**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

**ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ**

**кафедра адміністративного та господарського права**

**Кваліфікаційна робота**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_магістра\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(рівень вищої освіти)

на тему Територіальний устрій України: особливості конституційно-правого регулювання в сучасних умовах євроінтеграції

Виконав: студент магістратури, групи\_\_\_\_\_\_

спеціальності

спеціальності 081 право

А.В. Крокосюк

Керівник ст. викладач, к.ю.н. Гаджиєва Ш.Н.

Рецензент\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(посада, вчене звання, науковий ступінь, прізвище та ініціали)

Запоріжжя – 2020

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ**

**ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ**

Факультет\_\_\_юридичний \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Кафедра\_\_адміністративного та господарського права \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Рівень вищої освіти\_\_\_магістр\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Спеціальність \_\_\_\_\_081 право\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(шифр і назва)

**ЗАТВЕРДЖУЮ**

Завідувач кафедри\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

«\_\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_20\_\_\_\_року

**З А В Д А Н Н Я**

НА КВАЛІФІКАЦІЙНУ РОБОТУ СТУДЕНТУ

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ Крокосюк Анастасія Володимирівна \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(прізвище, ім’я, по батькові)

1. Тема роботи (проекту) Територіальний устрій України: особливості конституційно-правого регулювання в сучасних умовах євроінтеграції

керівник роботи Гаджиєва Ш.Н., старший викладач кафедри адміністративного та господарського права, к.ю.н.,

затверджені наказом ЗНУ від «\_\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_20\_\_\_року №\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Строк подання роботи \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_
2. Вихідні дані до роботи \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Зміст розрахунково-пояснювальної записки (перелік питань, які потрібно розробити) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Перелік графічного матеріалу (з точним зазначенням обов’язкових креслень) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. Консультанти розділів роботи

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Розділ | Прізвище, ініціали та посада  консультанта | Підпис, дата | |
| завдання  видав | завдання  прийняв |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |

1. Дата видачі завдання\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| №  з/п | Назва етапів кваліфікаційної роботи | Строк виконання етапів роботи | Примітка |
| 1. | Затвердження теми роботи в результаті опрацювання та обговорення з науковим керівником у відповідності до магістерської програми |  |  |
| 2. | Узгодження проекту плану та завдання до магістерської роботи |  |  |
| 3. | Збір та вивчення джерел інформації для написання дипломної роботи; |  |  |
| 4. | Складання плану дипломної роботи |  |  |
| 5. | Написання першого розділу |  |  |
| 6. | Попередній звіт керівника і студента про хід виконання завдання на дипломну роботу на кафедрі |  |  |
| 7. | Складання схематичних матеріалів |  |  |
| 8. | Збір статистичних даних |  |  |
| 9. | Написання вступу, висновків |  |  |
| 10. | Виправлення зауважень |  |  |
| 11. | Підготовка презентації та захист роботи |  |  |

Студент \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(підпис) (ініціали та прізвище)

Керівник роботи (проекту) \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(підпис) (ініціали та прізвище)

**Нормоконтроль пройдено**

Нормоконтролер \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

(підпис) (ініціали та прізвище)

РЕФЕРАТ

Крокосюк А.В. Територіальний устрій України: особливості конституційно-правового регулювання в сучасних умовах євроінтеграції. Запоріжжя, 2020. 85с.

Кваліфікаційна робота складається зі 85 сторінок, містить 85 джерел використаної інформації.

Становлення демократичної моделі організації публічної влади в Україні зумовлює необхідність удосконалення територіального устрою. У сьогоднішніх реаліях ідея реформування територіального устрою Української держави та впровадження ефективної організаційної структури державної влади привертає дедалі більшу увагу науковців, політиків та громадськості. Адже ключові ідеї доктрини організації території держави, як свідчить історичний досвід, мали визначальний вплив на вчення про державу, як інституційну систему організації публічної влади, способи і форми її організації в демократичному суспільстві та функціонування політичної системи загалом.

Об’єктом дослідження є правові відносини, які виникають у процесі застосування принципів територіального устрою України.

Предметом дослідження є територіальний устрій України: особливості конституційно-правового регулювання в сучасних умовах євроінтеграції.

Метою кваліфікаційної роботи є дослідження конституційно-правової сутності територіального устрою України, визначення структури та змісту інституту територіального устрою України.

