГЕТЬМАН**

*доктор юридичних наук, професор,  
академік НАПрН України,  
проректор з наукової роботи,  
завідувач кафедри екологічного права  
(Національний університет  
«Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»)*

**Т**ериторіальний устрій є центральним, системоутворюючим елементом держави, розвиток якого атрибутивно супроводжує еволюцію державної влади, ускладнення механізму її здійснення, інституціоналізацію тих чи інших форм публічної влади. Історія наводить чимало прикладів, що переконливо свідчать про важливість питань територіальної організації для успішності як внутрішньої, так і зовнішньої політики держави, а в підсумку — й історичної долі країни. Майбутнє України як держави, її спроможність до економічного, соціального, культурного розвитку залежать від того, наскільки ефективно будуть розв'язані завдання реформування територіальної структури публічно-владного управління. Тому системно-структурна організація державної території, засади та особливості відносин між її рівнями та окремими елементами перебувають у фокусі пильної уваги державних та громадських інституцій.

Актуальності проблематиці модернізації територіального устрою надають й євроінтеграційні процеси в Україні, що набули останнім часом значної активізації та розвиваються у контексті загальносвітових процесів глобалізації та універсалізації держави і права. Аналіз трансформаційних процесів на європейському просторі дає підстави вважати, що XXI ст. є століттям регіоналізму, оптимізації децентралізованої публічної влади та подальшої демократизації механізму територіального управління. Стосовно кожної держави, ці тенденції специфічно відбиваються через історичні, культурні, ідеологічні, демографічні, географічні та власне політико-правові особливості і спричиняють різний ступінь впливу на її розвиток. Визначення концептуальних засад територіального устрою сучасної держави у їх контексті важливе з погляду не лише вироблення науково-обґрунтованих орієнтирів та рекомендації, здатних сприяти процесам євроінтеграції країни, впровадженню європейських стандартів та кращих практик зарубіжних країн у цій сфері, але й збереженню суспільно-державної іден-



тичності. В іншому ж випадку без такого концептуального позиціонування у сучасному світі в контексті всесвітньо-історичних процесів глобалізації, які йдуть від далекого минулого через сучасність у майбутнє, держава ризикує залишитися у вихрі стихійних процесів постмодерністської ситуативності, без необхідних смислових орієнтирів і ефективних історично апробованих форм регуляції [1, 39].

Аксіоматичною є теза про те, що державно-правовий розвиток може бути стабільним та успішним лише за умов достатнього його науково-теоретичного забезпечення, наявності міцної доктринальної бази. Ігнорування розробок сучасної державознавчої науки, рівною мірою як недостатня науково-теоретична опрацьованість засад, принципів, системно-структурних та процедурно-процесуальних аспектів територіального устрою, відсутність практико-орієнтованих його моделей та конструкцій, приречує державно-територіальне будівництво на шлях «спроб і помилок».

Проблематика територіального устрою України, його конституційно-правових засад піднімається у працях багатьох вітчизняних вчених-державознавців, зокрема В. Авер'янова, Ю. Битяка, В. Борденюка, Р. Калюжного, В. Кампа, О. Копиленка, Н. Нижник, М. Пухтинського, П. Ткачука, В. Шаповала та інших. У сучасних умовах підготовки проекту комплексної модернізації конституційної моделі організації публічної влади вона набуває особливого значення. Найважливіша методологічна вимога здійснення конституційної реформи, як справедливо зазначає М. Теплюк, полягає у тому, що проблеми організації публічної влади слід розглядати передусім у контексті відносин громадянського суспільства з владою, крізь призму реалізації народного суверенітету, на шляхах децентралізації публічної влади, утвердження самоорганізації народу, створення належних умов для реалізації життєвих інтересів усіх членів суспільства [2, 14]. Окреслення керівних ідей, засад та напрямів оновлення конституційно-правового регулювання територіального устрою України є завданням цієї статті.

Засадою територіального устрою України концептуального характеру є унітаризм, що розглядається конституційно-правовою наукою як відповідна доктрина, принцип державного устрою та одна з форм такого устрою. Однією з основних конституційно-правових формул побудови української унітарної державності слід визнати ст. 2 Конституції України: «Суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна є унітарною державою. Територія в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою» [3]. Захист суверенітету і територіальної цілісності України визнається найважливішою функцією держави та справою всього Українського народу. При цьому унітарний устрій держави виступає не як самодостатня цінність вітчизняного конституціоналізму, а як цінність інструментального порядку, спрямована на досягнення конституційно-правової мети української державності — побудови суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави.

