

Розділ 18. Територіальний устрій України

18.1. Територіальний устрій держави

Територія держави є невіддільною ознакою державності, просторовою межею державної влади. Держава розпоряджається своєю територією, яка може складатись із сухопутної, водної, повітряної її частини та континентального шельфу. Держава здійснює повну й виключну владу в межах своєї території.

Територіальний устрій держави становить систему відносин між державою загалом (її центральною владою) і її територіальними складовими (населенням і органами публічної влади). Невіддільною складовою територіального устрою держави є її адміністративно-територіальний устрій — внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові (адміністративно-територіальні одиниці), зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками. Суть адміністративно-територіального устрою зводиться до поділу єдиної території держави на її складові (адміністративно-територіальні одиниці).

Адміністративно-територіальна одиниця — це частина єдиної території держави, яка є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Територіальний поділ держави — це система територіальних складових, які становлять географічну основу територіального устрою держави.

Державний устрій у багатьох країнах означає назву комплексного конституційно-правового інституту, який об'єднує норми, що встановлюють систему органів державної влади, їх компетенцію, взаємовідносини, порядок формування, а часто й норми про державно-територіальний устрій. Це політико-територіальна організація держави, яка визначається політико-правовим статусом територіальних складових і принципами їх відносин з державою загалом та між собою. Характер таких взаємовідносин визначає дві основні форми державно-територіального устрою: унітарну та федеративну.

Унітарна держава — це єдина держава, поділена на адміністративно-територіальні одиниці, які зазвичай не мають політичної самостійності. Унітарні держави мають єдину конституцію, єдиний вищий представницький (він же законодавчий) орган державної влади, єдиний уряд тощо. Це створює організаційно-правові передумови впливу

центральної влади на всю територію держави. В окремих випадках до складу унітарних держав можуть входити одна чи кілька територіальних одиниць з особливим статусом автономного державного утворення.

Федеративна держава складається з державоподібних утворень чи навіть держав, які мають власну систему законодавчих і судових органів (наприклад, США, Росія, ФРН). Статус окремих складових в унітарних і федеративних державах часто відрізняється від статусу інших складових цієї держави. У цьому зв'язку державно-територіальний устрій може бути як простим (симетричним), так і складним (асиметричним). Простий (симетричний) устрій держави характеризується тим, що всі її складові мають однаковий статус. У разі складного (асиметричного) устрою окремі частини держави мають різний статус. Основні засади та система територіального й адміністративно-територіального устрою України визначаються Конституцією України (розділ IX та ін.).

Стаття 2 Конституції України проголошує, що суверенітет України поширюється на всю її територію, Україна є унітарною державою, а її територія в межах існуючого кордону цілісною й недоторканою.

Територія України має площу 603,7 тис. кв. км, що становить 5,7 % площі Європи.

Територія України обмежується державним кордоном України. Стаття 1 Закону України "Про державний кордон України" від 4 листопада 1991 р. встановлює, що "державний кордон України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України — суші, вод, надр, повітряного простору".

Державний кордон України визначається законами України, а також її міжнародними договорами. Кабінет Міністрів України в межах своїх повноважень вживає заходів забезпечення охорони та захисту державного кордону й території України.

Відповідно до статті 27 Закону України "Про державний кордон України" охорона державного кордону на суші, морі, річках, озерах та інших водоймах покладається на Прикордонні війська України, а в повітряному просторі — на Війська протиповітряної оборони України. Стаття 33 зазначеного Закону зобов'язує державні органи, громадські організації, посадових осіб подавати Прикордонним військам України всебічну допомогу в охороні державного кордону України.

Об'єктами, прирівняними до державної території, є морські й повітряні судна, космічні кораблі й станції, що мають прапор чи розпізнавальні знаки цієї держави, а також підводні телеграфні кабелі, трубопроводи та інші об'єкти, що належать цій державі, але розміщуються за її межами.

Територіальний устрій України відповідно до статті 132 Конституції України ґрунтується на таких засадах: цілісності та єдності державної території; поєднанні централізації та децентралізації у здійсненні державної влади; збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Єдність і цілісність державної території означають, що складові її частини, якими в Україні є адміністративно-територіальні одиниці, перебувають у нерозривному взаємному зв'язку, визначаються внутрішньою єдністю.

Поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади виявляється в тому, що за центральними органами держави зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, а решта функцій передається на місця, насамперед органам місцевого самоврядування.

Збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних,

економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій означає диференційований підхід до вирішення питань оптимального економічного і культурного розвитку, демографічної політики та забезпечення територіальної єдності складових України, цілісності єдиної державної території.

Статтею 133 Конституції України проголошується, що систему адміністративно-територіального устрою України становлять Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища й села.

Адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим: вищий рівень територіальних одиниць становлять Автономна Республіка Крим, області та міста Київ і Севастополь, які мають спеціальний статус; середній рівень — райони і міста обласного підпорядкування; нижчий рівень — райони в містах, міста районного підпорядкування, селища й села.

Частина компактно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності й має сталий склад населення та власну назву, зареєстровану в установленому законом порядку, становить населений пункт.

Невеликі поселення, що мають тимчасове значення та нестійкий склад населення чи є об'єктами службового призначення в системі певної галузі господарства (будівлі залізничних служб, будинки лісників, шляхових майстрів, одиночні двори тощо), не є самостійними населеними пунктами й зараховуються до тих населених пунктів, з якими вони пов'язані територіально.

За значенням у системі адміністративно-територіального устрою України її міста поділяються на міста загальнодержавного значення (Київ, Севастополь), міста обласного, республіканського (в Автономній Республіці Крим) значення, міста районного значення.

У великих містах як адміністративно-територіальні одиниці визначаються також відповідні частини цих міст — райони.

Нині до складу України входять Автономна Республіка Крим і 24 області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська, два міста загальнодержавного значення — Київ і Севастополь. За даними Держкомстату станом на 1 січня 2005 року в Україні налічується 456 міст, 886 селищ міського типу та 28 тисяч 585 сіл. Найбільше міст у Донецькій (52), Львівській (43) та Луганській (37) областях, найменше — у Миколаївській і Херсонській (по 9). Більше ніж по 1800 сіл нараховується у Львівській і Полтавській областях, найменше — у Чернівецькій (398).

За станом на 1 січня 2005 року в Україні проживало 47,28 млн осіб (міське населення — трохи більше 32 млн, сільське — 15,27 млн).

Адміністративно-територіальний устрій України не є незмінним. Одні сільські населені пункти об'єднуються під юрисдикцію єдиних для них територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування, інші, навпаки, виходять з-під такої юрисдикції, роз'єднуються. Окремі населені пункти (села, селища), які розташовані близько від міст, намагаються увійти під юрисдикцію їхніх територіальних громад, а органи самоврядування великих міст (з населенням понад 1 млн осіб) порушують питання про перетворення їх на міста загальнодержавного значення.

Конституція України (пункт 29 статті 85) визначає, що утворення та ліквідація районів, установлення та зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування й перейменування населених пунктів і районів належить до повноважень Верховної Ради України, а територіальний устрій України визначається виключно законами України (пункт 13 статті 92). Проте закон про територіальний устрій України поки що розробляється.

Питання про зміну території України вирішується виключно всеукраїнським референдумом (стаття 73 Конституції України).

Певні повноваження щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування.

Деякі питання, пов'язані зі статусом адміністративно-територіальних одиниць в Україні, регулюються Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р. та іншими в частині, що не суперечить Конституції України.

При Президентові України функціонує (як консультативно-дорадчий орган) Комісія з питань адміністративно-територіального устрою. Положення про цю Комісію затверджене Указом Президента України від 30 жовтня 2000 р.

Основні завдання Комісії полягають в узагальненні та аналізі пропозицій щодо внесення змін до системи адміністративно-територіального устрою України; підготовці пропозицій щодо приведення у відповідність з Конституцією України мережі селищ та селищ міського типу, а також системи рад у населених пунктах; вивченні можливостей укрупнення сільських територіальних громад та внесення відповідних пропозицій; організації вивчення досвіду формування системи адміністративно-територіального устрою та розв'язання проблем у цій сфері в інших державах; підготовці та експертизі проектів нормативно-правових актів з питань адміністративно-територіального устрою.

Особливий статус в Україні має Автономна Республіка Крим. Зміст автономії такого адміністративно-територіального утворення визначається статтями 134—139 Конституції України.

