

ЛЕКЦІЯ 12. ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

1. Поняття територіального устрою України.
 2. Конституційні засади територіального устрою України.
 3. Система адміністративно-територіально устрою України.
- Рекомендована література

1. Поняття територіального устрою України.

У частині 1 статті 2 Конституції України йдеться про поширення суверенітету України на всю її територію. Беззаперечно, що суверенітет народу та держави, який поширюється на всю територію України, не може передбачати абсолютну, необмежену, довічну і неподільну владу, саме тому і розрізняють владу суспільства і держави, держави і місцевого самоврядування, передбачають можливість проведення виборів та референдумів тощо. До того ж, використання державою своєї території не повинно бути юридично необмеженим. Держава зобов'язана розпоряджатися територією тільки в інтересах населення, що проживає на ній.

Під територією на яку поширюється суверенітет України розуміють частину земної кулі до складу якої належать:

- сухопутна територія;
- водна територія (внутрішні морські води і територіальне море);
- повітряна територія (простір над сухопутною і водною територіями, до космічного простору);
- підземна територія (простір під сухопутною і водною територіями, до технічно доступної глибини);
- континентальний шельф;
- виключна (морська) економічна зона.

До території України належать морські, річні, підводні, повітряні й космічні кораблі (судна), що перебувають у відкритому морі, в космосі й законно несуть прапор або знак Української держави, території дипломатичних представництв та консульських установ, експедицій, підводних кабелів, прокладених у відкритому морі, що з'єднують частини України.

Саме тому частина 1 ст. 13 Конституції України і передбачає, що «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу».

При цьому обов'язково необхідно врахувати положення Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України» від 16 травня 1995р., із змінами внесеними станом на 9 грудня 2012р., який, у ст. 2, регламентує, що «Морські райони, зовні прилеглі до територіального моря України, включаючи райони навколо островів, що їй належать, становлять виключну

(морську) економічну зону України. Ширина виключної (морської) економічної зони становить до 200 морських миль, відлічених від тих самих вихідних ліній, що і територіальне море України». Делімітація виключної (морської) економічної зони провадиться шляхом укладення угод з державами, побережжя яких протилежні або суміжні побережжю України, на підставі принципів і критеріїв, загальноновизнаних у міжнародному праві.

У частині 2 ст. 2 Конституції України ідеться про те, що *Україна є унітарною державою*. Унітарна держава - (від франц. *unitaire* – єдиний, від лат. *unitas* – єдність, єднання, єдине ціле) - держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що не мають статусу державних утворень, не мають ознак суверенітету, хоча окремі з них і можуть мати статус територіальної автономії.

Унітарній Україні властиві наступні ознаки:

- поділ України виключно тільки на адміністративно-територіальні одиниці (області, райони, міста, селища, села), які не мають ознак державності, не користуються суверенітетом;

- єдина загальнодержавна Конституція, дія якої поширюється на всю територію країни і яка має найвищу юридичну силу, і це є особливо наочним по відношенню до Конституції Автономної Крим (частина 2 ст. 8 Конституції України);

- єдина, загальнодержавна система законодавства, яке приймається виключно тільки загальнодержавними органами і чинність якого поширюється на всю територію держави;

- єдина система державних органів, повноваження яких поширюються на усю територію держави, на всіх фізичних та юридичних осіб;

- єдине загальнодержавне громадянство, яке, у цьому випадку, означає, що адміністративно-територіальні одиниці в Україні не можуть мати свого громадянства;

- єдине право зносин з іншими державами, міжнародними органами та організаціями, тільки на рівні усієї Української держави, а не на рівні її окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Уже зазначалось, що якась частина або частини унітарної держави можуть мати статус територіальної автономії, а тому мати свою систему нормативно-правових актів, власні представницькі, виконавчі, контрольно-наглядові органи, свою символіку і т.д. Таке положення пояснюється тим, що під територіальною автономією розуміють самоврядну територіальну одиницю в складі унітарної держави, що має деяку самостійність у встановлених цією державою межах. Такий статус в Україні має Автономна Республіка Крим, конституційно-правовий статус якої врегульований, насамперед, у розділі 10 Конституції України.

У зв'язку із зазначеним є сенс наголосити на тому, що унітарні держави класифікуються на:

1) централізовані – держави, які складаються виключно тільки із адміністративно-територіальних одиниць, що мають однаковий правовий

статус (Алжир, Пакистан, Ісландія, Колумбія, Ліван, Польща, Нідерланди, Узбекистан);

2) децентралізовані – держави, які мають у своєму складі одну чи кілька адміністративно-територіальних одиниць, наділених правовим статусом адміністративно-територіальної автономії.

Як правило правовий статус адміністративно-територіальних автономій надається у зв'язку із особливостями географічного положення, територіального співвідношення з іншими адміністративно-територіальними одиницями. Для адміністративно-територіальних автономій є характерною відповідна самостійність у сфері правотворчої та адміністративної діяльності, економічній, соціальній, духовній сфері життєдіяльності суспільства. Вони можуть навіть мати власні представницькі, виконавчі, контрольно-наглядові органи, органи місцевого самоврядування (Великобританія, Нова Зеландія, Японія, Іспанія, Італія).

Виходячи із викладеного можна стверджувати, що Україна є унітарною децентралізованою державою, оскільки у її складі є Автономна Республіка Крим, яка користується статусом адміністративно-територіальної автономії.

У частині 3 ст. 2 Конституції України зазначено, що *територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою*. Насамперед, хотілося б зазначити, що згідно ст. 1 Закону України «Про державний кордон України», від 4 листопада 1991 року, із змінами станом на 11 серпня 2013р., *під державним кордоном України необхідно розуміти лінію і вертикальну поверхню, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, вод, надр, повітряного простору.*

Ст. 3 вищезазначеного Закону України встановлює, що державний кордон України, якщо інше не передбачено міжнародними договорами України, встановлюється:

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; на несудноплавних річках (ручаях) – по їх середині або по середині головного рукава річки; на озерах та інших водоймах - по прямій лінії, що з'єднує виходи державного кордону України до берегів озера або іншої водойми. Державний кордон України, 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;

4) на водосховищах гідровузлів та інших штучних водоймах – відповідно до лінії державного кордону України, яка проходила на місцевості до їх заповнення;

5) 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.

Особливо важливим, в аспекті ст. 2 Конституції України є те, що Закон України «Про державний кордон України», від 4 листопада 1991 року, із змінами станом на 11 серпня 2013р., визначає у ст. 5 та 6 розуміння територіального моря та внутрішніх вод України. Так зазначається, що *до територіального моря України належать* прибережні морські води шириною 12 морських миль, відлічуваних від лінії найбільшого відпливу як на материку, так і на островах, що належать Україні, або від прямих вихідних ліній, які з'єднують відповідні точки. Географічні координати цих точок затверджуються в порядку, який встановлюється Кабінетом Міністрів України. В окремих випадках інша ширина територіального моря України може встановлюватись міжнародними договорами України, а при відсутності договорів - відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права.

А до внутрішніх вод України належать:

1) морські води, розташовані в бік берега від прямих вихідних ліній, прийнятих для відліку ширини територіального моря України;

2) води портів України, 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 Україні, до прямої лінії, проведеної від берега до берега в місці, де з боку моря вперше утворюється один або кілька проходів, якщо ширина кожного з них не перевищує 24 морських миль;

4) води заток, бухт, губ і лиманів, морів і проток, що історично належать Україні;

5) обмежена лінією державного кордону частина вод річок, озер та інших водойм, береги яких належать Україні.

Коментуючи цілісність і недоторканість території України, насамперед, хотілося б звернути увагу на те, що загалом, цілісність і недоторканість держави походять і розглядаються як складові так званого принципу територіального верховенства держави, згідно якого влада держави може здійснюватися виключно тільки національними державними органами і поширюватися на всіх фізичних і юридичних осіб, що перебувають на території держави, остання може застосовувати всі, передбачені у законодавстві, владні повноваження стосовно вітчизняних та закордонних фізичних і юридичних осіб. Разом з тим, враховуючи положення частини 1 ст. 13 Конституції України, яка передбачає, що «Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу», а також ст. 73 Конституції України, а саме, що «Виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України», тобто, що тільки народ України є

власником території України, а також, що тільки він може вирішувати питання про зміну території України, можна із повною впевненістю говорити про принцип територіального верховенства народу, який є пріоритетним по відношенню до принципу територіального верховенства держави, похідним від народного суверенітету і також охоплює собою принципи цілісності і недоторканності території України в межах існуючого кордону.

Загалом, хотілося б наголосити, що принципи цілісності та недоторканності території країни закріплені у багатьох міжнародних договорах і угодах. Вони є дуже близькими за змістом, але не тотожними. *Принцип цілісності означає* заборону насильницького (збройного чи іншого) розчленування, захоплення або відокремлення частини території країни. *А принцип недоторканності передбачає* заборону будь-якої агресії із боку однієї держави, сукупності держав, міжнародних органів, організацій та об'єднань стосовно іншої держави.

Принципи цілісності і недоторканності території України в межах існуючого кордону знайшли своє подальше втілення у частинах 1, 2, 3, 6 та 7 ст. 17 Конституції України де йдеться про захист суверенітету і територіальної цілісності України, оборону України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності, забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України, заборону, на території України, створення і функціонування будь-яких збройних формувань, розташування іноземних військових баз.

Разом з тим, цілісність і недоторканність території України в межах існуючого кордону зовсім не виключають можливості зміни території України, що може відбутися шляхом проведення всеукраїнського референдуму, відповідно до, уже цитованої ст. 73 Конституції України та чинного законодавства України.

Враховуючи викладене можна стверджувати, що під *територіальним устроєм держави* розуміють її територіальну організацію, тобто систему взаємовідносин між державою у цілому (її центральною владою) і територіальними складовими частинами (їх населенням та діючими органами публічної влади).

2. Конституційні засади територіального устрою України.

Ст. 132 Конституції України передбачає, що «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій».

Ст. 132 Конституції України є однією із двох які складають Розділ ІХ «Територіальний устрій України» Конституції України. При цьому, як уже стверджувалося, *під територіальним устроєм необхідно розуміти* передбачену законами територіальну організацію держави з метою

забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань та здійснення функцій суспільства і держави. *Територіальний устрій здійснюється, як правило, шляхом поділу території держави на частини – територіальні одиниці*, які є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Категорію «територіальний устрій» не слід ототожнювати із поняттям «державний устрій». Під яким, у більшості випадків, розуміють елемент форми держави, який характеризує територіальну організацію влади та державне самовизначення населення (нації), що на ній проживає.

Державний устрій визначає:

- принцип поділу території держави на складові елементи;
- спосіб організації населення на певній території;
- рівень врахування інтересів національних меншин шляхом надання територіям їхнього проживання певних повноважень щодо територіального самоврядування;
- наявність або відсутність у складових держави ознак політичної самостійності та державності;
- взаємовідносини між різними рівнями державних органів влади (центральними, регіональними і місцевими) і т.д.

Саме згідно державного устрою всі держави диференціюються на унітарні, федеративні, конфедеративні та імперіальні. Інколи до цього переліку додають унію, співтовариство та співдружність.

На відміну від зазначених видів державного устрою розрізняють наступні види територіального устрою:

1) політико-територіальний устрій (державно-територіальний), який передбачає територіальне розмежування (виокремлення) державних утворень, що мають ознаки суверенітету, у системі певної спільної для них держави. Такий територіальний устрій властивий, здебільшого, для федеративних держав;

2) адміністративно-територіальний устрій – це внутрішній поділ території певної держави на її складові територіальні частини. Такий територіальний устрій властивий, здебільшого, для унітарних держав, у тому числі і України.

Саме враховуючи це у статті 132 Конституції України і формулюються його головні засади. А саме вказано, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах:

1) *єдності та цілісності державної території.* Конституційна засада єдності державної території означає, що остання поєднана спільною політичною, економічною, соціальною та духовною системою, історичним минулим, системою державної влади, тобто законодавчих, виконавчих, судових та інших органів, державним кордоном України. При цьому, ще раз варто наголосити, що Закон України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991р., із змінами станом на 11 серпня 2013р., передбачає, що

«Державний кордон України є лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України - суші, вод, надр, повітряного простору». До того ж, вищезгаданий Закон України передбачає, що захист державного кордону України є невід'ємною частиною загальнодержавної системи забезпечення національної безпеки і полягає у скоординованій діяльності військових формувань та правоохоронних органів держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом.

Саме принцип єдності державної території який означає, що остання пов'язується спільною політичною, економічною, соціальною та духовною системою, історичним минулим, системою державної влади, тобто законодавчих, виконавчих, судових та інших органів, системою законодавства, громадянством, грошовою одиницею, державним кордоном, одноосібністю правосуб'єктності держави у міжнародних відносинах, у величезній мірі, поряд з іншими принципами та чинниками, зумовлює існування принципу унітаризму – ключового принципу для територіального устрою України.