Якщо федеративний устрій традиційно розглядається як децентралізована форма територіального устрою, унітарний характер держави вбачається більш відповідним новітньому концепту «сильної держави». Цей термін, будучи у середині ХХ ст. пов'язаним виключно з характеристикою авторитарних та тоталітарних державно-правових режимів, у сучасних юридичних дослідженнях трактується як альтернатива поняття «суверенна держава», а також використовується



для визначення зовнішньо- та внутрішньополітичної ролі сучасної демократичної держави [4, 438]. Адже сьогодні міжнародні експерти постійно підкреслюють дедалі більше значення урядових регулятивних заходів та загальнодержавних програм, спрямованих на подолання кризових явищ, забезпечення соціального порядку, стабільності та сталого розвитку суспільної системи [5]. Сучасна «сильна держава» характеризується усталеністю, ефективністю та стабільністю розвитку, компетентністю та відносною самостійністю діючих публічно-владних інституцій в умовах динамічної світової глобалізації та регіоналізації.

Інструментально-правову роль в унітарній державі відіграє адміністративно-територіальний устрій, раціональність та ефективність якого відбивається у достатності наявних ресурсів розвитку (інфраструктурних, людських, територіальних, матеріальних, фінансових та ін.), адекватності політико-правового інструментарію упорядкування та стабілізації суспільних процесів, оптимальності публічно-владного механізму досягнення цілей територіального розвитку. Побудована на основі адміністративно-територіального поділу територіальна організація публічної влади має виступати, з одного боку, провідником загальнодержавних рішень, а з другого — сполучною ланкою між державою та громадянами, зорієнтованою на надання останнім широкого спектру публічних послуг, забезпечення та захист їхніх інтересів. В умовах підвищення та ускладнення ролі сучасної держави відбувається певне переосмислення значення адміністративно-територіального устрою — він має забезпечувати поєднання необхідного з погляду загальнодержавних цілей та завдань розвитку рівня концентрації ресурсного потенціалу, публічно-владного механізму зі створенням просторових меж самодостатньої активності певних соціально-територіальних спільнот.

Сучасний територіальний устрій України, відповідно до ст. 132 Конституції України, ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Втілюючи ідеї унітаризму, оптимальної децентралізації державної влади, регіонального розвитку, положення Основного Закону разом з цим мають істотну прогалину щодо визначення концептуальних засад територіальної основи місцевого самоврядування. Такими мають визначатися принципи, окреслені Європейською Хартією місцевого самоврядування, — спроможність територіальних громад та їх органів здійснювати повноваження, територіальності та повсюдності місцевого самоврядування [6]. Надання цим принципам конституційного характеру з наступним запровадженням законодавчого механізму їх реалізації дозволить, по-перше, зробити кроки щодо посилення матеріально-фінансової самостійності громад. Адже сьогодні з 12 тис. існуючих територіальних громад більше половини — з чисельністю жителів менше 3 тис. осіб. З них 4809 територіальних громад мають менше 1 тис. жителів. 1129 територіальних громад — з чисельністю жителів менше 500 осіб. У більшості з них не утворено виконавчих органів місцевих рад, як це передбачено чинним законодавством, немає належної муніципальної інфраструктури. Стан фінансової спроможності громад характеризує те, що дотаційність місцевих бюджетів становить понад 70 %, а 483 територіальні громади на 90 % утримуються за рахунок коштів Державного бюджету [7].



По-друге, зазначене доповнення конституційних засад територіального устрою вимагатиме здійснення місцевого самоврядування на територіях, відмежованих одна від одної, що потребуватиме реорганізації так званих адміністративно-територіальних анклавів та ексклавів. Так, нині в адміністративних межах 60 міст республіканського Автономної Республіки Крим та обласного значення діють 35 міських, 119 селищних та 46 сільських рад [8].

По-третє, конституювання принципу повсюдності має гарантувати здійснення місцевого самоврядування на всій території країни без будь-яких обмежень на території не лише населених пунктів, але й на прилеглих до них територіях. Наявність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад, може допускатися лише у випадках, передбачених законами України. Це дозволить відповідно до європейських стандартів зміцнити конституційну модель муніципальної демократії, функціонально зорієнтувати базові адміністративно-територіальні одиниці на політико-культурну та соціально-економічну самоорганізацію населення, забезпечити комплексність територіального розвитку, раціоналізувати розподіл предметів відання між рівнями територіальної організації публічної влади, попередивши значну кількість потенційних публічно-владних конфліктів, розширити можливості муніципальних суб'єктів у сфері управління земельними ресурсами як одного з головних ресурсів територіального розвитку.