Стаття 134 визначає Автономну Республіку Крим як невіддільну складову України, тим самим підтверджуючи й закріплюючи цілісність і недоторканність території України в межах існуючих кордонів. Такий конституційний припис повністю знімає питання про можливість приєднання Криму до будь-якої іноземної держави чи набуття ним статусу суверенної держави. Із цієї статті випливає також, що опитування населення автономії та проведення місцевого референдуму щодо цих положень є антиконституційним і не може мати правових наслідків.

За конституційною природою Автономна Республіка Крим є формою так званої територіальної (адміністративно-територіальної) автономії, суть якої полягає передусім у праві її населення (громадян відповідної держави, які постійно проживають у межах цієї автономії) і тих органів, які воно обирає, самостійно вирішувати питання, що належать до відання автономії.

Зі змісту статей 135, 136 Конституції України випливають основні державні ознаки Автономної Республіки Крим:

- вона має власну Конституцію;
- у ній діє (як регіональна) система державних органів на чолі з Верховною Радою та Радою Міністрів;
- її державні органи в межах своїх повноважень приймають правові акти, які становлять регіональну систему правових актів Автономної Республіки Крим.

Представницьким органом Автономної Республіки Крим є її Верховна Рада. Вона в межах своїх повноважень приймає рішення та постанови, які є обов'язковими до виконання в Автономній Республіці Крим. Верховна Рада Автономної Республіки Крим складається зі 100 депутатів, які обираються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування. Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, його перший заступник і заступник, голови постійних комісій Верховної Ради Автономної Республіки Крим здійснюють свої повноваження на постійній основі.

Діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим здійснюється сесійно і складаються з її пленарних засідань та засідань її органів.

Для координації діяльності органів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, сприяння депутатам у виконанні ними своїх обов'язків, підготовки сесій, реалізації інших повноважень організаційного характеру, що передаються їй Верховною Радою Автономної Республіки Крим, утворюється Президія Верховної Ради Автономної Республіки Крим. До неї за посадою входять голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, його перший заступник і заступник та голови постійних комісій. Очолює Президію Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Президія скликає сесії, формує порядок денний і вносить його на затвердження сесії, координує роботу органів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, забезпечує реєстрацію та офіційне оприлюднення нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Урядом Автономної Республіки Крим є Рада Міністрів. Голова Ради Міністрів Автономної Республіки Крим призначається на посаду та звільняється з неї Верховною Радою Автономної Республіки Крим за погодженням з Президентом України.

Правовою основою статусу й повноважень Автономної Республіки Крим, Верховної Ради Автономної Республіки Крим і Ради Міністрів Автономної Республіки Крим є Конституція України, закони України, Конституція Автономної Республіки Крим.

Конституція Автономної Республіки Крим, прийнята на другій сесії Верховної Ради Автономної Республіки Крим 21 жовтня 1998 р. і затверджена Законом України "Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим" від 23 грудня 1998 р., базується на нормах Конституції України.

Базовими для діяльності Автономної Республіки Крим є також закони України "Про Автономну Республіку Крим" від 17 березня 1995 р. та "Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим" від 10 лютого 1998 р.

Стаття 137 Конституції України встановлює питання, з яких Автономна Республіка Крим здійснює нормативне регулювання, а стаття 138 — питання, які належать до відання Автономної Республіки Крим.

Автономна Республіка Крим здійснює нормативне регулювання з питань сільського господарства і лісів; меліорації і кар'єрів; громадських робіт, ремесел та промислів; благодійництва; містобудування і житлового господарства; туризму, готельної справи, ярмарків; музеїв, бібліотек, театрів, інших закладів культури, істо-рико-культурних заповідників; транспорту загального користування, автошляхів, водопроводів; мисливства; санітарної і лікарської служби.

Як зазначалося, з мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх

конституційності.

Характерним прикладом застосування цієї конституційної норми стали Закон Автономної Республіки Крим "Про обчислення часу" та відповідна постанова Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 15 жовтня 1997 р. Зупинивши дію зазначених актів, Президент України звернувся з конституційним поданням до Конституційного Суду України. Розглянувши це подання і зазначивши, що перелік питань, які в межах своїх повноважень відповідно до Конституції України вирішує Автономна Республіка Крим, не містить повноважень щодо встановлення нею правових засад обчислення часу і зарахування до її виключної компетенції питань обчислення часу, визначення часового поясу, порядку переходу на літній час, що питання регулювання обчислення часу в Україні Верховною Радою України зараховані до компетенції Кабінету Міністрів України, Конституційний Суд України вирішив визнати Закон Автономної Республіки Крим "Про обчислення часу" і відповідну постанову Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 15 жовтня 1997 р. такими, що не відповідають Конституції України (є неконституційними).