Конституційна засада цілісності державної території ґрунтується на аналогічному принципі, про який уже йшлося під час розгляду першого питання лекції і який означає заборону насильницького (збройного чи іншого) розчленування, захоплення або відокремлення частини території країни;

2) *поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади.* Загалом, під централізацією розуміють, у більшості випадків, зосередження функцій соціального і державного управління у центральних владних структурах (органах, установах, відомствах тощо). Характеризується переважно так званими вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їх директиви (накази, постанови, рішення і т. ін.) є обов'язковими для нижчих рівнів. А під децентралізацією послідовний процес передачі із центру на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави. Тобто, ця конституційна засада передбачає і зумовлює існування системи державної влади та системи влади місцевого самоврядування. Вирішення питань місцевого значення саме органами місцевого самоврядування. До того ж, ця конституційна засада забезпечує поєднання і врахування загальнодержавних і місцевих інтересів. Вона зумовлює також те, що у майбутньому необхідно чітко визначитись щодо структурного і функціонального розподілу влади між центром і регіонами;

3) *збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів.* Конституційна засада збалансованості розвитку регіонів передбачає поступове вирівнювання політичного, економічного, соціального та культурного рівня розвитку регіонів, їх ще більшу інтеграцію та зближення. А конституційна засада соціально-економічного розвитку регіонів переносить акцент розвитку регіонів саме на соціально-економічну сферу, яка, насамперед, стосується безпосереднього рівня життя населення, що проживає у цих регіонах. При цьому, Закон України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня

2005р., із змінами внесеними станом на 2 грудня 2012р., під терміном *регіон* розуміє територію Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. А під *стимулюванням розвитку регіонів*, відповідно, комплекс правових, організаційних, наукових, фінансових та інших заходів, спрямованих на досягнення сталого розвитку регіонів на основі поєднання економічних, соціальних та екологічних інтересів на загальнодержавному та регіональному рівнях, максимально ефективного використання потенціалу регіонів в інтересах їх жителів та держави в цілому.

Державне стимулювання розвитку регіонів здійснюється відповідно до основ державної регіональної політики, державних програм економічного і соціального розвитку України, законів про Державний бюджет України, загальнодержавних програм, інших законів та актів законодавства України, а також програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, місцевих бюджетів;

4) *урахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів.* Насамперед хотілося б зазначити, що, в доктринальних джерелах, інколи цю конституційну засаду не виокремлюють а коментують спільно із попередньою і тоді мову ведуть про принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Разом з тим, є сенс розрізнати їх оскільки у ній, по-перше, йдеться про збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів, а по-друге, про урахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів.

Беззаперечно, що конституційні засади територіального устрою України урахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів та поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади у найбільшій мірі зумовлюють існування та функціонування місцевого самоврядування в Україні. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997р., станом на 1 січня 2017р. у частині 1 ст. 2 саме і передбачає, що «Місцеве самоврядування в Україні - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України». А відповідно до ст. 4 *місцеве самоврядування в Україні здійснюється на принципах:*

- народовладдя;
- законності;
- гласності;
- колегіальності;
- поєднання місцевих і державних інтересів;

- виборності;
- правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених цим та іншими законами;
- підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування;
- судового захисту прав місцевого самоврядування.

До того ж, ця конституційна засада передбачає диференційований, виважений, продуманий підхід до вирішення питань які зачіпають, або можуть стосуватися історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

3. Система адміністративно-територіально устрою України.

У частині 1 ст. 133 Конституції України встановлено, що систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Загалом, під адміністративно-територіальним устроєм України, здебільшого, розуміється територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці. А під адміністративно-територіальною одиницею частину єдиної території держави, що є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів державної влади та самоврядування.

Є загальновідомим, що адміністративно-територіальні одиниці поділяються на населені пункти та регіони.

Населенні пункти це – такі адміністративно-територіальні одиниці, які склалися історично в результаті заселення певної території населенням, його сталого та тривалого там проживання і господарювання. При цьому, відповідно до «Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР», затвердженого Указом Президії Верховної Ради Української РСР, від 12 березня 1981р., станом на 24 травня 2012р., розрізняють сільські та міські населені пункти. До сільських належать села та селища, а до міських - міста. Необхідно також звернути увагу на те, що у сільській місцевості не кожен населений пункт є самостійною адміністративно-територіальною одиницею тому, що поширеною є практика утворення сільських рад (сільрад), які об'єднують собою декілька населених пунктів, мають єдину для усіх територіальну громаду та органи місцевого самоврядування. Міста в Україні, які є основою міських населених пунктів, у свою чергу класифікуються на загальнодержавні, республіканські (в Автономній Республіці Крим) обласного та районного значення. Великі міста мають райони, які також визнаються самостійними адміністративно-територіальними одиницями.