Методологічною основою дослідження є загальнонаукові та спеціальні методи пізнання. Зокрема, за допомогою діалектичного методу принципи територіального устрою України розглядаються у взаємозв’язку і взаємозалежності.

Використання системного та структурного методів дозволило дослідити територіальний устрій як державно-правове явище, розкрити зміст кожного із принципів територіального устрою окремо, класифікувати ці принципи за рівнем закріплення у нормативно-правових актах, проаналізувати впровадження конституційних принципів територіального устрою України в державно-правову практику, виявити проблеми їх реалізації та запропонувати рекомендації щодо вдосконалення їх практичного втілення. Історико-правовий метод дав змогу дослідити становлення та розвиток інституту принципів територіального устрою України у конституційному процесі України. Порівняльно-правовий метод застосовано для аналізу та порівняння положень Конституції України з Основними Законами зарубіжних держав, положеннями міжнародних правових актів, які є обов’язковими для виконання Україною. У дослідженні застосовано також методи збору інформації, аналізу, синтезу, аналогії при вивченні документів; метод узагальнення використано при підготовці висновків.

ТЕРИТОРИАЛЬНИЙ УСТРІЙ, УНІТАРИЗМ, АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРИАЛЬНИЙ УСТРІЙ, ПРИНЦИПИ, ТЕРИТОРІАЛЬНА ЦІЛІСТНОСТЬ, ЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ, КОНСТИТУЦІЯ

SUMMARY

Krokosyuk A.V. Territorial structure of Ukraine: peculiarities of constitutional regulation in modern conditions of European integration. Zaporizhia, 2020. 85р.

The qualification work consists of 85 pages, contains 85 sources of information used.

The formation of a democratic model of organization of public authority in Ukraine necessitates the improvement of the territorial system. In today's realities, the idea of reforming the territorial structure of the Ukrainian state and introducing an effective organizational structure of state power is attracting increasing attention from scholars, politicians and the public. After all, the key ideas of the doctrine of organization of the territory of the state, as evidenced by historical experience, had a decisive influence on the doctrine of the state as an institutional system of organization of public power, ways and forms of its organization in a democratic society and the functioning of the political system as a whole.

The object of the study is the legal relations that arise in the process of applying the principles of territorial organization of Ukraine.

The subject of the study is the territorial structure of Ukraine: features of constitutional and legal regulation in modern conditions of European integration.

The purpose of qualification work is to study the constitutional and legal nature of the territorial structure of Ukraine, to determine the structure and content of the institute of territorial structure of Ukraine.

The methodological basis of the research is general scientific and special methods of cognition. In particular, through the dialectical method, the principles of territorial structure of Ukraine are considered interconnected and interdependent.

The use of systemic and structural methods allowed to explore the territorial system as a state-legal phenomenon, to reveal the content of each of the principles of territorial structure separately, to classify these principles by the level of consolidation in normative legal acts, to analyze the implementation of the constitutional principles of territorial structure of Ukraine in the state-legal practice. problems of their implementation and offer recommendations for improving their practical implementation. The historical and legal method made it possible to study the formation and development of the Institute of the principles of territorial structure of Ukraine in the constitutional process of Ukraine. The comparative legal method is applied to analyze and compare the provisions of the Constitution of Ukraine with the Basic Laws of foreign states, the provisions of international legal acts that are binding on Ukraine. The study also applied methods of information gathering, analysis, synthesis, analogy when studying documents; the method of generalization was used in drawing conclusions.

TERRITORIAL DEVICE, UNITARISM, ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DEVICE, PRINCIPLES, TERRITORIAL INTEGRITY, CENTRALIZATION, DECENTSENTRICATION

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ…………………………………..……9

РОЗДІЛ 1 ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА……………………...…………10

РОЗДІЛ 2 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА……………………………………….44

2.1 Теоретичні основи територіального устрою держави……….…44

2.2 Європейський досвід конституювання принципів територіального устрою………………………………...…………52

ВИСНОВКИ………………………………………………………………….73

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ………………………...…………77

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ЄС Європейський Союз

ООН Організація об’єднаних націй

НДР Німецька Демократична Республіка

НБСЄ Нарада з безпеки та співробітництва в Європі

ФРН Федеративна Республіка Німеччини

ст. стаття

п. пункт

ВІДГУК

на кваліфікаційну роботу слухача магістратури спеціальності 081 «Право» заочної форми навчання юридичного факультету

Крокосюк Анастасії

на тему: «Територіальний устрій України: особливості конституційно-правового регулювання в сучасних умовах євроінтеграції»

Кваліфікаційна робота Крокосюк Анастасії виконана у відповідності до усіх вимог, що пред’являються до подібного виду робіт.