Крім того, Конституційний Суд України визнав таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним), вживання терміна "закон" як форми нормативно-правового акта Верховної Ради Автономної Республіки Крим стосовно оспорюваних актів, а також усіх інших нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, ухвалених після прийняття Конституції України.

До відання Автономної Республіки Крим належать призначення виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим; організація та проведення місцевих референдумів; управління майном, що належить Автономній Республіці Крим; розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної податкової і бюджетної політики України; розроблення, затвердження та реалізація програм Автономної Республіки Крим з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля відповідно до загальнодержавних програм; визнання статусу місцевостей як курортів; встановлення зон їх санітарної охорони; участь у забезпеченні прав і свобод громадян, національної злагоди, сприяння охороні правопорядку та громадської безпеки; забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; охорона і використання пам'яток історії; участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів; ініціювання запровадження надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях.

Законами України Автономній Республіці Крим можуть бути делеговані також інші повноваження.

Частина перша статті 1 Конституції Автономної Республіки Крим відтворює статтю 134 Конституції України про те, що "Автономна Республіка Крим є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання".

Особливість статусу Автономної Республіки Крим полягає в тому, що лише їй одній з 27 територіальних одиниць України вищого рівня присвячений окремий розділ Конституції України.

Особливість статусу Автономної Республіки Крим у складі України підтверджується й

тим, що лише в ній діє Представництво Президента України, статус якого визначається Законом України "Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим" від 2 березня 2000 р.

Згідно з цим Законом Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим є державним органом, утвореним відповідно до Конституції України з метою сприяння виконанню в Автономній Республіці Крим повноважень, покладених на Президента України. Це Представництво утворюється Президентом України і безпосередньо йому підпорядковується. Очолює Представництво Постійний Представник Президента України в Автономній Республіці Крим. Представництво є юридичною особою. Постійний Представник призначається на посаду та звільняється з неї Президентом України. Він не може бути народним депутатом України, суміщати службу діяльність з іншою роботою, крім викладацької, наукової та творчої в позаробочий час, входити до складу керівного органу чи наглядової ради підприємства, що має на меті одержання прибутку, а на час перебування на цій посаді він зупиняє своє членство в політичних партіях.

Відповідно до Конституції України Представництво виконує такі функції:

- вивчає стан виконання в Автономній Республіці Крим Конституції України і законів України, указів і розпоряджень Президента України, актів Кабінету Міністрів України, вживає заходів забезпечення належного виконання актів законодавства України Верховною Радою Автономної Республіки Крим і Радою міністрів Автономної Республіки Крим, районними державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування в Автономній Республіці Крим;
- сприяє додержанню конституційних прав і свобод людини й громадянина та досягненню міжнародної злагоди, соціально-економічної і політичної стабільності в Автономній Республіці Крим;
- аналізує нормативно-правові акти Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим щодо їх відповідності Конституції України та законам України і в разі потреби вносить пропозиції щодо змін, скасування або зупинення їх дії;
- готує і подає на розгляд Президентів України аналітичні матеріали з питань розвитку соціально-економічних та політичних процесів в Автономній Республіці Крим;
- сприяє Президентів України у вирішенні кадрових питань в Автономній Республіці Крим;
- аналізує практику діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, релігійних організацій в Автономній Республіці Крим, сприяє їх взаємодії з органами державної влади України, а також узагальнює відомості про громадську думку щодо економічної та соціальної ситуації в Автономній Республіці Крим, інформує Президента України з цих питань. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим виконує й інші повноваження відповідно до законодавства України, а також доручення Президента України.

Питання для самоконтролю

1. Конституційні принципи територіального устрою України.
2. Конституційно-правовий статус кордонів України.
3. Адміністративно-територіальний устрій України.
4. Спеціальний статус міст Києва і Севастополя.
5. Особливості адміністративно-правового статусу Автономної Республіки Крим.
6. Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим.