

**ЛЬВІВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**Павлович-Сенета Ярина Павлівна**

УДК 342.951:35.071.5](477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**АВТОРЕФЕРАТ**  
дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

Львів- 2010

Дисертацією є рукопис

Робота виконана на кафедрі адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ Міністерства внутрішніх справ України.

**Науковий керівник:**

доктор юридичних наук, професор  
**Остапенко Олексій Іванович**,  
Львівський державний університет  
внутрішніх справ, професор кафедри  
адміністративного права та  
адміністративного процесу

**Офіційні опоненти:**

доктор юридичних наук, професор  
**Петков Сергій Валерійович**,  
Класичний приватний університет,  
проректор з науково-педагогічної  
роботи та міжнародних зв'язків  
(м. Запоріжжя)

кандидат юридичних наук  
**Баб'як Андрій Васильович**,  
Львівський державний університет  
внутрішніх справ, доцент кафедри  
оперативно-розшукової діяльності

Захист відбудеться «17» вересня 2010 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 35.725.03 у Львівському державному університеті внутрішніх справ за адресою: 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Львівського державного університету внутрішніх справ за адресою: 79007, м. Львів, вул. Городоцька, 26

Автореферат розіслано «12» серпня 2010 р.

**Учений секретар  
спеціалізованої вченої ради**

**І.Ю. Настасяк**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Актуальність теми дослідження.** Реформування вітчизняного адміністративного права – об'єктивна життєва необхідність, органічно пов'язана з євроінтеграційним вибором України. У сучасному розумінні зазначена галузь права виступає основним регулятором гармонійних взаємостосунків між публічною адміністрацією та громадянами. Нова доктрина українського адміністративного права спрямована на поєднання «людиноцентристської» та «державоцентристської» ідеологій таким чином, щоб норми цієї галузі у сфері діяльності публічної адміністрації служили найбільш доступним та ефективним засобом забезпечення максимально повної реалізації громадянами своїх прав, свобод та інтересів.

Одним із завдань адміністративної реформи в Україні стало розв'язання проблем, пов'язаних з реформуванням територіального устрою держави, побудовою оптимальної системи територіальної організації державного управління з управлінням муніципальним.

Організація адміністративно-територіального устрою особливо важлива для Української держави, бо від цього залежить розміщення адміністративних центрів і меж, взаємовідносини центру і обслуговуючої території, рівень консолідації суспільства, особливості розміщення соціально-культурних і економічних об'єктів, інформаційних центрів, інфраструктурне забезпечення центральних і віддалених районів. Адміністративно-територіальний поділ виступає інструментом збалансування інтересів центру і регіонів, а визначаючи адміністративно-правовий статус населених пунктів, формує демографічну ієрархію і співвідношення між міськими та сільськими поселеннями, а також напрями руху населення, його культурні, політичні та економічні орієнтації, що загалом засвідчує велику взаємозалежність систем адміністративно-територіального устрою і систем розселення.

Існуюча система адміністративно-територіального устрою України – складна ієрархічна структура, де є чимало відмінностей і суперечностей, зумовлених відсутністю цілісного правового регулювання територіального устрою і населених пунктів. Спостерігається невпорядкованість рівнів адміністративно-територіального поділу, невизначеність статусу населених пунктів, відсутність чітких критеріїв щодо визначення адміністративно-територіальних одиниць базового рівня, що, своєю чергою, призводить до неефективної територіальної організації влади, адже кожна адміністративно-територіальна одиниця наділена державою відповідними повноваженнями у сфері державного управління та виконує певні самоврядні функції. Особливої актуальності ця проблема набуває для специфічних міських адміністративно-територіальних утворень, на території яких діють кілька інших адміністративно-територіальних одиниць, але які не складають єдиної територіальної громади. Ключовою проблемою у сфері територіального устрою є створення необхідної матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, достатньої для реалізації повноважень його органів, і, відповідно, розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

Зроблені за останнє десятиліття кроки у напрямі вдосконалення правового регулювання територіального устрою держави є недостатніми, а проголошені реформи та концепції, покликані модернізувати організацію та функціонування адміністративно-територіального устрою держави, залишаються декларативними. Існуючі у цьому напрямі проблеми заслуговують належного наукового дослідження, узагальнення й аналізу. Теоретичною базою для такого аналітичного осмислення є наукові праці з теорії управління та адміністративного права провідних вітчизняних учених В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.І. Борденюка, І.П. Голосніченка, А.П. Зайця, Р.А. Калюжного, В.І. Кампо, І.Б. Коліушка, В.В. Корженка, М.І. Корнієнка, О.Д. Лазора, О.Я. Лазор, Н.Р. Нижник, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, В.Я. Тація, С.О. Телешуна, П.М. Ткачука, Ю.М. Тодики, В.М. Шаповала та інших.

