

## Загальна характеристика проблем адміністративно-територіального устрою у сфері місцевого самоврядування

**Олексій Юрійович Лялюк\***

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,  
Харків, Україна

\*e-mail: alyalyuk@ukr.net

### Анотація

Актуальність теми дослідження зумовлено сучасним розвитком правового регулювання питань адміністративно-територіального устрою в Україні, реформаційними процесами у сфері територіальної організації влади, які відбулись протягом останніх років і безпосередньо вплинули на систему адміністративно-територіального поділу на районному рівні та зміни територіальної організації базового рівня місцевого самоврядування. Це пов'язано, в тому числі, з ухваленням нового закону, спрямованого на регулювання адміністративно-територіального устрою України, який містить новаційні підходи до вирішення питань адміністративно-територіального устрою. Метою цієї статті є комплексне висвітлення проблем територіального характеру, що виникають на сучасному етапі у сфері місцевого самоврядування або із залученням суб'єктів місцевого самоврядування, та створюють перепони для подальшого розвитку останнього. У дослідженні застосовано системний підхід, прийоми діалектики, синергетичний підхід, інші загальнофілософські та загальнонаукові методи – системно-структурний, структурно-функціональний, формально-юридичний, прогностичний методи, прийоми аналізу та синтезу. Досліджено, що розвиток місцевого самоврядування в Україні відбувається неоднозначно, з різними тенденціями – то до посилення його реформування, то до повного завмирання будь-яких процесів змін. Остання тенденція посилення реформування пов'язана з ухваленням Урядом України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, що стало рушійною силою для подальших процесів децентралізації влади в Україні й позначилось на розвитку місцевого самоврядування. У результаті цього вирішено низку ключових проблем правового, організаційного, матеріально-фінансового та територіального характеру. Суттєву увагу в Концепції приділено саме питанням територіального характеру, пов'язавши ефективність організації влади з територіальною основою. Територія виступає об'єднувальною категорією, відображаючи межі реалізації повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування, поширення їх правових актів, показуючи кількість та склад фізичних і юридичних осіб, активність їх участі

у здійсненні місцевого самоврядування. При цьому, попри те, що Концепція значну увагу приділяє території, визначає низку проблем, пов'язаних з її удосконаленням, на практиці виникають додаткові проблеми територіального характеру, які негативно впливають на здійснення місцевого самоврядування. Серед них: 1) питання підміни юридичних понять та категорій у сфері адміністративно-територіального устрою; 2) потреба реформування конституційних засад адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади; 3) необхідність удосконалення територіальної організації влади на рівні районів; 4) питання правового статусу та організації влади в межах територій регіонального рівня; 5) питання удосконалення правового регулювання формування штучних територій; 6) потреба у постійному забезпеченні достатньої матеріально-фінансової та соціальної основи адміністративно-територіальних одиниць. На підставі проведеного дослідження зроблено висновки та надано рекомендації, пов'язані з удосконаленням правового регулювання питань адміністративно-територіального устрою України, запропоновано внесення відповідних змін до Конституції України та законів, які б дозволили гармонізувати законодавство в цій сфері та вирішити визначені проблеми.

**Ключові слова:** міське самоврядування; територія; територіальна основа; територіальна організація влади; територія місцевого самоврядування; територія територіальної громади; адміністративно-територіальна одиниця.

## **General Description of the Problems of Administrative and Territorial Structure in the Field of Local Self-Government**

**Oleksii Yu. Lialiuk\***

Yaroslav Mudryi National Law University,  
Kharkiv, Ukraine

\*e-mail: alyalyuk@ukr.net

### **Abstract**

*The relevance of the research topic is due to the current development of legal regulation of the administrative and territorial structure in Ukraine, the reform processes in the field of territorial organisation of power which have taken place in recent years and have directly affected the system of administrative and territorial division at the rayon level and changes in the territorial organisation of the basic level of local self-government. This is due, among other things, to the adoption of a new law aimed at regulating the administrative and territorial structure of Ukraine, which contains innovative approaches to addressing the issues of administrative and territorial structure. The purpose of this article is to provide a comprehensive coverage of the territorial problems arising at the present stage in the field of local self-government or with the involvement of local self-government entities, and which create obstacles to the further development of the latter. The study applies a systematic approach, dialectical methods, a synergistic approach, and other general philosophical and scientific methods, such as systemic-structural, structural-*

*functional, formal-legal, prognostic methods, and methods of analysis and synthesis. It is proved that the development of local self-government in Ukraine is ambiguous, with different trends - either to strengthen its reform, or to a complete standstill of any change processes. The latter trend of intensifying the reform is associated with the adoption by the Government of Ukraine of the Concept of Reforming Local Self-Government and Territorial Organisation of Power, which became the driving force for further decentralisation processes in Ukraine and affected the development of local self-government. As a result, a number of key legal, organisational, financial and territorial issues have been resolved. The Concept pays particular attention to territorial issues, linking the effectiveness of the organisation of power to the territorial basis. The territory is a unifying category, reflecting the limits of exercise of powers of local self-government bodies and officials, distribution of their legal acts, showing the number and composition of individuals and legal entities, and the activity of their participation in the implementation of local self-government. At the same time, despite the fact that the Concept pays considerable attention to the territory and identifies a number of problems related to its improvement, in practice, additional territorial problems arise that negatively affect the implementation of local self-government. Among them: 1) the issue of substitution of legal concepts and categories in the field of administrative and territorial structure; 2) the need to reform the constitutional principles of administrative and territorial structure and territorial organisation of power; 3) the need to improve the territorial organisation of power at the level of districts; 4) the issue of legal status and organisation of power within the territories of the regional level; 5) the issue of improving the legal regulation of formation of artificial territories; 6) the need to ensure constant provision of sufficient material, financial and social support. On the basis of the study, the author draws conclusions and provides recommendations related to the improvement of legal regulation of the administrative and territorial structure of Ukraine, and proposes appropriate amendments to the Constitution of Ukraine and laws which would allow harmonising legislation in this area and solving the identified problems.*

**Keywords:** local self-government; territory; territorial basis; territorial organisation of power; territory of local self-government; territory of territorial community; administrative-territorial unit.