У роботі здійснено комплексне дослідження територіального устрію України. особливості конституційно-правового регулювання в сучасних умовах євроінтеграції.

Вибір обраної теми дослідження обумовлено тим, що становлення демократичної моделі організації публічної влади в Україні зумовлює необхідність удосконалення територіального устрою. У сьогоднішніх реаліях ідея реформування територіального устрою Української держави та впровадження ефективної організаційної структури державної влади привертає дедалі більшу увагу науковців, політиків та громадськості. Адже ключові ідеї доктрини організації території держави, як свідчить історичний досвід, мали визначальний вплив на вчення про державу, як інституційну систему організації публічної влади, способи і форми її організації в демократичному суспільстві та функціонування політичної системи загалом.

Використання системного та структурного методів дозволило автору дослідити територіальний устрій як державно-правове явище, розкрити зміст кожного із принципів територіального устрою окремо, класифікувати ці принципи за рівнем закріплення у нормативно-правових актах, проаналізувати впровадження конституційних принципів територіального устрою України в державно-правову практику, виявити проблеми їх реалізації та запропонувати рекомендації щодо вдосконалення їх практичного втілення.

Виходячи з вищевикладеного можна зробити висновок, що дана кваліфікаційна робота має певну наукову цінність, виконана на належному науковому рівні і тому має бути допущена до захисту в ЕК і заслуговує на високу оцінку.

Доцент кафедри конституційного

та трудового права

РЕЦЕНЗІЯ

на кваліфікаційну роботу слухача магістратури спеціальності 081 «Право» заочної форми навчання юридичного факультету

Крокосюк Анастасії

на тему: «Територіальний устрій України: особливості конституційно-правового регулювання в сучасних умовах євроінтеграції»

Робота присвячена комплексному дослідженню конституційно-правової сутності територіального устрою України, визначенню структури та змісту інституту територіального устрою України.

У роботі на основі чинного законодавства України та практики його реалізації досліджено територіальний устрій як державно-правове явище, розкрито зміст кожного із принципів територіального устрою окремо, класифіковано ці принципи за рівнем закріплення у нормативно-правових актах, проаналізовано впровадження конституційних принципів територіального устрою України в державно-правову практику, виявлено проблеми їх реалізації та запропоновано рекомендації щодо вдосконалення їх практичного втілення.

Автор успішно справився з поставленою метою. Дослідження має достатню наукову, нормативну базу, ґрунтується на необхідній методологічній основі. При написанні роботи досліджено достатню кількість нормативно-правових актів, наукової літератури, журнальних статей та статистичних даних, що дозволило всесторонньо розкрити тему.

Висновки, які були зроблені в результаті проведеного дослідження є логічними й аргументованими, мають як теоретичну, так і практичну значимість. Структура роботи обумовлена її змістом, є логічною, що дозволяє поступово виконати поставлені завдання і досягти мети дослідження.

Отже, враховуючи актуальність теми, ґрунтовний аналіз теоретичних та практичних проблемних питань пов’язаних з відносинами, які виникають у процесі застосування принципів територіального устрою України, вважаємо, що кваліфікаційна робота виконана на належному науковому рівні, може бути допущена до захисту в ЕК і заслуговує на позитивну оцінку.

Кандидат юридичних наук, доцент

РОЗДІЛ 1 ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

*Актуальність теми*. Становлення демократичної моделі організації публічної влади в Україні зумовлює необхідність удосконалення територіального устрою. У сьогоднішніх реаліях ідея реформування територіального устрою Української держави та впровадження ефективної організаційної структури державної влади привертає дедалі більшу увагу науковців, політиків та громадськості. Адже ключові ідеї доктрини організації території держави, як свідчить історичний досвід, мали визначальний вплив на вчення про державу, як інституційну систему організації публічної влади, способи і форми її організації в демократичному суспільстві та функціонування політичної системи загалом.

Комплексне реформування системи органів державної влади та місцевого самоврядування неможливе без детального аналізу основних ідей щодо конституційно-правового регулювання територіального устрою України. Необхідність їх дослідження стало поштовхом для переосмислення ролі і значення принципів територіального устрою. Однозначне розуміння і дотримання цих принципів у практичній діяльності забезпечить проведення ефективної територіальної політики, збільшення самостійності регіонального та місцевого управління, вирішення можливих суперечностей між регіонами та окремими територіальними об’єднаннями, залучення населення до процесів управління та вирішення територіальних проблем.

На нинішньому етапі практика реалізації конституційних принципів територіального устрою зосереджена на двох основних напрямах:

забезпечення територіальної єдності й цілісності Української держави та проведення децентралізації влади.

Необхідність децентралізації влади в Україні назріла багато років тому, однак ще більшої актуальності це питання набуло після обрання Україною стратегічного курсу на вступ до Європейського Союзу, що потребує реформування відповідно до принципів європейського регіоналізму. Процес реформування у напрямі децентралізації влади, який розпочався в Україні, вимагає створення конкретних механізмів реалізації конституційних принципів територіального устрою України, орієнтованих на європейські стандарти. А тому важливим завданням науки конституційного права є вироблення обґрунтованих рекомендацій із цього питання.

*Об’єктом* дослідження є правові відносини, які виникають у процесі застосування принципів територіального устрою України.

*Предметом* дослідження є територіальний устрій України: особливості конституційно-правового регулювання в сучасних умовах євроінтеграції.

*Метою* кваліфікаційної роботи є дослідження конституційно-правової сутності територіального устрою України, визначення структури та змісту інституту територіального устрою України.

Зазначені мета та об’єкт зумовили наступні *завдання дослідження*, які мають бути вирішені в роботі:

- охарактеризувати теоретичні основи територіального устрою України;

- визначити поняття принципів територіального устрою України, розкрити зміст кожного з них та дослідити їх систему;

- розкрити історію становлення і розвитку інституту принципів територіального устрою України;

- узагальнити досвід конституювання принципів територіального устрою зарубіжних країн;

- охарактеризувати принцип єдності та цілісності державної території в аспекті забезпечення унітарного характеру Української держави;

- з’ясувати особливості конституційного закріплення принципу поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади;

- встановити особливості впровадження у конституційно-правову практику принципу збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій;

- висвітлити проблеми реалізації конституційних принципів територіального устрою в Україні.

Ступінь наукової розробки проблеми становлять наукові положення з конституційного права, теорії держави та права, державного будівництва, що містяться в працях таких українських вчених, як: В.Б. Авер’янов, М.О. Баймуратов, О.М. Бориславська, Ю.І. Ганущак, О.В. Долгов, В. М. Кампо, В.І. Кичун, М.І. Козюбра, В.П. Колісник, Р.А. Колишко, А.М. Колодій, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, В.І. Кравченко, В.С. Куйбіда, О.Г. Кушніренко, П.М. Любченко, І.Й. Магновський, Н.Р. Нижник, М.П. Озріх, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, А.О. Селіванов, С.Г. Серьогіна, С.О. Телешун, А.Ф. Ткачук, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал та інші дослідники.

За останні роки в Україні було проведено декілька наукових досліджень щодо окремих аспектів територіального устрою України, однак бракує комплексного дослідження конституційних принципів територіального устрою. Отже, усі зазначені тенденції та проблеми щодо принципів територіального устрою України свідчать про актуальність теми роботи.

Опис проблеми, що досліджується. Онтологічну, аксіологічну й гносеологічну основу територіального устрою обумовлює феномен території. З’ясування поняття території має велике значення, оскільки є вихідним положенням для дослідження принципів та форм територіальної організації держави. Територія держави є одним з обов’язкових елементів держави.

Сучасне розуміння «території держави» поєднало у собі надбання як просторової теорії, так і теорії компетенції. Територія держави – це невід’ємна ознака держави, частина земної поверхні, яка перебуває під суверенітетом певної держави і охоплює сушу, внутрішні води, територіальні води, надра і повітряний простір над ними. Державною територією є також території, які можуть змінювати своє місце перебування або конфігурацію (трубопроводи, морські та повітряні судна тощо).