Попри це, невідповідне вимогам сучасності вивчення специфіки адміністративно-територіальних одиниць, окремих областей, районів та населених пунктів, зумовленої їхнім соціальним, економічним, політичним, культурним, географічним, етнічним чи іншим значенням, а також недостатнє визначення особливостей функціонування виконавчої влади та місцевого самоврядування у зазначених складових територіального устрою держави, спричиняє потребу комплексного дослідження саме адміністративно-правового регулювання територіального устрою України.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертація підготована відповідно до програмних завдань, закріплених у Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 року № 810/98, Концепції сталого розвитку населених пунктів, схваленої постановою Верховної Ради України від 24 грудня 1999 року № 1359-XIV, цільової комплексної програми «Проблеми вдосконалення організації і діяльності органів законодавчої і виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні» № 0186.0.070865, пріоритетних напрямів науково-дослідних робіт Львівського державного університету внутрішніх справ «Сучасні проблеми захисту прав людини, удосконалення діяльності органів держави і місцевого самоврядування в умовах розбудови правової держави та громадянського суспільства в Україні» (державна реєстрація № 0106U003640) та «Проблеми реформування правової системи України» (державна реєстрація № 0109U007853).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* дисертаційної роботи полягає в тому, щоб на основі чинного законодавства та правозастосовчої практики проаналізувати адміністративно-правове регулювання територіального устрою України в умовах адміністративної реформи та внести науково-обґрунтовані пропозиції щодо його удосконалення.

Відповідно до мети були поставлені наступні *завдання*:

- здійснити аналіз становлення та розвитку територіального устрою;
- охарактеризувати теоретико-правові засади організації та функціонування територіального устрою;
- розкрити особливості адміністративно-правового статусу населених пунктів;

- визначити поняття адміністративно-правового регулювання територіального устрою;
- розглянути сутність механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою та його складових елементів;
- розкрити зміст основних напрямів, форм та специфіки діяльності місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування у складових частинах територіального устрою;
- з'ясувати рівень матеріально-фінансового забезпечення територіальних одиниць;
- сформулювати рекомендації спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що склалися в процесі організації та функціонування територіального устрою України.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правове регулювання територіального устрою України.

*Методи дослідження.* З метою розв'язання поставленого в дисертації наукового завдання застосовано комплексний системний підхід, який дав змогу використати в процесі аналізу різноманітні наукові напрацювання вітчизняних та зарубіжних дослідників. У роботі застосовувались сучасні загальнонаукові та спеціально-наукові методи дослідження.

За допомогою історико-правового методу відтворено історичний процес становлення територіального устрою та закономірностей розвитку населених пунктів українських земель, розглянуто нормативно-правову базу щодо повноважень органів влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях (підрозділи 1.1, 2.1, 3.1). Методи аналізу, синтезу та узагальнення використовувались для поглиблення понятійного апарату, встановлення загальних особливостей і ознак, визначення сутності, місця і ролі територіального устрою та його складових частин (розділи 1, 2, 3). Структурно-функціональний метод застосовувався при дослідженні сучасного поділу території України на відповідні адміністративно-територіальні одиниці та розподілу владних повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у них (підрозділи 1.3, 3.1). Для теоретичного узагальнення та розробки пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою України використовувався формально-логічний та прогностичний метод (розділ 3). У роботі ще застосовані методи: порівняння – при виявленні особливостей суспільних відносин, що склалися у процесі організації та функціонування територіального устрою України, а також при опрацюванні наукової літератури та законодавства; описання – при дослідженні сутності поняття та категорій населених пунктів (розділ 2); збору та опрацювання отриманої правової інформації – при проведенні анкетування населення та опрацюванні заповнених анкет; системний – згідно з яким територіальний устрій та його елементи розглядаються та аналізуються у взаємозв'язку, взаємозалежності та розвитку (розділи 1, 2, 3).