## **Вступ**

Проблеми територіальної основи місцевого самоврядування на сучасному етапі його розвитку є особливо важливими та надзвичайно болісно впливають як на механізм здійснення місцевого самоврядування, так і на його ефективність. Прикладами є останні зміни у сфері адміністративно-територіального устрою на рівні районів, результатом яких стало укрупнення районів як адміністративно-територіальних одиниць, що потягло за собою необхідність вирішення питань про подальше функціонування районних державних адміністрацій, районних рад, територіальних органів центральних органів виконавчої влади, які функціонували на районному рівні, налагодження їх взаємодії з сільськими, селищними, міськими радами, сформованими після добровільного об'єднання територіальних громад. Тобто територіальний

фактор на сьогодні є ключовим і визначає подальші можливості місцевого самоврядування фінансового, соціального, політичного та іншого спрямування. Звісно, переважна більшість цих проблем вирішуються шляхом їх правового врегулювання, однак при цьому дискусійними залишаються механізм такого врегулювання та модель територіальної організації, що має бути закріплена. Для його правильного обрання необхідно чітко розуміти сутність самої проблеми, а також можливі способи її розв'язання.

Актуальність теми насамперед зумовлена потребою упорядкування законопроектної діяльності в цій сфері, оскільки на розгляд Верховної Ради України постійно вносяться законопроекти, що по-різному врегульовують питання адміністративно-територіального устрою. Різними є не лише підходи до визначення назви адміністративно-територіальних одиниць, а й підходи до встановлення та зміни їх меж, порядку найменування та перейменування, тощо. Часто положення внесених законопроектів не узгоджуються з нормами Конституції України, намагаються запровадити в обіг власну термінологічну базу, яка має бути спочатку втілена в засадничих положеннях Основного Закону. Це зумовлює потребу у виробленні універсальних підходів до встановлення адміністративно-територіального устрою в державі, що вимагає попередньої ідентифікації й аналізу проблем у цій сфері. При цьому досконалим результатом реформи адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади слід вважати такий, коли всі наявні проблеми будуть вирішені у відповідному законі, і такий закон враховуватиме всі аспекти, пов'язані з територією держави.

Проблематиці територіального устрою України та територіальної основи місцевого самоврядування приділяли увагу такі дослідники, як І. І. Бодрова [1], С. Г. Серьогіна [2], Р. В. Губань [3], В. І. Ковтун [4], О. І. Демянчук [5], А. Б. Гетьман [6], О. О. Гречко [7, с. 121] та інші вчені [8–10]. Безперечно, адміністративно-територіальний устрій має важливе значення як для функціонування органів державної влади, так і органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Від досконалості та прозорості правил його встановлення на пряму залежить ефективність функціонування органів публічної влади, встановлюються параметри дії нормативно-правових актів у просторі та за колом осіб, визначається сфера юрисдикції органу влади чи його посадової особи.

Тому головною метою статті є комплексне висвітлення проблем територіального характеру, що виникають на сучасному етапі у сфері місцевого самоврядування або із залученням суб'єктів місцевого самоврядування та створюють перепони для подальшого розвитку останнього. Це ті проблеми,

які пов'язані з територіальною основою діяльності місцевого самоврядування та її сучасними реаліями.

Досягнення мети дослідження передбачає вирішення декількох завдань: по-перше, дослідження останніх запропонованих змін до чинної Конституції та законодавства щодо адміністративно-територіального устрою; по-друге аналіз останніх наукових досліджень та пропозицій вчених щодо удосконалення питань адміністративно-територіального устрою; по-третє, виокремлення низки проблем у сфері адміністративно-територіального устрою, дискусійних питань, які потребують розв'язання, їх аналіз та пропозиція можливих варіантів вирішення.

На підставі проведеного дослідження вбачається доречним сформулювати висновки і рекомендації стосовно вищевказаних основних завдань.

### **Матеріали та методи**

Основною емпіричною базою для написання цієї статті стали норми Конституції України, а також низки законопроектів, внесених на розгляд Верховної Ради України. Серед них такі: № 2554 від 06.12.2019 р. про внесення змін до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» щодо вдосконалення порядку об'єднання (приєднання) територіальних громад, що розташовані на територіях суміжних адміністративно-територіальних одиниць; № 3429 від 05.05.2020 р. про статус малонаселених територій; № 3614 від 09.06.2020 р. про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи; № 4663 від 28.01.2021 р. про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України; № 6151 від 08.10.2021 р. про внесення змін до Податкового кодексу України щодо приведення у відповідність положень податкового законодавства у зв'язку із реформуванням адміністративно-територіального устрою; № 8263 від 05.12.2022 р. про дерадянізацію порядку вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України (нині ухвалений як Закон України); № 2804 від 24.01.2020 р. про засади адміністративно-територіального устрою України; № 6281 від 04.11.2021 р. про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою; № 6282 від 04.11.2021 р. про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою та деякі ін.

Аналіз норм цих законопроектів дав змогу вирішити важливу практико-методологічну правову проблему – ідентифікувати термінологічні, організаційні, інституційні та інші проблеми у сфері адміністративно-територіального устрою. Це дозволить у подальшому зосередитись на їх вирішенні та віднайти дієві способи подолання цих проблем, що може стати предметом подальших досліджень у цьому напрямі.

При написанні статті використані загальнофілософські та загальнонаукові (загальнотеоретичні) методи дослідження. Розвиток та динаміка законодавства у сфері адміністративно-територіального устрою засновані на застосуванні методів діалектики, що дають змогу розглянути процеси законопроектної роботи з точки зору розвитку суспільних відносин у цій сфері. Синергетичний підхід дозволяє показати взаємозв'язок території держави з іншими важливими чинниками її функціонування – населенням, правовою базою, організацією органів публічної влади тощо.

Серед загальнонаукових методів, які використовувались при написанні статті, – системно-структурний і структурно-функціональний. Вони дали змогу виокремити конкретні проблеми організації адміністративно-територіального устрою країни. Формально-юридичний метод використовувався для формулювання авторських підходів та висновків. Використання методів аналізу та синтезу, а також методу логічного аналізу допомогло здійснити аналіз законодавства та чинних законопроектів, присвячених адміністративно-територіальному устрою, території держави, порядку їх формування, закріпленню компетенції органів публічної влади у сфері адміністративно-територіального устрою. Прогностичний метод використано при формулюванні висновків статті, а також при узагальненні різноманітних даних опрацьованих матеріалів та законодавства й визначенні мети статті. Використання чималої методологічної бази під час досягнення мети статті робить її положення повними та обґрунтованими.

## **Результати та обговорення**

Умовно проблеми територіального характеру у сфері місцевого самоврядування можна поділити на ті, що виникають на регіональному рівні, та ті, що виникають на базовому (місцевому, громадівському) рівні.

В основі всіх проблем територіального характеру лежать законодавча неврегульованість та фрагментарність адміністративно-територіального устрою України в цілому. Урегулювання цієї важливої сфери суспільних відносин вимагається в нормах Конституції України ще з 1996 р. [11]. Однак на сьогодні комплексного урегулювання в цій сфері досі не відбулося. При цьому суттєву увагу органи державної влади спрямували на розроблення зако-

нопроектів у цій сфері, яких на сьогодні існує значна кількість, як основні серед них можна виокремити два – № 2804 від 24.01.2020 р. та № 4664 від 28.01.2021 р. Аналіз указаних законопроектів показав, що їх положення не повною мірою вирішують проблеми адміністративно-територіального устрою, запроваджуючи інколи ще більше суперечностей; вони не містять системного підходу, а зміст запропонованих у них норм часто не має конституційно-правового підґрунтя. Крім того, було ухвалено Закон України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» [12], однак низка його положень є дискусійними. У зв'язку з цим можемо вказати декілька блоків проблем у сфері територіального устрою.

### ***Питання підміни юридичних понять та категорій у сфері адміністративно-територіального устрою***

Ця проблема насамперед пов'язана з тривалою неспроможністю влади ухвалити комплексний закон про адміністративно-територіальний устрій. Лише наприкінці липня 2023 р. Парламент України спромігся ухвалити законопроект «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» (№ 8263 від 05.12.2022 р.), який вдалося прийняти насамперед як спосіб вирішення проблеми дерадянзації адміністративно-територіального устрою України. У зв'язку з цим цікаво, що назва внесеного законопроекту («Про дерадянзацію порядку вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України») не збігається з назвою фактично прийнятого Закону («Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України»). Тому виникає питання щодо предмета правового регулювання прийнятого Закону та обсягів регламентації в ньому питань адміністративно-територіального устрою України.

Повертаючись до сутності окресленої проблеми, хочемо зауважити, що фінансова неспроможність місцевого самоврядування, яку в більшості європейських держав вдалося усунути шляхом укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, у муніципальній практиці України вирішувалась шляхом укрупнення територіальних громад. Для успішного проведення реформи децентралізації влади відбулася фактична підміна поняття «адміністративно-територіальна одиниця» на поняття «територія територіальної громади». Така підміна відбувалась не одразу, а поступово, разом із процесом «добровільного об'єднання територіальних громад». Процес об'єднання територіальних громад в Україні передбачав об'єднання жителів кількох територіальних громад, унаслідок якого формувалась окрема (нова) територіальна громада, яка була більшою за чисельністю жителів та територіально включала території, на яких сукупно ці мешканці проживали. Саме така

територіальна громада набувала права формувати власні і єдині для усіх цих жителів та територій органи місцевого самоврядування. При цьому цей процес відбувався у відриві від реформування адміністративно-територіального устрою і безпосередньо на нього не впливав. Тобто території сіл, селищ, міст, територіальні громади яких входили до складу об'єднаної громади, продовжували існування в незмінних межах і не виключались із реєстру населених пунктів. Це призвело до того, що відбувся «розрив» територіальної та соціальної основ місцевого самоврядування. Після об'єднання нова територіальна громада починає включати до свого складу жителів, які проживають в межах декількох адміністративно-територіальних одиниць. При цьому конституційно-правовий статус адміністративно-територіальної одиниці не змінюється, зокрема щодо того, що вся територія України складається з адміністративно-територіальних одиниць, а не з територіальних громад, на що вказують положення ст. 143 Конституції України. Таким чином, у процесі реалізації реформи децентралізації, особливо такому її складному напрямі, як добровільне об'єднання територіальних громад, спостерігалася підміна понятійного апарату, коли реформу адміністративно-територіального устрою намагаються підмінити вже проведеним добровільним об'єднанням територіальних громад, у результаті якого через об'єднання жителів практично штучно відбулося укрупнення територій, на яких проживають ці мешканці. На наш погляд, це абсолютно різні напрямки реформування, один з яких – добровільне об'єднання територіальних громад – вдалося зреалізувати, «обійшовши» внесення змін до Конституції України, тобто виключно шляхом законодавчої регламентації цих питань, а інший – реформування адміністративно-територіального устрою – потребує внесення змін до Основного Закону і не може бути реалізоване без останніх.