Державна територія в тій чи іншій формі зафіксована кордонами. Державні кордони щодо сухопутної і водної території звичайно встановлюються на картах, які є складовими частинами відповідних міжнародних договорів (делімітація). На суші вони матеріально позначаються на місцевості (демаркація). Статус державної території визначається міжнародним і національним правом. Міжнародний рівень опосередковується через положення міжнародного публічного права, а національний – через загальну теорію держави і права, а також галузеві (і в першу чергу конституційні) норми.

У сучасній науці міжнародного публічного права територія сприймається саме як невід’ємний атрибут держави. На підтвердження цього можна навести положення Конвенції про права і обов’язки держав від 26 грудня 1933 р., прийнятої на VII Міжнародній конференції Американських держав, що визначає чотири основні ознаки, якими наділяється держава як суб’єкт міжнародного права: a) постійне населення; b) певна територія; c) уряд; d) здатність вступати у стосунки з іншими державами.

Отже, територія є ознакою, елементом держави. Натомість, територіальний устрій являє собою складне системне державно-правове явище, в основі якого лежать соціально-економічні, політичні, національно-етнічні, культурологічні, екологічні та інші чинники.

Територіальний устрій держави обумовлюється історичною і культурною еволюцією держави, становленням і розвитком економічної системи, політичних і правових інститутів. У соціально-економічному розвитку суспільства він одночасно виступає і чинником розвитку, і результатом цього розвитку. Територія держави та її територіальний устрій формуються тривалий час та залежать від низки чинників: економічних – історично сформованих форм господарського зв’язку між територіями; демографічних – кількості населення, його складу, густоти населення; географічних – розмірів території і навіть клімату та ландшафту; історичних – спільності мови, культури, укладу життя; політичних – способу «збирання» земель (територій) в єдину державу (це могло бути добровільне об’єднання дрібних держав у єдину велику державу, насильне приєднання та утримання певних територій – анексія та ін.). У сучасну епоху на вибір форми територіального устрою потужно впливає національний чинник. Під його безпосереднім впливом нації і народності, що компактно проживають, утворюють власні національні держави або національно-державні утворення (автономії, засновані за національною ознакою).

Сутність, зміст та призначення територіального устрою України виражаються через його принципи. Основні з них закріплені у Конституції України: принцип унітаризму (ст. 2), принципи єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (ст.132). Відповідно до цих принципів будується система державних органів влади, органів місцевого самоврядування та їх відносини між собою.

Поняття «територіального устрою» сьогодні є найбільш поширеним серед державно-правових категорій і понять, що стосуються територіальних аспектів організації та діяльності держави. Саме поняття «територіальний устрій держави» має схоже визначення з близькими за значенням поняттями, такими як «державний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «територіальна організація держави», що вносить певну нечіткість в їх наукове та практичне застосування.

Слід зазначити, що територіальний устрій є базовим поняттям по відношенню до його видів адміністративно-територіального устрою та політико-територіального устрою. Як правило, форма адміністративно-територіального устрою властива централізованим державам, оскільки система органів влади здійснює державну функцію адміністрування за принципом підпорядкування центральній владі. Таким чином, з огляду на децентралізаційні процеси, які відбуваються в Україні, вважаємо, що викликає сумніви застосування нині терміна «адміністративно-територіальний устрій», оскільки у процесі децентралізації влади якісно і сутнісно змінюється характер зв’язків між центральною владою та місцевими органами влади, вагомого значення набувають органи місцевого самоврядування, а також можуть відбуватися територіальні трансформації та деякі зміни у системі органів публічної влади.

Процеси децентралізації державної влади, які нині відбуваються в Україні, можуть стати поштовхом до територіальної трансформації України у напрямі перетворення на децентралізовану країну. Можливо, створення унітарно-децентралізованої держави є виходом зі стану глибокої кризи, в якому опиналася наша держава.

Територіальний устрій займає особливе місце в системі інститутів конституційного права України та є генеральним інститутом конституційного права України. Територіальний устрій держави як інститут конституційного права – це сукупність правових принципів і норм та відповідна практика взаємовідносин між державою та територіальними колективами, заснованими на визначенні ступеня децентралізації та деконцентрації публічної влади. Конституційний інститут територіального устрою становлять правові норми та порядок їх застосування, що визначають територію і кордони держави, адміністративний устрій країни; ступінь децентралізації та деконцентрації публічної влади та статус територіальних колективів; розмежування компетенції між державою та її частинами; механізм зворотних зв’язків між державою та її частинами, адміністративний та судовий контроль за актами місцевих органів влади.