*Нормативно-правовою основою роботи* є положення Конституції України, законів та інших нормативно-правових актів України, зарубіжних держав.

*Емпіричну базу дослідження* становлять довідкові матеріали, статистичні дані Державного комітету статистики України та численні публікації у періодичних виданнях. Поглибленому вивченню проблеми слугував проведений аналіз громадської думки за результатами спеціально розробленого та проведеного анкетування 500 громадян різних вікових категорій та професій.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що вони отримані внаслідок комплексного дослідження адміністративно-правового регулювання територіального устрою в Україні на основі останніх досягнень вітчизняної правової науки, а також соціально-політичних, економічних та правових явищ у державі.

У результаті проведеного наукового дослідження у дисертаційній роботі *уперше*:

- запропоновано концептуально нові за змістом засади побудови і функціонування територіального устрою України, його складових елементів та населених пунктів;

- визначено основні недоліки реформування сучасного адміністративно-територіального устрою;

- розроблено поняття адміністративно-правового статусу населеного пункту та критеріїв надання населеним пунктам спеціального статусу;

- охарактеризовано сутність механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою;

- обґрунтовано основні напрями матеріально-фінансового забезпечення самостійності адміністративно-територіальних одиниць;

- запропоновано шляхи удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою України;

*удосконалено*:

- наукові підходи щодо визначення основних понять за темою дисертаційної роботи;

- існуючий розподіл повноважень органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування в адміністративно-територіальних одиницях різних рівнів, спрямований на вдосконалення ефективності функціонування усієї системи територіального устрою;

*набули подальшого розвитку*:

- характеристика співвідношення понять «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальна одиниця», «населений пункт», «поселення» тощо;

- питання щодо утворення, ліквідації, зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів;

- положення про адміністративно-правовий статус міст Севастополя та Львова;

- пропозиції щодо ефективного проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес – можливість їх використання в Україні:

– у *правотворчості* – для внесення змін і доповнень до чинного законодавства України з метою удосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою держави (акт впровадження у Львівській обласній державній адміністрації);

– у *правозастосовній діяльності* – для покращення діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у процесі вирішення питань місцевого значення;

– у *науково-дослідницькій роботі* – для подальшого розв'язання проблем, пов'язаних із реформуванням адміністративно-територіального устрою, системи місцевого самоврядування та дослідженням правового статусу населених пунктів;

– у *навчальному процесі* – під час викладання навчальних курсів «Адміністративне право України», «Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні», «Державне управління», підготовки відповідних навчально-методичних посібників (акт впровадження у ЛьвДУВС від 14 квітня 2010 р. № 16);

– у *правовиховній сфері* – для підвищення рівня правової свідомості та культури суспільства, підготовки населення до належного сприйняття реформування територіального устрою держави.

**Особистий внесок здобувача.** Сформульовані у дисертації положення, узагальнення, оцінки та висновки, рекомендації та пропозиції обґрунтовані дисертантом на підставі особистих досліджень.

**Апробація результатів дисертації.** Одержані у процесі дослідження результати оприлюднені на міжнародній конференції молодих учених і студентів «Інноваційні процеси економічного і соціально-культурного розвитку: вітчизняний і зарубіжний досвід» (м.Тернопіль, 2009 р.), II-й міжнародній науково-практичній конференції «Актуальні проблеми адміністративного законодавства України: шляхи його вдосконалення» (м.Івано-Франківськ, 2009 р.), всеукраїнській науковій конференції ад'юнктів, аспірантів та здобувачів «Проблеми правової реформи та розбудови громадянського суспільства в Україні» (м.Львів, 2007 р.), всеукраїнській науково-практичній конференції «Взаємодія громадян та правоохоронних органів в контексті формування правової держави: правові, історичні, філософські та психологічні аспекти» (м.Львів, 2008 р.) щорічних наукових конференціях «Проблеми діяльності кримінальної міліції в умовах розбудови правової держави» (м.Львів, 2007 р. та 2008 р.) та науковій конференції «Актуальні проблеми підготовки фахівців для підрозділів Державної служби боротьби з економічними злочинами» (м.Львів, 2009 р.).

**Публікації.** За темою дисертації опубліковано 7 наукових праць у фахових наукових виданнях, перелік яких затверджено ВАК України.

**Структура та обсяг дисертації.** Структура роботи зумовлена метою та завданнями дослідження і складається із вступу, трьох розділів, які об'єднують сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертації становить 215 сторінок, з них 15 сторінок займає список використаних джерел (202 найменування).