Крім того, об'єднання територіальних громад (жителів) не тягло за собою юридичного факту формування нової адміністративно-територіальної одиниці. Наявні адміністративно-територіальні одиниці (села, селища, міста) не були ліквідовані чи реорганізовані. Вони й зараз продовжують існувати, а їх жителі при цьому позбавлені цілої низки можливостей, які згідно з чинним законодавством повинні мати жителі «повноцінної» адміністративно-територіальної одиниці – провести в межах цієї одиниці місцевий референдум, загальні збори, громадські слухання, мати власні (в межах своєї адміністративно-територіальної одиниці) представницькі органи місцевого самоврядування тощо.

Слід звернути увагу на положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [13]. Одним із найважливіших завдань, передбачених цим правовим актом, було формування



системи адміністративно-територіального устрою. З цією метою в Концепції запропоновано узгоджені підходи до системи адміністративно-територіальних одиниць, принципів організації територій тощо. Саме на новому адміністративно-територіальному устрої планувалося вибудувати оновлену систему управління на місцях (сформувати органи влади, систему посадових осіб), забезпечити якісну систему надання послуг населенню, сформувати систему спеціалізованих округів з надання відповідних послуг, забезпечити самодостатність та фінансову самостійність місцевого самоврядування в кожній адміністративно-територіальній одиниці, визначити особливості повноважень на кожному територіальному рівні. Натомість маємо ситуацію, коли процес децентралізації рухається без оновлення адміністративно-територіального устрою України, а забезпечувати самодостатність та фінансову самостійність місцевого самоврядування доводиться не в адміністративно-територіальних одиницях, а в межах територій територіальних громад, які не збігаються з адміністративно-територіальними одиницями.

Зрозуміло, що наявний адміністративно-територіальний устрій, наслідуваний ще з радянських часів, не відповідає потребам суспільства, держави, не відображає об'єктивно існуючу соціальну основу, систему населених пунктів, відповідність їх статусу міжнародним стандартам за чисельністю населення, інфраструктурі, не дозволяє ефективно надавати послуги населенню тощо. Тому, на наш погляд, держава не може відмовитись від реформування цієї сфери і до цього необхідно повертатись. Однак реформування адміністративно-територіального устрою в майбутньому може становити загрозу для тих перетворень, що відбувалися у процесі добровільного об'єднання територіальних громад. Виникне потреба чергового перерозподілу повноважень між рівнями місцевого самоврядування, невідповідність сформованих об'єднаних територіальних громад та територій їхнього функціонування критеріям правового статусу відповідних населених пунктів, проблеми постійного забезпечення необхідного рівня спроможності територіальних громад тощо.

На наш погляд, саме з метою вирішення цих проблем, хоча і з суттєвим запізненням, було прийнято вказаний вище Закон «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» [12]. Водночас, вважаючи в цілому завдання цього Закону позитивними, звертає на себе увагу низка досить вагомих недоліків, які не спрямовані на виправлення проблем співвідношення важливих правових категорій, а навпаки, поглиблюють цю проблему. Аналіз тексту прийнятого Закону показує небажання законодавця взагалі вживати в тексті закону поняття «адміністративно-територіальна одиниця», намагання замінити її змістовно запровадженою вже на рівні закону категорією «населений пункт». З цією метою закон визначає,

що міста, селища та села за містобудівними та соціально-економічними характеристиками є категоріями населених пунктів. Іншими словами, це і є населеними пунктами, що в подальшому впливає із змісту норм закону. Водночас простежується нечіткість визначення деяких категорій, зокрема, поняття «місто» сформульовано досить загально, без указівки та розкриття сутності й характеристики «компактної забудови», як ключової ознаки міста. Крім того, місто характеризується виключно як населений пункт, хоча для цілей цього Закону, на наш погляд, воно має характеризуватись як адміністративно-територіальна одиниця. Не досить чітким є визначення селища, адже не зрозуміло, чи може воно мати кількість жителів понад 10 тис. осіб і як у зв'язку з цим це буде співвідноситись із визначенням міста. Існують недоліки й у формулюваннях ст. 5 цього Закону, яка вживає поняття «територія територіальної громади», не показуючи співвідношення її з поняттями «населений пункт» чи «адміністративно-територіальна» одиниця. Дещо суперечливими є запропоновані механізми зміни меж села та селища, зокрема в частині того, за рахунок якої території може бути змінено території села чи селища, та чи можуть такі зміни відбуватись за рахунок меж міста і як це співвідноситься із закріпленими у ст. 85 Конституції України повноваженнями Верховної Ради України. Не зовсім обґрунтованим виглядає запропонований порядок включення поселень до складу міст, селищ та сіл з огляду на запровадження в Україні принципу повсюдності місцевого самоврядування. Крім того, запровадження такої категорії, як поселення викликало низку додаткових питань щодо ознак такого поселення, порядку реєстрації місця проживання людей у цьому поселенні.