Регіони, якщо ґрунтуватися на відпрацьованому юридичною доктриною його розумінні це - об'єднання багатьох населених пунктів, що запроваджене

для зручності розташування та реалізації внутрішньої політики, влади держави та місцевого самоврядування, реалізації політичних, економічних, соціальних та культурних програм. Уже зазначалося, що згідно із Законом України «Про стимулювання розвитку регіонів» від 8 вересня 2005 р., із змінами внесеними станом на 12 грудня 2012р., до регіонів належать Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь. Певно, що є сенс до регіонів віднести райони обласного поділу та райони Автономної Республіки Крим.

Виходячи із викладеного можна стверджувати, що *адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим*:

- вищий рівень складають: Автономна Республіка Крим, області та міста Київ і Севастополь. Більш детально регламентує саме вищий рівень адміністративно-територіального устрою України частина 2 ст. 133 Конституції України.

- середній рівень складають: райони, міста республіканського та обласного значення;

- нижчий рівень складають – райони у містах, міста районного значення, селища та села.

Ще раз акцентуємо увагу на тому що, у частині 1 ст. 133 Конституції України встановлено, що *систему адміністративно-територіального устрою України складають*: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. З приводу зазначеного хотілося б також звернути увагу на те, що, *по-перше*, зазначена стаття використовує термін «система адміністративно-територіального устрою України», що ще раз свідчить про те, що вона розглядається як єдине ціле яке складається із частин, але може існувати та функціонувати тільки, як єдине, не роздільне, не суперечливе політико-правове явище, тобто соціальна система.

Слід також зазначити, що таке детальне перерахування суб'єктів складу адміністративно-територіального устрою України є зовсім не випадковим. Адже включення суб'єкта складу адміністративно-територіального устрою України у цю статтю є правовою основою для використання ним своїх конституційних прав, таких, наприклад, як право на місцеве самоврядування, спеціальне визначення статусу і т.д. До того ж, аналіз вказаної статті дає підстави стверджувати, що Конституція України, не зважаючи на різницю суб'єктів складу адміністративно-територіального устрою України між собою по величині території, чисельності і густоті проживання, проголошує рівноправність суб'єктів як між собою, так і у відносинах із центральною владою. Вказаному принципові зовсім не суперечить та частина ст. 133 Конституції України, яка стверджує, що міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус у складі суб'єктів адміністративно-територіального устрою України і цей статус визначається законами України.

І, *по-друге*, є сенс охарактеризувати кожен із зазначених у частинах 1 та 2 ст. 133 Конституції України, складових частин системи адміністративно-територіального устрою України. Таким чином:

Автономна Республіка Крим. Згідно із Конституцією України та Конституцією Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998р., що затверджена Законом України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня 1998 року Автономна Республіка Крим є невід’ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання. Вона має Конституцію Автономної Республіки Крим, яку приймає Верховна Рада Автономної Республіки Крим та затверджує Верховна Рада України не менш як половиною від конституційного складу Верховної Ради України. Представницьким органом Автономної Республіки Крим є Верховна Рада Автономної Республіки Крим. Урядом Автономної Республіки Крим є Рада міністрів Автономної Республіки Крим. Правосуддя в Автономній Республіці Крим здійснюється судами, що належать до єдиної системи судів України.

Загалом, як уже зазначалося, під часу висвітлення першого питання, Автономна Республіка Крим є *територіальною автономією*, під якою, у виданнях енциклопедичного характеру, розуміється форма децентралізації державної влади в унітарній державі на рівні її адміністративно-територіальних одиниць, яка характеризується історичними, географічними, економічними, національно-побутовими та іншими особливостями, що виникає не внаслідок акту самовизначення її населення, а надається державою. Тобто, для територіальних автономій (республік, областей, округів) не є характерним наявність державного суверенітету, у зв’язку із чим вони не можуть визнаватися державними утвореннями. Навіть не зважаючи на наявність у них інститутів виборів, референдумів, представницьких (інколи законодавчих), виконавчих, контрольних-наглядових органів, громадянства, власної символіки, тощо.

Області – вищий рівень адміністративно-територіального устрою України, адміністративно-територіальна одиниця, яка складається із районів, міст обласного та районного значення, селищ та сіл, що сформувалася у межах території України під впливом єдності історичних, економічних, соціальних та інших чинників, є самостійним та відносно-відокремленим соціально-економічним комплексом.

Органом місцевого самоврядування на рівні областей є обласна рада, яка представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст відповідної області, тобто є елементом системи місцевого самоврядування.

Органом виконавчої влади в областях є обласна державна адміністрація, яка є нижчою ланкою у системі органів державної виконавчої влади.

Показовим є те, що частина 2 ст. 133 Конституції України перераховує усі області, які входять до складу України і таке перерахування зумовлює те, що зміна системи областей України можлива лише за умови внесення відповідних змін до ст. 133 Конституції України.

Райони – це середній рівень системи адміністративно-територіальних одиниць, адміністративно-територіального устрою України, який є складовою частиною області або Автономної Республіки Крим, що утворений для

раціонального розташування органів державної влади, місцевого самоврядування, інтегрування промисловості, сільського господарства, транспорту і зв'язку у єдиний соціально-економічний комплекс за ознаками адміністративної, економічної, географічної єдності. Складається із сіл, селищ та міст районного значення.

Органом місцевого самоврядування у районах є районна рада, яка представляє спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст відповідного району, тобто є елементом системи місцевого самоврядування.

Органом виконавчої влади на території районів є районні державні адміністрації, які є нижчою ланкою у системі органів державної виконавчої влади.

Міста – це окрема адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіального устрою України, яка уявляє собою великий населений пункт (від 10 тис. населення), що є адміністративним, промисловим, торговельним та культурним центром.

Уже зазначалося, що *міста в Україні класифікуються* на загальнодержавні, республіканські (в Автономній республіці Крим) обласного та районного значення. Міста Київ та Севастополь окрім того, що є загальнодержавними, відповідно до частини 3 ст. 133 Конституції України мають спеціальний статус. Спеціальний статус міста Києва пояснюється тим, що це столиця України, а міста Севастополь, - що у ньому розташовуються Військово-морський флот України та Чорноморський флот Російської Федерації. До міст обласного значення належать міста, у яких проживає понад 50 тис. чол., а до міст районного значення понад 10 тис. чоловік.

Органом місцевого самоврядування у місті є міська рада, яка представляє спільні інтереси територіальної громади міста. Шляхом місцевих виборів обирається міський голова.

Органом виконавчої влади у місті є виконавчий комітет міської ради, який утворюється міською радою.

Райони в містах – це адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіального устрою України, яка утворюється в межах великих міст, що є населеними пунктами, з метою найбільш оптимального управління міською територіальною громадою, реалізації політичних, економічних, соціальних, культурних та інших програм.

При визначенні правового статусу районів у місті треба врахувати Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини 1 ст. 85, частині 5 ст. 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині 5 ст. 140 Конституції України та в частині 1 ст. 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999р., а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини 1 ст. 92 Конституції України, пункту 41 частини 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997р. (справа про

адміністративно-територіальний устрій) від 13 липня 2001 року, № 11-рп / 2001, стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті, зумовлене рішенням Київської міської ради від 30 січня 2001 р. №162/1139 «Про адміністративно-територіальний устрій міста Києва», яким у місті Києві замість 14 районів утворено 10 нових районів з визначенням їх меж.

З приводу якого Конституційний Суд України вирішив:

1. Під термінами «район», що використовується в пункті 29 частини 1 ст. 85 Конституції України, і «район у місті», що вживається в частині 1 ст. 133, частині 5 ст. 140, частині 1 ст. 142 Конституції України і відповідно в абзаці 3 ст. 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997р., частині 1 ст. 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999р., треба розуміти різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом. Згідно з пунктом 29 частини 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування тільки районів, а не районів у містах.

2. Під поняттям «організація управління районами в містах», що міститься в частині 5 ст. 140 Конституції України, в системному зв'язку з її ст.ст. 142, 143 треба розуміти повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи неутворення 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. Так само необхідно розуміти поняття «організація управління районами в місті Києві», що вживається в частині 1 ст. 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999р., за винятком повноважень приймати рішення щодо неутворення районних рад у місті, які відповідно до цього Закону (ст.ст. 6, 7, 8, 9) є обов'язковою складовою системи місцевого самоврядування в місті Києві.

3. Положення пункту 13 частини 1 ст. 92 Конституції України про те, що виключно законами України визначається «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-територіального устрою України, є питаннями загальнодержавного значення і врегульовуються лише законом. Окремі повноваження з цих питань можуть бути надані законом органам місцевого самоврядування (ст. 143 Конституції України).

4. Положення пункту 41 частини 1 ст. 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997р. про те, що до компетенції сільських, селищних, міських рад належить прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою, треба розуміти так, що вирішення цих питань не віднесено виключно до повноважень державних органів і може здійснюватися сільськими, селищними, міськими радами в межах і порядку, визначених цим та іншими законами України. Межі таких повноважень міських рад, зокрема щодо утворення і ліквідації районів у місті Києві, зазначеним та іншими законами України чітко не визначені і не віднесені до компетенції будь-яких інших органів. Ці питання, виходячи із спеціального конституційно-правового статусу міста Києва як столиці України, може вирішувати Київська міська рада.

Селища – це адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіального устрою України, яка є населеними пунктами, що розташовані при промислових підприємствах, залізничних вузлах, підприємствах з виробництва та переробки сільськогосподарської продукції, а також поблизу інших населених пунктів, що визнаються самостійними адміністративно-територіальними одиницями. На жаль, правовий статус селищ законодавчо не визначений.

Органом місцевого самоврядування у селищі є селищна рада, яка представляє спільні інтереси територіальної громади селища. Шляхом місцевих виборів обирається селищний голова.

Органом виконавчої влади у селищі є виконавчий комітет селищної ради, який утворюється селищною радою.

Села - це адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіального устрою України, яка є населеними пунктами, що характеризується сталим складом жителів, які працюють переважно у сільському господарстві. На жаль, правовий статус сіл законодавчо не визначений.

Органом місцевого самоврядування у селі є сільська рада, яка представляє спільні інтереси територіальної громади села. Шляхом місцевих виборів обирається сільський голова.

Органом виконавчої влади у селі є виконавчий комітет сільської ради, який утворюється сільською радою.

У частині 3 ст. 133 Конституції України зазначається, що міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України. Відповідно до цієї норми Закон України «Про столицю України - місто-герой Київ» від 15 січня 1999р. із змінами та доповненнями станом на 01 січня 2011р. визначає, що місто Київ є столицею України.

Місто Київ як столиця України є:

- 1) політичним та адміністративним центром держави;
- 2) місцем розташування резиденції глави держави – Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України,

Конституційного Суду України, Верховного Суду України, центральних органів державної влади;

3) духовним, культурним, історичним, науково-освітнім центром України;

4) місцем розташування дипломатичних представництв іноземних держав та міжнародних організацій в Україні.

Систему адміністративно-територіального устрою міста Києва складають райони в місті.

Місцеве самоврядування у місті Києві здійснюється територіальною громадою міста як безпосередньо, так і через Київську міську раду, районні в місті ради (у разі їх утворення) та їх виконавчі органи. Місцеві державні адміністрації підзвітні і підконтрольні відповідним радам у частині повноважень, делегованих їм відповідними радами.

Система місцевого самоврядування у місті Києві включає:

- територіальну громаду міста;
- міського голову;
- міську раду;
- виконавчий орган міської ради;
- районні ради (у разі їх утворення);
- виконавчі органи районних у місті рад;
- органи самоорганізації населення.

Районні ради можуть утворюватися за рішенням територіальної громади міста Києва, прийнятого шляхом проведення місцевого референдуму, або за рішенням Київської міської ради. Рішення територіальної громади міста Києва або Київської міської ради щодо утворення (неутворення) районних рад повинні бути прийняті до дня чергових виборів.

До того ж, визначаючи спеціальний статус міста Києва та Севастополя необхідно врахувати два рішення Конституційного Суду України. А саме:

1. У справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин 1, 2, 3, 4 ст. 118, частини 3 ст. 133, частин 1, 2, 3 ст. 140, частини 2 ст. 141 Конституції України, ст. 23, пункту 3 частини 1 ст. 30 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993р., ст.ст. 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997р., ст.ст. 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України - місто-герой Київ» від 15 січня 1999р., ст.ст. 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999р., ст. 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 7 червня 2001р., (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві), від 25 грудня 2003 року № 21-рп / 2003.

2. У справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини 1 ст. 106, частин 1, 2, 4

ст. 118, частини 3 ст. 133, частини 2 ст. 140 Конституції України, частини 4 ст. 1, частини 2 ст. 8, частини 4 ст. 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999р., пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999р. щодо особливостей здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування у районах міста Києва, зокрема порядку призначення і звільнення голів районних у місті Києві державних адміністрацій та обрання голів районних у місті Києві рад, (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва) від 13 жовтня 2005 року № 9-рп / 2005.

Стосовно спеціального статусу міста Севастополя, який також закріплюється у частині 3 ст. 133 Конституції України хотілося б зазначити, що місто Севастополь – це окрема адміністративно-територіальна одиниця, адміністративно-територіального устрою України, що має загальнодержавне значення, спеціальний статус, уявляє собою великий населений пункт, що є адміністративним, промисловим, торговельним та культурним центром.

Відповідно до частини 2 ст. 118 та частини 2 ст. 140 Конституції України особливості здійснення державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у містах Києві та Севастополі мають визначатися окремими законами.

При цьому слід мати на увазі, що деякі питання, що мають пряме відношення до територіального устрою нашої країни, розглянуті не тільки у розділі дев'ятому, але і в інших розділах Конституції. Так, в розділі першому вказано, що держава визнає і гарантує місцеве самоврядування в Україні (ст. 7 Конституції). Державною мовою є українська мова, якій держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування в усіх сферах суспільного життя на всій території України (ст. 10 Конституції). Земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу (ст. 13 Конституції).

У розділі 3, ст. 73 Конституції України встановлено, що виключно всеукраїнським референдумом вирішуються питання про зміну території України. А розділ 10 присвячений Автономній Республіці Крим.

Піклуючись про забезпечення територіальної суверенності України у розділі п'ятнадцятому було встановлено, що використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України.

Рекомендована література

Конституція України. Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. із змінами // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. —

Ст. 141. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>

Про виключну (морську) економічну зону України: Закон України від 16.05.1995 № 162/95-ВР// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, № 21, ст.152 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/162/95-%D0%B2%D1%80>

Про державний кордон України: Закон України від 04.11.1991 № 1777-ХІІ// Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 2, ст. 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>

Про стимулювання розвитку регіонів: Закон України від 08.09.2005 № 2850-IV. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 51, ст.548 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>

Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР// Відомості Верховної Ради України, 1997, № 24, ст.170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>

Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 № 1654-Х <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1654-10>

Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 № 350-ХІV // Відомості Верховної Ради України, 1999, № 5-6, ст.43 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/350-14/conv>

Верменич Я.В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування: монографія: у 2 ч. Ч. 2/ Я.В. Верменич; Ін-т історії України НАН України, Центр теорет.-методол. пробл. іст. регіоналістики. - К., 2009. - 370 с

Годованець В.Ф., Головін А.С. Конституційне право України [Текст]: навч. посіб. / В.Ф. Годованець, А.С. Головін. - К.: Персонал, 2011. - 386 с.

Губань Р.В. Правове регулювання адміністративно-територіального устрою України: вступ до курсу: навч. посіб. / Р.В. Губань; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова, Ін-т політол. та права. - К., 2011. - 210 с.

Демків Р.Я. Конституційне право України [Текст]: курс лекцій / Р.Я. Демків; Львів. держ. ун-т внутр. справ. - Л.: [б. в.], 2012. - 331 с.

Дністрянський М. Адміністративно-територіальний устрій України: політико-географічні проблеми функціонування та можливості оптимізації / М. Дністрянський // Наук. вісн. Східноєвроп. нац. ун-ту ім. Лесі Українки. - 2013. - № 6. - С. 138-143.

Закон України "Про столицю України - місто-герой Київ": наук.-практ. комент. / ред.: О.В. Скрипнюк, І.А. Тимченко, В.П. Тихий. - Х.: Право, 2012. - 244 с.

Конституційне право України. За ред. доктора юридичних наук, професора В.Ф. Погорілка. – К. Наукова думка. 1999 . – 734 с.

Конституційне право України [Текст]: підручник / [Алмаші І.М. та ін.]; Держ. ВНЗ "Ужгород. нац. ун-т", Юрид. ф-т, Каф. конституц. права та порівнял. правознавства. - 8-е вид. перероб. та допов. - Ужгород: Гельветика, 2016. - 474 с.