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано вибір теми дисертаційного дослідження, акцентовано увагу на її актуальності; вказано на зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами; визначено мету і завдання, об'єкт, предмет, методологічні основи дослідження; розкрито наукову новизну одержаних результатів, їх наукову і практичну значущість; подано відомості про апробацію результатів дослідження й публікації за темою дисертації.

**Розділ 1 «Теоретико-правові засади організації та функціонування територіального устрою в Україні»** складається з трьох підрозділів, у яких здійснено дослідження історичного становлення поняття, засад та системи територіального устрою України, а також аналіз можливих шляхів його реформування.

У підрозділі 1.1. *«Становлення територіального устрою українських земель»* розкрито процес історичного розвитку системи територіального устрою України, статус її територіальних одиниць, населених пунктів, та організації публічної влади у них. Встановлено, що за формою державного устрою Київська Русь була ранньофеодальною імперією, яка періодично набувала ознак міжкнязівської федерації або конфедерації, а часом перетворювалась на конгломерат самостійних князівств, зв'язаних складними відносинами сюзеренітету-васалітету і міжкнязівських угод, формального визнання єдності Київської Русі і першості Великого князя Київського.

Територіальний устрій на українських землях за часів Польсько-Литовської держави XV-XVIII стст. передбачав поділ на воєводства, що ділились на повіти (землі, староства, округи) та волості.

Територіальний устрій козацької держави – Запорізької Січі – мав подвійний поділ: військовий та територіальний. Управління у його складових частинах здійснювалося здебільшого на демократичних засадах рівноправності всіх козаків, праві вільного обрання посадових осіб, підпорядкування меншості рішенням більшості тощо. Наприкінці XVIII ст. етнічні українські землі опинилися у складі найбільших у Європі імперій – Російської та Австрійської. Їх територіальний поділ та організація публічної влади почали формуватися подібно до цих держав, проте з вузькообмеженими самоврядними функціями.

В Українській державі періоду Центральної Ради Законом «Про розподіл України на землі» від 6 березня 1918 р. уперше пропонувалося формування нового адміністративно-територіального устрою з урахуванням географічних, природно-кліматичних, етнографічних та історичних особливостей українських земель. Останні зміни територіального поділу українських земель у складі СРСР відбулися в 1953 р. (було запроваджено систему адміністративно-територіального устрою відповідно до єдиної командно-адміністративної системи управління). Однак, успадкований від радянської епохи адміністративно-територіальний поділ України не відображає історичні, економічні, етнічні, географічні та інші особливості сучасної Української



держави. Вимагає розв'язання проблема розвитку населених пунктів, критеріїв для їх визначення та класифікації.

У підрозділі 1.2. «Поняття та основні засади територіального устрою в Україні» проаналізовано зміст понять «територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій» та розкрито їхнє співвідношення. Встановлено, що «територіальний устрій» – загальне поняття, а «адміністративно-територіальний устрій» є його формою, що характерна для України як унітарної держави.

Досліджуючи правові принципи побудови та функціонування територіального устрою, констатовано, що названі у ст. 132 Конституції України засади територіального устрою неспроможні повністю забезпечити стабільне й ефективне його функціонування. Пропонується закріпити у чинному Законі України «Про територіальний устрій» розширений перелік засад формування та організації територіального устрою.

У характеристиці такої засади територіального устрою, як поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, звертається увага на необхідність чіткого законодавчого визначення процедури формування адміністративно-територіальних одиниць із визначенням у ній ролі органів державної влади, органів місцевого самоврядування та територіальних громад населених пунктів.

Аналізуючи засаду збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, наголошено на необхідності удосконалення регіональної політики у зв'язку із наявністю чинників, що засвідчують розбалансованість усіх сфер суспільної діяльності. Вказано на потребу збалансованого розвитку не лише регіонів, а й усіх видів адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням їх історичних, географічних, економічних, екологічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

У підрозділі 1.3. *Адміністративно-територіальні одиниці: поняття та система адміністративно-територіальних одиниць в Україні* охарактеризовано поняття адміністративно територіальної одиниці та сучасний стан системи територіального устрою.

Поняття адміністративної одиниці розкрито через її призначення – створення просторової основи для організації і діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку відповідної території та надання послуг населенню.

Сучасна система адміністративно-територіального устрою України є багаторівневою і складною та потребує функціонального удосконалення, шляхом розв'язання таких проблем:

- усунення законодавчої неврегульованості правового статусу адміністративно-територіальних одиниць;
- ліквідації надмірної подрібненості системи адміністративно-територіальних одиниць (особливо базового рівня), а також розташування на території одних адміністративно-територіальних одиниць інших;

- анулювання диспропорцій між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня за географічними, соціально-економічними, демографічними та іншими показниками;
- визначення чітких критеріїв для утворення адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів;
- розмежування повноважень органів публічної влади різних рівнів адміністративно-територіального устрою;
- створення умов для матеріально-фінансового забезпечення адміністративно-територіальних одиниць;
- розробки єдиної загальнодержавної концепції реформування територіального устрою.

Встановлено, що механічне скорочення кількості адміністративно-територіальних одиниць не забезпечить їхню фінансову самостійність, а навпаки поглибить існуючі проблеми територіального устрою.

**Розділ 2 «Адміністративно-правове забезпечення статусу населених пунктів в Україні»** складається з двох підрозділів, де досліджено поняття та категорії населених пунктів та здійснено аналіз адміністративно-правового статусу населених пунктів.

*У підрозділі 2.1. «Населений пункт і його соціальна, політична та адміністративно-правова сутність. Категорії населених пунктів»* охарактеризовано зміст поняття «населений пункт»; проаналізовано співвідношення понять «населений пункт», «поселення», «адміністративно-територіальна одиниця»; розкрито сутність категорій населених пунктів (село, селище, місто). Зазначається про наявність істотних прогалів у правовому регулюванні статусу населених пунктів в Україні.

Визначено, що населений пункт – це місце постійного проживання людей з певним рівнем розвитку інфраструктури, а поселення – є місцем, де проживають недавно або проживають тимчасово, а тому ці терміни не тотожні. Наголошено, що в Україні далеко не кожний населений пункт є самостійною адміністративно-територіальною одиницею. У сільській місцевості дуже поширеною є практика створення сільських та селищних рад, які об'єднують кілька населених пунктів, що перебувають під юрисдикцією єдиної для них територіальної громади та органів місцевого самоврядування, які вона обирає.

Підкреслено, що існує певна складність при визначенні меж населених пунктів, оскільки сьогодні безліч сіл, селищ та міст розташовані на території інших населених пунктів. Обґрунтовано думку про те, що такі населені пункти слід об'єднувати з метою забезпечення цілісності території населеного пункту та її соціально-економічного розвитку.

У процесі характеристики населених пунктів встановлено, що окремі з них часто не відповідають тій категорії, до якої відносяться. Звернено увагу на те, що віднесення населених пунктів до категорій «село», «селище», «місто» повинно здійснюватися з огляду на чисельність населення, рівень урбанізації, організацію комунального господарства, характер економічної діяльності мешканців та функціональне призначення населеного пункту. Зазначається, що особливої уваги у процесі правового регулювання потребує місто як важливий

політичний, економічний, культурний, освітній, науковий та інформаційний центр.

*У підрозділі 2.2. «Адміністративно-правовий статус населених пунктів та його особливості» розкрито зміст адміністративно-правового статусу населених пунктів, критерії, які зумовлюють спеціальний статус населених пунктів. Вказано на відсутність правового регулювання адміністративно-правового статусу населених пунктів.*

Звертається увага на те, що адміністративно-правовий статус населеного пункту і категорія населеного пункту явища не тотожні. Вказаний статус визначається обсягом повноважень, наданих органам державної влади та місцевого самоврядування у цьому населеному пункті. Встановлено, що в категорії населеного пункту відображено такі його найсуттєвіші ознаки, як чисельність населення, галузі виробництва, інфраструктура, сфери зайнятості постійних мешканців, а адміністративно-правовий статус населеного пункту свідчить про місцеві органи публічної влади, їх повноваження та відповідальність, ступінь підпорядкованості центру. З огляду на це, населені пункти, що відносяться до одної категорії можуть мати різний адміністративно-правовий статус.

У роботі охарактеризовано спеціальний статус столиці України м. Києва, проаналізовано особливості, які можуть бути підставою для надання спеціального статусу м. Львову. Аналізуючи критерії, що зумовлюють спеціальний статус м. Севастополя та його складну територіальну структуру, запропоновано підпорядкувати місто Автономній Республіці Крим.

**Розділ 3 «Удосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою в Україні» складається з двох підрозділів.**

*У підрозділі 3.1. «Поняття та сутність механізму адміністративно-правового регулювання територіального устрою в Україні» розкрито зміст та принципи адміністративно-правового регулювання територіального устрою, а також охарактеризовано складові його механізму.*

Характеризуючи адміністративно-правові норми, як один з елементів адміністративно-правового регулювання територіального устрою, вказано на те, що вони повинні бути орієнтовані на реалізацію та захист прав і свобод громадян. Зосереджено увагу на гострій потребі системного, без істотних прогалин, дієвого та ефективного законодавства, яке б забезпечило збалансований розвиток всіх територіальних складових частин держави.

Встановлено, що важливе місце у механізмі адміністративно-правового регулювання територіального устрою займають владні повноваження, які проявляються як права і обов'язки певних суб'єктів адміністративних правовідносин. Звернено увагу на проблему розподілу повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, яку поглиблює нераціональний територіальний устрій.

*У підрозділі 3.2. «Матеріально-фінансова самостійність адміністративно-територіальних одиниць – основа удосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою України» на основі аналізу законодавчих гарантій матеріально-фінансового забезпечення*

органів місцевого самоврядування досліджено три напрями формування економічної самостійності адміністративно-територіальних одиниць: фінансове забезпечення місцевих бюджетів, удосконалення розподілу податкових платежів, формування комунальної власності. Встановлено, що надання органам місцевого самоврядування повноважень органів виконавчої влади повинно здійснюватися лише за умови відповідного матеріального і фінансового забезпечення.

Аналізуючи удосконалення механізму формування доходів органів місцевого самоврядування, зазначається важливість кількісної та якісної стабілізації місцевих і загальнодержавних податків та зборів шляхом проведення податкової реформи.

Характеризуючи комунальну власність, автор вказує на відсутність чіткої правової регламентації цього інституту і спричинен цим проблеми щодо визначення суб'єктів та об'єктів комунальної власності, управління спільним майном територіальних громад, відчуження майна комунальної власності, визначення права комунальної власності на землю, реалізації права комунальної власності.

## ВИСНОВКИ

У результаті проведеного дослідження сформульовано теоретичні узагальнення та нові шляхи вирішення наукових завдань, спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою в Україні:

1. Історичний досвід свідчить про те, що формування територіального устрою українських земель відбувалося стихійно, з огляду на системи управління держав, які панували на етнічній території України з часів княжої доби і до набуття нею незалежності у 1991 р. Сучасний багатоступеневий територіальний поділ України, успадкований від минулого, не відповідає політичним, економічним, етнічним, соціальним засадам сучасної незалежної Української держави: ще немає єдиної політичної і правової концепції формування нового територіального устрою згідно з сучасними суспільно-політичними та економічними умовами, а проблемі розвитку населених пунктів, критеріям для їх визначення та класифікації уваги практично не приділяється; кожна з існуючих політичних сил держави визнає необхідність територіальної реформи, проте стратегія такого реформування у кожній з них різна.

2. Територіальний устрій визначено як зумовлену історичними, соціально-економічними, географічними, демографічними та іншими чинниками внутрішню територіальну організацію держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, що є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Водночас, конституційні засади територіального устрою не забезпечують ефективної побудови, функціонування та розвитку адміністративно-територіальних одиниць всіх рівнів, що викликало пропозицію розширити їх перелік.

3. У питанні утворення, зміни меж та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць виключати роль держави сьогодні видається неможливим. За таких умов держава може встановлювати вимоги (критерії), яким мають відповідати адміністративно-територіальні одиниці, утворювати їх за «усною» згодою територіальної громади.

4. Адміністративно-територіальна одиниця – це частина території держави, яка визначена з урахуванням історичних, соціально-економічних, географічних, демографічних особливостей, що об'єднує постійних мешканців населеного пункту та є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування з метою забезпечення збалансованого соціально-економічного розвитку відповідної території та надання послуг населенню. В окремих випадках на утворення адміністративно-територіальної одиниці можуть впливати й інші особливості території, наприклад: національно-етнічні, релігійні, природно-екологічні, рекреаційні, культурні. Майбутня модель системи територіального устрою держави повинна передбачати цілісне поєднання упорядкованих, взаємопов'язаних і закономірно розташованих адміністративно-територіальних одиниць. Доцільно скоротити кількість адміністративно-територіальних одиниць в індивідуальному порядку за рахунок їх укрупнення з метою формування економічно і фінансово спроможних територіальних громад, а також забезпечення їх кадрового, інформаційного та організаційного функціонування.