Звертає на себе увагу, що норми вказаного Закону (прийнятий законопроект № 8263 від 05.12.2022) нарешті вирішують частину питань термінологічної недосконалості наявного адміністративно-територіального устрою, зокрема усувають існування не передбачених Конституцією України адміністративно-територіальних одиниць – селищ міського типу. Їх існування було передбачено Указом Президії Верховної Ради УРСР Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР [14], який згідно з прикінцевими та перехідними положеннями ухваленого Закону визнаний таким, що втрачає чинність. Крім того, Закон сприяє розв'язанню проблеми недосконалої класифікації міст за адміністративною ознакою, тобто на міста республіканського, обласного та районного значення, яка просто скасовується. Така класифікація була передбачена вищевказаним радянським правовим актом і в нормах сучасного чинного законодавства України закріплена не була. Водночас, наслідуючи тривалу практику застосування цих категорій, вказаний поділ продовжує використовуватися на практиці.

При цьому не звертається увага на невідповідність такого статусу багатьох міст жодним критеріям для їх віднесення до відповідної категорії. На наш погляд, класифікація міст має важливе значення в аспекті планування їх розвитку та інфраструктури, але її легалізація має відбуватись у нормах чинного сучасного законодавства. Вказаний Закон не запроваджує оновленої класифікації міст, що, на наш погляд, має стати предметом майбутнього правового закріплення.

Подібною до наведеної вище проблеми, яка також пов'язана з термінологічною правовою невизначеністю, є проблема застосування таких понять, як «населений пункт», «поселення», «адміністративно-територіальна одиниця», «територія територіальної громади». Вказані категорії є спорідненими, однак позначають абсолютно різні за характером правові явища, часто підміняються й ототожнюються.

### ***Питання удосконалення конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою.***

Для запровадження таких категорій, як «громада» – адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, регіональний, субрегіональний, базовий, допоміжний рівні територіального устрою, необхідно створити відповідні конституційні засади.

На сьогодні основна увага приділяється удосконаленню законодавчого регулювання адміністративно-територіального устрою. Водночас реформування останнього має відбуватись насамперед на рівні Конституції України. Основною конституційною нормою, яка має зазнати змін, є ст. 133 Основного Закону, що закріплює засади адміністративно-територіального поділу держави [11]. Тому вже на рівні Конституції необхідно закріпити, що систему адміністративно-територіального устрою України становлять адміністративно-територіальні одиниці: регіони, райони, громади.

До регіонів слід віднести Автономну Республіку Крим, області, міста Київ та Севастополь. Водночас віднесення території міст, навіть якщо вони мають спеціальний статус, до системи регіонів, викликає дискусію та потребує додаткової аргументації. За таких умов низка територій матиме подвійний правовий статус – як регіонів і як громад, поєднання яких буде складно реалізувати на практиці.

Для того, щоб привести розбіжності термінології у відповідність до реалій та системи адміністративно-територіального поділу, в Конституції потрібно закріпити визначення громади як адміністративно-територіальної одиниці, яка включає один або декілька населених пунктів, а також прилеглі до них території.

Таким чином, основним завданням на конституційному рівні є визначення чіткої системи та статусу різних рівнів територіальних одиниць. Без такого визначення розроблення законопроектів, які використовують відмінну від Конституції термінологічну базу, є недоцільним. Окремого врегулювання в Конституції потребує визначення статусу Києва, як столиці України, та Севастополя. Ураховуючи, що Конституція є актом концентрованого відображення головних засад розвитку держави, то як модель такої норми можливо використати її відсильну конструкцію до окремого закону. Водночас саме на конституційному рівні важливо закласти підвалини того, чи розглядаємо ми Київ як місто, чи як регіон, або це буде комбінована (особлива) територія. Від цього напряду буде залежати обсяг і рівень законодавчої регламентації й деталізації статусу Києва та Севастополя. Крім того, в Конституції мають знайти загальне відображення засади для створення, ліквідації, зміни меж, найменування, перейменування, адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів, віднесення населених пунктів до тих чи інших категорій. Вважаємо, що для цього також можна застосувати нормотворчу техніку відсилки до окремого закону, який і визначатиме деталізацію цих відносин.

### ***Питання удосконалення правового статусу районного рівня місцевого самоврядування.***

Потреба в удосконаленні правового статусу районного рівня місцевого самоврядування пов'язана з реформуванням районів як адміністративно-територіальних одиниць.

Останнє проведене реформування територіальної організації влади профільним Міністерством стосувалося реформування субрегіонального рівня територіальної організації влади – районного рівня. На наш погляд, саме це реформування можна вважати таким, що потягло зміни адміністративно-територіального устрою держави.

Йдеться про укрупнення районів, що дало змогу, по-перше, уникнути ситуації, за якої об'єднана територіальна громада може існувати в межах границь усього району. Така ситуація мала негативний вплив на взаємовідносини й функціонування районної державної адміністрації, районної ради, ради об'єднаної територіальної громади та її виконавчих органів. По-друге, сформувати самодостатні адміністративно-територіальні одиниці субрегіонального рівня, з системою органів публічної влади, наділених власною компетенцією, яку вони можуть самостійно реалізовувати. По-третє, зберегти в системі управління «буферну» територію між найнижчими територіальними одиницями і найкрупнішими.

Водночас існує позиція взагалі відмовитись від субрегіонального рівня територіальної організації влади, який за умови формування самодостатніх територіальних громад, втрачає своє призначення. Прибічники цього підходу на підтвердження своєї позиції зазначають, що район не є природним, а є штучним територіальним утворенням, був сформований для організації управління соціально-економічною сферою відносин, а тому в системі сучасного державного устрою є зайвим.

Прибічники іншого підходу, з якими слід погодитись, зазначають, що для управління з боку держави територією країни, для здійснення функцій держави, субрегіональний рівень є необхідним. Це обґрунтовується потребою функціонування на цьому рівні контрольно-наглядових органів державної влади, здійснення виконавчої влади територіальними органами центральних органів виконавчої влади, системи органів охорони правопорядку, судової влади тощо. Однак чисельність районів має бути змінена шляхом їх укрупнення.

У зв'язку з різними поглядами на подальшу долю районів як адміністративно-територіальних одиниць та системи органів публічної влади, що діють у межах цих одиниць, вважаємо за потрібне фахово та з правової позиції підійти до аналізу цього питання.

Насамперед існування району, як адміністративно-територіальної одиниці та системи органів місцевого самоврядування в районах, передбачено Конституцією України (статті 133, 140), тому в разі виключення районів із системи адміністративно-територіальних одиниць це потребуватиме зміни до Основного Закону.

Роль району в системі адміністративно-територіального поділу є досить важливою. Район як адміністративно-територіальна одиниця виник в Україні на початку ХХ ст. унаслідок реформи адміністративно-територіального устрою. Його утворення мотивувалось, зокрема, необхідністю спрощення й поліпшення діяльності централізованого державного апарату та сприяння організації планового ведення народного господарства.

Укрупнення районів має сприяти подоланню значних соціально-економічних диспропорцій на цьому рівні. Основним критерієм для формування адміністративно-територіальних одиниць в європейських країнах є система NUTS, яка враховує кількість населення. Зокрема, за європейськими нормами, кількісний склад населення в межах району становить від 150 до 800 тис. жителів. На наш погляд, врахування виключно кількості населення при формуванні районного рівня в Україні є недостатнім. Додатковими критеріями мають бути: а) шляхове сполучення; б) рівень та доступність

надання послуг; в) визначення як адміністративний центр району найбільш потужного у соціально-економічному та інфраструктурному плані населеного пункту, до якого наявна дорожня та транспортна доступність для усіх жителів; г) організаційна спроможність районних органів влади надавати населенню закріплені за ними законодавством публічні послуги належної якості.

Питання про необхідність збереження районного рівня місцевого самоврядування на сьогодні не перебуває у правовій площині, а *більше – у площині політичної та економічної доцільності*. Зважаючи на те, що держава має на цьому рівні своїх представників в особі місцевих державних адміністрацій, а також територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а крім того, правоохоронні, судові та деякі інші органи здійснюють свою діяльність з урахуванням районного поділу, тому виключення його із системи адміністративно-територіального устрою *неможливе*.

На сьогодні дискутується позиція, згідно з якою формування та функціонування органів місцевого самоврядування на районному рівні є зайвим. Прихильники цього підходу зазначають, що після реформування останні вже не здійснюють певних важливих повноважень, а наявні у них повноваження доцільно перерозподілити між органами місцевого самоврядування громадського та регіонального рівнів. Крім того, прихильники цього підходу зазначають, що формування районних бюджетів, за умови фінансування здійснення лише тих повноважень, що передбачені Концепцією, є зайвим і тягне за собою лише розпорошення фінансових ресурсів.

Як альтернативу цьому односторонньому підходу пропонують дещо помірковану модель, згідно з якою органи місцевого самоврядування районного рівня стають факультативними і у випадках, передбачених законодавством, можуть не утворюватися. При цьому можна провести аналогію з районами у містах, де згідно із Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» міською радою, або територіальною громадою міста може бути прийняте рішення про неутворення районних у містах рад. Тож, цей рівень місцевого самоврядування є факультативним і може існувати чи не існувати з урахуванням дотримання передбаченої законодавством процедури. Водночас у законодавстві відсутня імперативна (категорична) вказівка на неможливість формування на районному в місті рівні системи місцевого самоврядування. Тому аналогічний підхід пропонується застосувати до районних рад, які пропонують утворювати чи не утворювати за рішенням обласної ради або жителів області. Таке рішення має прийматися обласною радою з урахуванням думки населення області. При цьому в законодавстві обов'язково

потрібно передбачити форми з'ясування думки населення області, якими можуть стати референдум, опитування, проведення конференції жителів тощо. Таким чином, районні ради можуть бути переведені в розряд факультативних органів місцевого самоврядування і рішення щодо їх «утворення» та «існування» може прийматися на будь-якому етапі їх функціонування. Це дасть можливість на практиці підтвердити чи спростувати їх, так звану, «компетенційну неспроможність», про яку зазначають прибічники підходу про категоричне неутворення таких органів.

Існують погляди щодо збереження та розвитку системи органів місцевого самоврядування на районному рівні. Аргументи на користь збереження наявної системи, є такими. По-перше, в законодавстві закріплено відповідний територіальний рівень – район, який об'єднує жителів та має надавати останнім відповідні послуги. Ці послуги мають надаватися створеними для цього органами місцевого самоврядування, а тому він не може залишатися без системи органів місцевого самоврядування. По-друге, утворення органів місцевого самоврядування пов'язане з реалізацією принципу народовладдя на цьому рівні, який реалізують жителі району, формуючи виборні органи місцевого самоврядування. Цей принцип має реалізовуватися жителями всіх територій. По-третє, у процесі реформування вказані суб'єкти здійснюватимуть такі групи повноважень: а) виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; б) надання медичних послуг вторинного рівня. По-четверте, слід урахувувати, що саме районні ради мають затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідного району, здійснювати утримання приміщень, що перебувають у спільній власності жителів району (архіви, приміщення для культурно-масових та спортивних заходів).

### ***Питання правового статусу та організації влади в межах територій регіонального рівня***

Особливої уваги потребують проблеми територіального характеру регіонів. По-перше, дискусію серед науковців викликало встановлення територій, які належать до регіонального рівня. На думку одних вчених, такими територіями є виключно території областей та Автономної Республіки Крим, другі вказують, що до таких слід відносити території областей, Автономної Республіки Крим та районів, треті зазначають, що до такого рівня також належать території міст із спеціальним статусом – Києва та Севастополя. Питання щодо віднесення районного рівня до системи територій регіону вирішила Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка встановила, що район являє собою

субрегіональний рівень. Залишається дискусійним питання щодо правомірності віднесення одночасно території області та Автономної Республіки Крим до регіонального рівня, що фактично прирівнює територію автономії до території області, не враховуючи особливого статусу останнього як автономії у складі унітарної держави. Як вже зазначалось вище в цій статті, дискусійним залишається і питання щодо віднесення Києва та Севастополя до числа регіонів.

По-друге, структурно регіон складається з територій базового рівня – сіл, селищ та міст. Особливе значення в цій територіальній системі належить місту, яке є обласним центром. Значні диспропорції в соціальній та економічній основах між містом – обласним центром та іншими адміністративно-територіальними одиницями, що входять до складу території області, часто зміщує акцент організації управління саме на таке місто, що є негативним для комплексного розвитку регіону.

По-третє, наведені вище проблеми територіального характеру регіонів безпосередньо впливають на організаційні засади системи управління ними. Тому існування «бінальної» системи управління на рівні регіону (одночасно державної та муніципальної) є похідною проблемою від територіальної.

### ***Питання удосконалення правового регулювання формування штучних територій***

По-перше, однією з проблем територіального характеру є формування та облік «штучних територій». Її існування лежить у площині функціонування системи органів виконавчої влади, які для зручності організації та діяльності формують власну систему їх територіальної організації. При цьому для кожного виду органів та підприємств, що знаходяться в їх підпорядкуванні, така система штучних територій є різною – для системи освіти, охорони здоров'я, правоохоронних органів, судових органів тощо.

По-друге, невирішеними остаточно залишаються проблеми «анклавів» та «ексклавів». Така проблема тривалий час існувала в Україні як наслідок радянської системи територіального устрою і її передбачалось вирішити в процесі формування добровільного об'єднання територіальних громад. Однак, на наш погляд, це був хибний підхід, оскільки вирішити проблему територіального характеру через запровадження механізму укрупнення соціальної основи (жителів) території неможливо. Це означає, що на сучасному етапі вказані проблеми територій залишились. Їх суть полягає в тому, що існують населені пункти, територія яких відірвана від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці.



## **Потреба у постійному забезпеченні достатньої матеріально-фінансової та соціальної основи адміністративно-територіальних одиниць**

Незважаючи на здійснене добровільне об'єднання територіальних громад та урахування критеріїв до їх спроможності [15], питання забезпечення такої самодостатності для новоутворених територіальних громад остаточно так і не були вирішені. Що ж стосується самодостатності адміністративно-територіальних одиниць, то ці питання так і не порушувалися в процесі реформи децентралізації, оскільки основна увага зосереджувалась на території територіальної громади. Особливо ці проблеми зараз виявляються на рівні сіл, податкова спроможність яких є значно нижчою за міську.

### **Висновки**

Отже, об'єднання територіальних громад в Україні не вирішило проблем територіального характеру у сфері місцевого самоврядування. Таке об'єднання можливо розглядати як вимушений захід для укрупнення територіальних громад з метою збільшення їх матеріально-фінансової основи, необхідної для реалізації власних та делегованих повноважень органів місцевого самоврядування відповідних територіальних громад. Сучасне законодавство та низка законопроектів, які закріплюють, що місцеве самоврядування формується і діє з урахуванням нового адміністративно-територіального устрою, не враховує того, що адміністративно-територіальна реформа базового рівня проведена не була. На сьогодні можна говорити лише про реформування адміністративно-територіального устрою країни на районному рівні. Звертає на себе увагу проблема правової невизначеності та невідповідності Конституції України існуючої системи адміністративно-територіального поділу України. Застосування нечіткої термінології, спрямованої на підміну понять та виправдання «факту проведення реформи адміністративно-територіального устрою на базовому рівні», може спричинити проблеми здійснення реальної реформи в майбутньому.

### **Список використаних джерел**

- [1] Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою. *Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування* / Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд. та місц. самоврядування ; редкол. Ю. П. Битяк та ін. Харків : Оберіг, 2012. 64 с. (Наукові доповіді. Вип. 3).
- [2] Serohin V., Serohina S., Bodrova I., Hrytsenko H., Omelianenko O. The Potential of Territorial Communities as a Factor of Socio-Environmental Development of Territories. *WSEAS Transactions on Environment and Development*. 2023. № 19. P. 197–206. <https://doi.org/10.37394/232015.2023.19.17>.
- [3] Губань Р. В. Становлення та розвиток адміністративно-територіального устрою України в XX – на початку XXI століття (історико-правове дослідження) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2018. 601 с.

- [4] Ковтун В., Зезуль Ю. Адміністративно-територіальний устрій як елемент конституційного дизайну. *Підприємство, господарство і право*. 2021. № 5. С. 127–131. <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.5.22>.
- [5] Демянчук О. І. Сутнісні характеристики та формування адміністративно-територіальних одиниць у контексті децентралізації регіонального розвитку. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія: Економіка*. 2018. № 9(37). С. 117–124.
- [6] Гетьман А. Б. Конституційно-правові засади адміністративно-територіального устрою України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2013. 190 с.
- [7] Гречко О. О. Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків : НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2018. 212 с.
- [8] Koshkalda I., Hoptsi D., Morozova H., Scoromna O., Gurskiene V. Methodology for assessing the sustainable development of administrative-territorial units. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. Vol. 1150: 9th International Scientific Conference on Sustainability in Energy and Environmental Science (21/06/2022–24/06/2022). P. 1–8. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1150/1/012020>.
- [9] Tatarchenko H., Biloshytska N., Biloshytskyi M., Shparber M., Bida S. Formation of United Territorial Communities Based on the Principle of Urban Agglomerations. *Lecture Notes in Civil Engineering Proceedings of the 4th International Conference on Building Innovations*. 2023. P. 559–567. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-17385-1\\_44](https://doi.org/10.1007/978-3-031-17385-1_44).
- [10] Horbliuk, S., Brovko, O. The Territorial and Decentralization Reform in Ukraine (2014–2020). *Studia Regionalne i Lokalne*. 2022. No. 88(2). С. 16–30. <https://doi.org/10.7366/1509499528802>.
- [11] Конституція України : офіц. текст від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text> (дата звернення: 25.06.2024).
- [12] Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України : Закон України від 28.07.2023 р. № 3285-IX. *Офіційний вісник України*. 2023. № 98. С. 9.
- [13] Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 25.06.2024).
- [14] Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 р. № 1654-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10#Text> (дата звернення: 25.06.2024).
- [15] Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214. *Офіційний вісник України*. 2015. № 33. С. 22.

## References

- [1] Bodrova, I.I. (2012). European experience of improving the administrative and territorial system. In Bityak Yu.P. (Ed.). *European experience of improving local self-government*. Kharkiv: Oberig. (Scientific reports. Issue 3).

- [2] Serohin, V., Serohina, S., Bodrova, I., Hrytsenko, H., & Omelianenko, O. (2023). The Potential of Territorial Communities as a Factor of Socio-Environmental Development of Territories. *WSEAS Transactions on Environment and Development*, 19, 197-206. <https://doi.org/10.37394/232015.2023.19.17>.
- [3] Huban, R.V. (2018). *The formation and development of the administrative and territorial system of Ukraine in the 20th – at the beginning of the 21st century (historical and legal research)*. Doctoral (Law) Thesis. Lviv.
- [4] Kovtun, V., & Zezul, Yu. (2021). Administrative-territorial organization as an element of constitutional design. *Entrepreneurship, economy and law*, 5, 127-131. <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.5.22>.
- [5] Demianchuk, O.I. (2018). Essential characteristics and formation of administrative-territorial units in the context of decentralization of regional development. *Scientific notes of the National University "Ostroh Academy". Series: Economy*, 9(37), 117-124.
- [6] Hetman, A.B. (2013). *Constitutional and legal foundations of the administrative and territorial system of Ukraine*. Ph.D. (Law) Thesis. Kyiv.
- [7] Hrechko, O.O. (2018). *Principles of territorial organization of Ukraine: constitutional and legal aspect*. Ph.D. (Law) Thesis.
- [8] Koshkalda I., Hoptsi D., Morozova H., Scoromna O., & Gurskiene V. (21/06/2022-24/06/2022). Methodology for assessing the sustainable development of administrative-territorial units. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. Vol. 1150: *9th International Scientific Conference on Sustainability in Energy and Environmental Science*, 1-8. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1150/1/012020>.
- [9] Tatarchenko, H., Biloshytska, N., Biloshytskyi, M., Shparber, M., & Bida, S. (2023). Formation of United Territorial Communities Based on the Principle of Urban Agglomerations. *Lecture Notes in Civil Engineering Proceedings of the 4th International Conference on Building Innovations*, 559-567. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-17385-1\\_44](https://doi.org/10.1007/978-3-031-17385-1_44).
- [10] Horbliuk, S., & Brovko, O. (2022). The Territorial and Decentralization Reform in Ukraine (2014–2020). *Studia Regionalne i Lokalne*, 88(2), 16-30. <https://doi.org/10.7366/1509499528802>.
- [11] Constitution of Ukraine. (June 28, 1996). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.
- [12] Law of Ukraine No. 3285-IX "On the procedure for solving certain issues of the administrative-territorial system of Ukraine". (July 28, 2023). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3285-20#Text>.
- [13] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 333 "On the approval of the Concept of reforming local self-government and territorial organization of power". (January 4, 2014). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>.
- [14] Decree of the Presidium of the Supreme Rada of the USSR No. 1654-X "On the procedure for resolving issues of the administrative-territorial system of the Ukrainian RSR". (March 12, 1981). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10#Text>.
- [15] Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 214 "On the approval of the Methodology for the formation of capable territorial communities". (April 8, 2015). Retrieved from <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#Text>.

**Олексій Юрійович Лялюк**

кандидат юридичних наук, доцент,  
в.о. завідувача кафедри державного будівництва  
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого  
61024, вул. Григорія Сковороди 77, Харків, Україна  
e-mail: alyalyuk@ukr.net  
ORCID 0000-0003-1214-0580

**Oleksii Yu. Lialiuk**

Ph.D. in Law, Associate Professor,  
Acting Head of the State Building Department  
Yaroslav Mudryi National Law University  
61024, 77 Hryhoriia Skovorody Str., Kharkiv, Ukraine  
e-mail: alyalyuk@ukr.net  
ORCID 0000-0003-1214-0580

**Рекомендоване цитування:** Лялюк О. Ю. Загальна характеристика проблем адміністративно-територіального устрою у сфері місцевого самоврядування. *Проблеми законності*. 2024. Вип. 166. С. 6–25. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.166.314078>.

**Suggested Citation:** Lialiuk, O.Yu. (2024). General Description of the Problems of Administrative and Territorial Structure in the Field of Local Self-Government. *Problems of Legality*, 166, 6-25. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.166.314078>.

Статтю подано / Submitted: 28.06.2024  
Доопрацьовано / Revised: 30.07.2024  
Схвалено до друку / Accepted: 31.10.2024  
Опубліковано / Published: 01.11.2024