Оновлення конституційних засад територіального устрою нерозривно пов'язане зі зміною підходів до визначення системи такого устрою та характеру її елементів. Закріплена ст. 133 Конституції України система неструктурована, застаріла, має неоднорідний характер. Оновлення її має передбачати конституціоналізацію регіону як самостійного рівня адміністративно-територіального устрою. У чинній редакції Основного Закону вживане законодавцем у ст. 132 поняття «регіон» не співвіднесене із системою адміністративно-територіального устрою, що перетворює його на певну конституційно-правову фікцію. Разом із цим у сучасній Європі відбувається нова хвиля регіоналізму, пов'язана зі зміцненням правового статусу регіонів, перерозподілом функціонально-компетенційної сфери у напрямі збільшення владних правоможливостей регіонального рівня влади. В західноєвропейських країнах створення регіонального рівня територіальної організації стимульовано також і втручанням наднаціональних органів Європейського Союзу, адже багато європейських програм в обов'язковому порядку передбачають наявність регіонів, що відповідають певним географічним характеристикам. Запровадження такого рівня адміністративно-територіального устрою відповідатиме принципам Декларації з регіоналізму в Європі, ухваленій Асамблеєю регіонів Європи 4 грудня 1996 р. [9].

Система територіального устрою вимагає також і конституційного закріплення нової базової адміністративно-територіальної одиниці, що забезпечуючи територіальну основу організації та здійснення місцевого самоврядування на засадах його повсюдності, дозволить відмежувати категорії «адміністративно-територіальна одиниця» та «населений пункт». Якщо існуючі адміністративно-територіальні одиниці організуються за такими критеріями, як тип економічної, соціально-культурної інфраструктури, тип виробництва, тип забудови, чисельність населення, категорії зайнятості населення, характер та темпи демографічних процесів, адміністративне управління, то оновлена система вимагатиме врахування кількісного складу населення з урахуванням щільності роз-

селення, оптимального розміщення продуктивних сил, такої, що історично склалася, соціально-економічної спільності поселень, наближення органів влади до населення, доступності до адміністративного центру, наявності умов і можливостей для надання населенню соціально-культурних, побутових та інших послуг, забезпечення належного функціонування територіального самоврядування, характеру здійснюваних повноважень.

Таким чином, проблематика оновлення моделі територіального устрою в контексті конституційної реформи є досить гострою та актуальною. Розв'язання її значною мірою стає запорукою вирішення інституційних, компетенційно-функціональних, матеріально-фінансових та інших проблем територіальної організації публічної влади, побудови ефективного механізму сильної держави.

#### ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Нерсесянц В. С.* Процессы универсализации права и государства в глобализирующемся мире // Государство и право. — 2005. — № 5.
2. *Теплюк М. О.* Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. — К., 2008.
3. *Конституція України* (із змін., внесен. Законом України № 2952-VI від 1 липня 2011 р.) // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — № 141; 2011. — № 10. — Ст. 68.
4. *Государственная власть: теоретико-методологические и правокультурные аспекты* : монография. — М., 2012.
5. *Zimmer M.* Moderne, Staat und international Politik. — Wiesbaden, 2008. — P. 91.
6. *Європейська хартія місцевого самоврядування.* Офіційний переклад // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. — 2002. — № 10 : Місцеве самоврядування в Україні. — С. 10–17.
7. *Проект Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://minregion.gov.ua/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=2034:konzepcz%D1%96ya-reformi-m%D1%96sczevogo-samovryaduvannya-ta-teritor%D1%96alno%D1%97-organ%D1%96zacz%D1%96%D1%97-vladi-v-ukra%D1%97n%D1%96&Itemid=81&lang=uk](http://minregion.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&id=2034:konzepcz%D1%96ya-reformi-m%D1%96sczevogo-samovryaduvannya-ta-teritor%D1%96alno%D1%97-organ%D1%96zacz%D1%96%D1%97-vladi-v-ukra%D1%97n%D1%96&Itemid=81&lang=uk).
8. *Україна.* Число адміністративно-територіальних одиниць [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/NEWSAIT/ADM/zmist.html>.
9. *Декларація з регіоналізму в Європі: ухвалена Асамблеєю регіонів Європи 4 грудня 1996 р.* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://www.aer.eu/fileadmin/user\\_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR\\_UKRAINE\[1\].pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/110n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf).