

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32782/apdp.v97.2023.20>*В. І. Риндюк, О. М. Гришко*

УПОРЯДКУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. Одним із найважливіших правових інститутів конституційного права України є територіальний устрій. У юридичній літературі поняття територіального устрою визначається як організація території держави із розподілом компетенції між нею та територіальними одиницями [1, с. 392, 2, с. 176]. Разом з тим, на законодавчому рівні зміст цього поняття не визначено. В законопроекті № 4664 від 28.01.2021 р. «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» наведене наступне визначення адміністративно-територіального устрою України: зумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими факторами внутрішня територіальна організація держави з розмежуванням її території на адміністративно-територіальні одиниці [3].

Відповідно до п. 13 ст. 92 Конституції України територіальний устрій України визначається виключно законом України. Однак, на сьогоднішній день відповідний закон так і не прийнятий, а питання адміністративного устрою України регулюються Конституцією України, окремими положеннями Земельного кодексу України, закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. (із змінами) та правовим актом ще радянського періоду. Так, порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, зміни їх меж та статусу визначається Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР від 12.03.1981 р [4]. Автори законопроекту «Про дерадянізацію порядку вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» (№ 8263 від 05.12.2022 р.) вказують, що стан нормативно-правового регулювання територіального устрою України не відповідає сучасним реаліям. Невпорядкованість та явно застарілий характер частини положень законодавства щодо територіального устрою України значно ускладнює його застосування на практиці. Отже, актуальність питання упорядкування чинного законодавства щодо територіального устрою України, необхідність його оновлення та приведення у відповідність до Конституції України не викликає заперечень.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичні питання територіального устрою України є достатньо розробленими в цілому ряді наукових статей та фундаментальних досліджень. Зокрема, слід назвати дисертаційні роботи Р.В. Губань, І.І. Магновського, О.О. Гречко, А.Б. Гетьмана, О.П. Іщенко, Л.І. Приполової, В.В. Міщука, Я.П. Павлович-Сенети. Разом з тим, практична проблема упорядкування та приведення у відповідність до Конституції України нормативно-правового регулювання територіального устрою залишається невирішеною, незважа-

ючи на значну кількість відповідних законопроектів, які подавалися до Верховної Ради України суб'єктами права законодавчої ініціативи.

Метою статті є акцентування уваги на окремих аспектах проблеми упорядкування, оновлення та приведення у відповідність до Конституції України національного законодавства щодо територіального устрою України.

Виклад основного матеріалу. Процеси «декомунізації», «дерадянзації», «дерусифікації», які сьогодні активно відбуваються в нашому суспільстві та державі, і спричиняють, зокрема, значну кількість перейменувань адміністративно-територіальних одиниць, потребують якісного та оновленого законодавчого регулювання питань територіального устрою України.

Так, в процесі декомунізації в Україні на виконання п. 8 ст. 7 Закону України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки» від 9.04.2015 р. (із змінами), Верховною Радою України було прийнято ряд постанов щодо перейменування населених пунктів та районів, назви яких містять символіку комуністичного тоталітарного режиму, з урахуванням пропозицій, поданих обласними та міськими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування та рекомендаціями Українського інституту національної пам'яті. З 25 листопада 2015 р. до 14 липня 2016 р. Верховна Рада України ухвалила 13 постанов, якими були перейменовані 987 населених пунктів та 25 районів: разом 1012 перейменувань. Таким чином було завершено основний етап перейменування населених пунктів та районів на виконання зазначеного Закону. Заміна ж назв Дніпропетровської та Кіровоградської областей потребує внесення змін до Конституції України [5].

Широкомасштабне військове вторгнення російських військ в Україну 24 лютого 2022 року спричинило нову хвилю перейменувань адміністративно-територіальних одиниць та зміни їх статусу, пов'язану з подіями російсько-української війни, подоланням наслідків радянської та русифікації. Топоніми (назви населених пунктів, вулиць, площ і т.д.) пов'язані з радянськими, російськими державними та культурними діячами, замінюються топонімами на честь захисників України. Як приклади можна навести проект рішення Харківської обласної ради стосовно клопотання перед Верховною Радою України про перейменування села Ватутіне Харківського району Харківської області на село Залужне від 18.01.2023 р. [6]; проект Постанови Верховної Ради України про віднесення селища міського типу Гостомель Бучанського району Київської області до категорії міст (№ 7400 від 23.05.2022 р.) [7]. Дерусифікація назв населених пунктів також пов'язана з тим, що деякі назви мають російськомовний характер та не відповідають правилам і нормам українського правопису (наприклад, Южне, Первомайськ, Луч та ін.) [8].

Конституційно-правові засади територіального устрою України визначено ст. 2 та розділом IX «Територіальний устрій України» Конституції України (ст.ст. 132-133). Слід зазначити, що в Конституції України одночасно використовуються терміни «територіальний устрій України» (назва розділу IX та ст. 132) та «адміністративно-територіальний устрій України» (ст. 133) як синоніми. Разом

з тим, однією з вимог законодавчої техніки до мови нормативно-правових актів є уніфікація термінології: одне і те ж поняття має позначатися одним і тим же терміном.

Ст. 2 Конституції України визначає форму територіального устрою України як унітарної держави, а ст. 132 закріплює принципи територіального устрою України: єдність та цілісність, централізація та децентралізація, збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів. Ст. 133 визначає адміністративно-територіальні одиниці, які складають систему адміністративно-територіального устрою України: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Поняття адміністративно-територіальної одиниці визначено в Рішенні Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій). Так, адміністративно-територіальна одиниця - це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. В пояснювальній записці до законопроекту «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» зазначено, що де-факто на території України існують понад 880 таких не передбачених Конституцією України адміністративно-територіальних одиниць як селище міського типу [3].

Відповідно до п. 29 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів. Разом з тим, в Рішенні Конституційного Суду України від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій) зазначено, що під термінами «район» і «район у місті» треба розуміти різні за своїм значенням адміністративно-територіальні одиниці в системі адміністративно-територіального устрою України, правовий статус яких повинен визначатися законом. Отже, повноваження Верховної Ради України визначені п. 29 ст. 85 Конституції України стосуються тільки районів, а не районів у містах. Таким чином, залишилося конституційно невизначеними питання повноважень парламенту щодо районів у містах.

Зокрема, питання встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць сьогодні врегульовано Земельним кодексом України. Так, до повноважень Верховної Ради України належить встановлення і зміна меж районів і міст (ст. 6); обласних рад - встановлення та зміна меж сіл, селищ, що не входять до складу відповідного району, або у разі, якщо районна рада не утворена (ст. 8); Київської і Севастопольської міських рад - встановлення та зміна меж сіл, селищ, районів у містах (ст. 9); районних рад - встановлення та зміна меж сіл, селищ, які входять до складу відповідного району (ст. 10); сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих органів - встановлення та зміна меж районів у містах з районним поділом; внесення пропозицій до районної ради щодо встановлення і зміни меж сіл, селищ, міст (ст. 12). Таким чином, встановлення і зміна меж районів у містах віднесено Земельним кодексом України до повноважень міських рад. Однак, інші питання територіального устрою щодо районів у містах залишаються законодавчо невизначеними. Разом з тим, відповідно до Рішення Конституційного Суду

України від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій) «організація управління районами в містах» належить до компетенції міських рад.

Згідно з Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21.05.1997 р. (із змінами) виключною на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської, а також районної та обласної ради приймаються рішення з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначеному цим та іншими законами (п. 41 ст. 26 та п. 26 ст. 43). Щодо питань адміністративно-територіального устрою, які належать до повноважень сільських, селищних, міських рад, то, згідно ст. 37 цього Закону, то, зокрема, це найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, розташованих на території відповідного населеного пункту. Які ж саме питання адміністративно-територіального устрою належать до повноважень районних та обласних рад Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначено.

Також слід назвати ч. 7 ст. 8 Закону України «Про географічні назви» від 31.05.2005 р. (із змінами), відповідно до якої порядок найменування та перейменування географічних об'єктів, що складають систему адміністративно-територіального устрою України, визначається окремим законом. Разом з тим, за відсутності необхідного законодавчого регулювання територіального устрою, органи влади для обґрунтування своїх рішень вимушені за аналогією посиляються на статтю 7 «Органи, які здійснюють найменування та перейменування географічних об'єктів» та статтю 8 «Порядок найменування та перейменування географічного об'єкта» Закону України «Про географічні назви» (наприклад, Пояснювальна записка до проекту рішення обласної ради «Про перейменування села Ватутіне Харківського району Харківської області» [6]).

Згадане вище Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР від 12.03.1981 р. врегульовує питання утворення та ліквідації, зміни категорії, найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць. Разом з тим, текст цього Положення є настільки застарілим (незважаючи на те, що в 2012 році в нього вносилися зміни), що на практиці користуватися ним надзвичайно проблематично, навіть у частині, що не суперечить Конституції та законам України. Наприклад, в цьому положенні визначається цілий ряд повноважень Президії Верховної Ради Української РСР, яка припинила існування після набуття чинності Конституції України 1996 року. Або, наприклад, йдеться про найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць з врахуванням, зокрема, «завдань комуністичного виховання громадян», тоді як ще 9 квітня 2015 року Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки».

На сьогодні відсутній єдиний комплексний законодавчий акт про територіальний устрій України (відповідно до п. 13 ст. 92 Конституції України) та залишаються законодавчо неврегульованими цілий ряд питань щодо територіального устрою України. Зокрема, це поняття територіального устрою, правового статусу

і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноважень органів публічної влади щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою, порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, віднесення до різних категорій, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць тощо.

Верховна Рада України неодноразово робила спробу прийняти базовий комплексний закон з питань територіального устрою України. Перший такий законопроект про адміністративно-територіальний устрій України був прийнявши в першому читанні за основу ще в 1997 році [9]. З того часу цілий ряд різних варіантів проекту закону щодо територіального устрою України з різними назвами розроблялися та подавалися суб'єктами права законодавчої ініціативи до Верховної Ради України. Слід зазначити, що прийняття спеціального закону про територіальний устрій планувалося і в межах проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи (2015-2020 р.р.), результатом якої стала Постанова Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17.07.2020 р.. Так, Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. (із змінами) було врегульовано порядок добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст. А в Законі України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16.04.2020 р. зазначено, що до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад є повноваженням Кабінету Міністрів України.

Висновки. Сьогодні на розгляді в Верховній Раді України знаходиться законопроект № 4664 від 28.01.2021 р. «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України», поданий Кабінетом Міністрів України (передано на повторне перше читання 16.02.2022 р.), яким, судячи з аналізу його положень, передбачається комплексно врегулювати питання адміністративно-територіального устрою України. Разом з тим, як зазначено в Висновку Головного науково-експертного управління щодо цього законопроекту, не є достатньо зрозумілими підстави обрання саме такої назви. У чинному законодавстві України існує низка законодавчих норм, у яких передбачено прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій [3]. Отже, є нагальна потреба прийняття відповідного закону України, який би цілісно, чітко та деталізовано врегулював конституційно-правовий інститут територіального устрою відповідно до Конституції України, вирішив низку важливих питань, які не врегульовані належним чином законодавством.

Література

1. Конституційне право: підручник / за загальною редакцією М.І. Козюбри; Ю.Г. Барабаш, О.М. Бориславська, В.М. Венгер, М.І. Козюбра, А.А. Мелешевич. К.: Ваїте, 2021. 528 с.
2. Остапенко О.Г., Сергієнко В.В. Конституційне право України: навчальний посібник. Харків: ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2020. 260 с.
3. Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України № 4664 від 28.01.2021 р. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936.
4. Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12.03.1981 р. № 1654-X (із змінами, внесеними згідно із Законом України № 4865-VI від 24.05.2012 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10#Text>.

5. Декомунізація назв населених пунктів та районів України: підстави, процес, підсумки. Український інститут національної пам'яті. URL: <http://old.uinp.gov.ua/page/dekomunizatsiya-nazv-naselenikh-punktiv-ta-raioniv-ukraini-pidstavi-protses-pidsumki>.

6. Проект рішення Харківської обласної ради «Про перейменування села Ватутіне Харківського району Харківської області» № 335-2023-пр від 18.01.2023 р. URL: <https://ts.lica.com.ua/77/1/382270/24051>.

7. Проект Постанови Верховної Ради України «Про віднесення селища міського типу Гостомель Бучанського району Київської області до категорії міст» № 7400 від 23.05.2022 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=74272.

8. Штогрін І. Дерусифікація назв міст України: реакції на заяву мовного омбудсмена Тараса Кременя. 04 листопада 2021 р. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/derusyfikatsiya-nazv-mist-reaktsiyi-na-zayavu-kremenuya/31545803.html>.

9. Постанова Верховної Ради України «Про проект Закону України про адміністративно-територіальний устрій України» від 15.07.1997 г/ № 453/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/453/97-%D0%B2%D1%80#Text>.

Анотація

Риндюк В. І., Гришко О. М. Упорядкування законодавства щодо територіального устрою України. – Стаття.

У статті проаналізовано сучасний стан нормативно-правового регулювання територіального устрою України. Зазначено, що на законодавчому рівні зміст поняття «територіальний устрій України» не визначено, а в тексті Конституції України одночасно використовуються два терміни «територіальний устрій України» (назва розділу IX та ст. 132) та «адміністративно-територіальний устрій України» (ст. 133). Відповідно до п. 13 ст. 92 Конституції України територіальний устрій України визначається виключно законом України. Однак, на сьогоднішній день відповідний комплексний закон так і не прийнятий, а питання адміністративного устрою України регулюються Конституцією України, окремими положеннями Земельного кодексу України, закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та правовим актом ще радянського періоду - Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР від 12.03.1981 р.

Стан нормативно-правового регулювання територіального устрою України не відповідає сучасним реаліям. Невпорядкованість та явно застарілий характер частини положень законодавства щодо територіального устрою України, а також наявні прогалини та неузгодженості нормативно-правового регулювання цілої низки питань, значно ускладнюють його застосування на практиці. Разом з тим, процеси «декомунізації», «дерадянзації», «дерусифікації», які сьогодні відбуваються в нашому суспільстві та державі, та спричиняють значну кількість перейменувань адміністративно-територіальних одиниць, потребують якісного, цілісного та оновленого законодавчого регулювання питань територіального устрою України.

Верховна Рада України неодноразово робила спробу прийняти базовий закон з питань територіального устрою України. На сьогоднішній день на розгляді в Верховній Раді України знаходиться законопроект поданий Кабінетом Міністрів України (№ 4664 від 28.01.2021 р.). В статті окреслено ряд недоліків чинного законодавства та обґрунтовано нагальну потребу прийняття відповідного закону України, який би комплексно врегулював конституційно-правовий інститут територіального устрою, вирішив питання, які не врегульовані чинним законодавством. Зокрема, це визначення самого поняття територіального устрою, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, чітких повноважень органів публічної влади в цій сфері, деталізованого порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, віднесення до різних категорій, найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць.

Ключові слова: територіальний устрій, адміністративно-територіальний устрій, законодавство про територіальний устрій, Конституція України, закон про адміністративно-територіальний устрій.

Summary

Ryndiuk V. I., Gryshko O. M. Streamlining legislation on the territorial structure of Ukraine. – Article.

The article analyzes the current state of legal regulation of the territorial structure of Ukraine. It is noted that at the legislative level the content of the concept of «territorial structure of Ukraine» is not defined, and in the text of the Constitution of Ukraine two terms «territorial structure of Ukraine» (name

of section IX and Article 132) and «administrative-territorial structure of Ukraine» (Article 133) are used at the same time. Pursuant to Article 92, paragraph 13 of the Constitution of Ukraine, the territorial structure of Ukraine is determined solely by the Law of Ukraine. However, to date, the corresponding comprehensive law is not adopted, and the issues of the administrative structure of Ukraine are governed by the Constitution of Ukraine, separate provisions of the Land Code of Ukraine, the Law of Ukraine «On Local Self -Government in Ukraine» and the legal act of Soviet times - Regulations on the procedure for resolving the issues of the administrative and territorial structure of the Ukrainian SSR of March 12, 1981.

The state of legal regulation of the territorial system of Ukraine does not correspond to modern realities. The disorganization and clearly outdated nature of some of the provisions of the legislation on the territorial organization of Ukraine, as well as existing gaps and inconsistencies in the legal regulation of a number of issues, significantly complicate its application in practice. At the same time, the processes of «decommunization», «de-Sovietization», «de-Russification», which are taking place in our society and state today, and which cause a significant number of renaming of administrative-territorial units, require high-quality, integral and updated legislative regulation of issues of territorial organization of Ukraine.

The Verkhovna Rada of Ukraine has repeatedly made an attempt to adopt a basic comprehensive law on matters of territorial system of Ukraine. To date, a draft law submitted by the Cabinet of Ministers of Ukraine (No. 4664 dated 01.28.2021) is under consideration in the Verkhovna Rada of Ukraine. The article outlines a number of shortcomings of the current legislation and substantiates the urgent need to adopt a corresponding law of Ukraine, which would comprehensively regulate the constitutional-legal institution of the territorial system, resolve issues that are not regulated by the current legislation.

Key words: territorial structure, administrative-territorial structure, legislation on territorial structure, Constitution of Ukraine, law on administrative-territorial structure.