5. Встановлено, що населений пункт – це сформоване з огляду на історичні, демографічні та соціально-економічні чинники, місце постійного проживання людей, що має певний рівень розвитку інфраструктури, а також визначені законом назву, територію, межі та може, в установленому законом порядку, виступати основою для створення адміністративно-територіальної одиниці. Сучасні диспропорції у розвитку населених пунктів, що відносяться до одної категорії (міста, селища, села), зумовлюють необхідність законодавчого закріплення критеріїв, відповідно до яких можливим стане віднесення населених пунктів до категорій, яким вони відповідають.

6. Дослідивши проблему розміщення одних населених пунктів на території інших та встановлення меж населених пунктів, пропонуємо у процесі реформування територіального устрою, об'єднувати територіальні громади таких сіл, селищ та міст з метою створення адміністративно-територіальної одиниці, адже вони мають тісні соціально-економічні взаємозв'язки і не можуть існувати і розвиватися відокремлено. Проте ліквідувати для цього самі населені пункти вважаємо недоцільним, оскільки села, селища та міста, які увійдуть до складу інших міст, внаслідок розташування на їх території, можуть утворювати окремий район у місті зі збереженням своєї історичної назви та низки самоврядних функцій.

7. Аналіз адміністративно-правового статусу населених пунктів показав, що це регламентоване правом становище населеного пункту, яким визначено його сутність та зміст, а також повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування на території цього населеного пункту. Адміністративно-правовий статус населеного пункту і категорія населеного

пункту явища не тотожні, оскільки населені пункти, що відносяться до одної категорії можуть мати різний адміністративно-правовий статус.

8. Адміністративно-правове регулювання територіального устрою має визначальне значення для практичного забезпечення ефективності розпочатої в Україні територіальної реформи. У процесі цієї діяльності важливе значення належить розв'язанню проблеми розподілу повноважень у складових частинах територіального устрою між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. Для досягнення цього доцільним є: 1) чітке визначення та законодавче закріплення повноважень кожного місцевого органу державної влади і місцевого самоврядування; 2) розширення практики укладення договорів і угод між органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування щодо передачі вирішення окремих питань у відповідних соціально-економічних сферах; 3) втілення в основу сучасної системи територіальної організації влади принципу субсидіарності; 4) удосконалення інституту відповідальності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування; 5) прийняття спеціального закону для визначення порядку надання органам місцевого самоврядування державних повноважень та матеріальних ресурсів для цього, контроль за виконанням цих повноважень тощо.

9. Встановлено, що однією з основ удосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою є матеріально-фінансова самостійність його територіальних одиниць, яку можна забезпечити шляхом: 1) визначення права власності на природні ресурси, землю та виокремлення комунальної власності; 2) визначення обсягів і правового режиму підприємств та інших об'єктів комунальної власності, удосконалення управління ними, формування та ефективного використання об'єктів комунальної власності, створення відкритого для доступу їхнього реєстру; 3) законодавчого визначення порядку формування і використання самостійного місцевого бюджету, стабільних довгострокових джерел його наповнення; 4) створення законодавчої бази матеріально-фінансового забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування через прийняття окремих законів про місцеві природні ресурси, комунальну власність, місцевий бюджет, місцеві податки і збори, комунальний кредит і цінні папери тощо.

## **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ**

1. Населені пункти в Україні (термінологія, поняття, правовий статус) // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2007. – Вип. 1. – С. 347-356.

2. Особливості адміністративно-правового статусу населених пунктів // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 2. – С. 120-127.

3. Відповідність статусу міста Львова загальнонаціональним інтересам України // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. Збірник наукових праць Донецького юридичного інституту Луганського університету внутрішніх справ. – 2008. – № 1. – С. 103-109.

4. Філософсько-правові концепції і характеристика міста як соціального феномена // Митна справа. Наук.-аналіт. журнал. – 2008. – № 1. – С. 58-64.

5. Чи потрібний місту Севастополю спеціальний статус? // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2008. – Вип. 3. – С. 165-173.

6. Організаційно-правове та інформаційне забезпечення реформування системи територіального устрою України // Правова інформатика. – 2009. – № 2 (22). – С. 79-87.

7. Розподіл повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування – один із напрямів реформування адміністративно-територіального устрою в Україні // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. – 2009. – Вип. 2. – С. 124-133.

## АНОТАЦІЯ

**Павлович-Сенета Я.П. Адміністративно-правове регулювання територіального устрою України. – Рукопис.**

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Львівський державний університет внутрішніх справ. – Львів, 2010.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню законодавчих, теоретичних та практичних проблем функціонування територіального устрою. Проаналізовано основні етапи становлення територіального устрою, розкрито сучасний стан та перспективи розвитку системи адміністративно-територіальних одиниць. Досліджено особливості нормативного забезпечення та адміністративно-правовий статус населених пунктів. Запропоновано визначальні напрями удосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою, шляхом наукової розробки його механізму та забезпечення матеріально-фінансової самостійності адміністративно-територіальних одиниць.

**Ключові слова:** територіальний устрій; адміністративно-територіальна одиниця; населений пункт; адміністративно-правовий статус; адміністративно-правове регулювання.

## АННОТАЦИЯ

**Павлович-Сенета Я.П. Административно-правовое регулирование территориального устройства в Украине. – Рукопись.**

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07. – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Львовский государственный университет внутренних дел. – Львов, 2010.

Диссертация посвящена комплексному исследованию законодательных, теоретических и практических проблем функционирования территориального

устройства. Проанализированы основные этапы становления территориального устройства Украины со времен Киевской Руси до наших дней. Установлено, что территориальное устройство современной Украины сформировалось при отсутствии самостоятельной методологии и было адаптировано к общей командно-административной советской системе управления.

В работе исследованы современное состояние и перспективы развития системы административно-территориальных единиц. На основе анализа законодательства и фактического состояния системы территориального устройства Украины теоретически обоснованы его преимущества и недостатки. Будущая модель системы территориального устройства государства должна предусматривать сокращение количества административно-территориальных единиц базового уровня за счет их укрупнения с целью формирования экономически и финансово состоятельных территориальных общин. Целесообразным видится создание трех- или четырехуровневой системы административно-территориального устройства.

В Украине не каждый населенный пункт является самостоятельной административно-территориальной единицей. В этой связи исследованы критерии на основе которых населенные пункты относятся к категориям город, поселок, село. Рассмотрена проблема установления границ населенных пунктов. Анализируются проблемы административно-правового статуса населенных пунктов, специального статуса городов. Установлено, что специальный статус могут иметь не только города, но и поселки и села.

Предложены определяющие направления совершенствования административно-правового регулирования территориального устройства, путем научной разработки его механизма и обеспечения материально-финансовой самостоятельности административно-территориальных единиц. Обращается внимание на проблему распределения полномочий органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти, которую усугубляет нерациональное территориальное устройство. На основе анализа законодательных гарантий материально-финансового обеспечения органов местного самоуправления в Украине, исследованы три направления формирования экономической самостоятельности административно-территориальных единиц: финансовое обеспечение местных бюджетов, совершенствование распределения налоговых платежей, формирования коммунальной собственности. Установлено, что предоставление органам местного самоуправления полномочий органов исполнительной власти должно осуществляться лишь при условии соответствующего материального и финансового обеспечения.

**Ключевые слова:** территориальное устройство; административно-территориальная единица; населенный пункт; административно-правовой статус; административно-правовое регулирование.

## ANOTATION



**Pavlovych-Seneta Ya.P. Administrative and legal regulation of the territorial system of Ukraine. – Manuscript.**

The thesis for the scientific degree of a candidate of law in specialty 12.00.07 – administrative law and procedure, financial law, information law. – Lviv State University of Internal Affairs. – Lviv, 2010.

The dissertation is deals with the complex research of the legislative, theoretical and practical problems of functioning of the territorial system. The main stages of the territorial system formation are analyzed, the current state and prospects of development of administrative-territorial units are described. The peculiarities of law enforcement and administrative-legal status of inhabited settlements are investigated. The specific ways of improvement of administrative-legal regulation of the territorial system through the scientific development of its mechanism and the maintenance of the independence of administrative-legal units are suggested.

**Keywords:** territorial system division, administrative-legal units, inhabited settlement, administrative-legal status, administrative-legal regulation.