Питання визначення та систематизації принципів територіального устрою України є досить актуальними, оскільки недостатньо досліджені в теорії конституційного права та не визначені на практиці, що підтверджено відсутністю відповідного законодавчого регулювання територіального устрою.

Юридична категорія «принципи» походить від латинського «principium» – засада, першооснова, керівна ідея, вихідне положення будь-якого явища. Характеризуючи принципи, більшість авторів, як правило, звертає увагу на ідейні вимоги та спрямованість цих положень, котрі мають основоположний та фундаментальний характер.

Принципи містяться не лише у правових приписах, вони живуть у свідомості народу як базові ціннісні орієнтири і визначають правові основи групового взаєморозуміння та згоди. Підтримання їхньої сили залежить від збереження у суспільстві «почуття правомірності». Стосовно територіальної організації держави ці принципи закладають просторові підвалини системи управління загальнодержавними та місцевими справами.

Слід визначити такі групи принципів територіального устрою України, як правові, економічні, національні, політичні та інші принципи. Правові принципи територіального устрою України, у свою чергу, можна класифікувати за рівнем закріплення у нормативно-правових актах на міжнародні, конституційні, законодавчі принципи. Конституційні принципи територіального устрою України ми поділяємо на загальні та спеціальні. Загальні принципи закріплені як у першому розділі Конституції України «Загальні засади» так і в інших, спеціальні принципи закріплені у розділі, присвяченому територіальному устроєві України (розділ ІХ).

Розглянемо правові принципи територіального устрою України.

Міжнародні принципи територіального устрою країн були закріплені у Статуті Ліги Націй 1919 р., у ст. 2 Статуту ООН 1945 р., у Гельсінському заключному акті Наради з питань безпеки та співробітництва в Європі 1975 р., у Декларації про принципи міжнародного права 1970 р., у Декларації про зміцнення міжнародної безпеки 1970 р. та в інших документах. Щодо територіального устрою держав ці міжнародні акти проголошують принципи суверенної рівності держав, територіальної недоторканності або цілісності держав, непорушності (недоторканності) кордонів держав.

Принцип суверенної рівності держав, вперше проголошений Статутом ООН, закріплює таке: у рамках міжнародного права всі держави мають рівні права і обов’язки; держави будуть поважати права одна одної вільно вибирати і розвивати свої політичні, соціальні, економічні та культурні системи, так само як і право встановлювати свої закони та адміністративні правила; держави будуть також поважати право одна одної визначати і здійснювати на свій розсуд їх відносини з іншими державами відповідно до міжнародного права.

Принципи територіальної недоторканності і цілісності держав є загальновизнаними принципами у сучасному міжнародному праві. Ці принципи, хоча у дещо різних формулюваннях, закріплені у багатьох договорах та інших міжнародних документах.

У Заключному акті НБСЄ 1975 р. дотримання принципу територіальної цілісності розуміється як утримання держав від будь-яких таких дій, що являють собою застосування сили або загрозу силою, а також утримання від того, щоб перетворювати територію одна одної в об’єкт військової окупації, або інших прямих чи непрямих заходів застосування сили в порушення міжнародного права або на об’єкт придбання за допомогою таких заходів або загрози їх здійснення; ніяка окупація або придбання такого роду не визнаються законними.

Принцип непорушності (недоторканності) державних кордонів є логічним продовженням та доповненням принципу територіальної цілісності держав і становить одну з найважливіших основ політики безпеки, зокрема європейських держав. Цей принцип було покладено в основу гарантій непорушності державних кордонів країн Європи після Другої світової війни.

На міжнародному рівні цей принцип був вперше закріплений Заключним актом НБСЄ 1975 р., який визначає, що «держави-учасниці розглядають як непорушні всі кордони одна одної, так і кордони всіх держав у Європі, і тому вони будуть утримуватися зараз і в майбутньому від будь-яких зазіхань на ці кордони. Кордони можуть змінюватися відповідно до міжнародного права, мирним шляхом і за домовленістю». Тим самим держави-учасниці НБСЄ виразили та закріпили своє визнання існуючих кордонів європейських держав.

Зазначені міжнародні принципи були втілені у Конституції України, яка закріплює суверенітет України, цілісність та недоторканність території України (ст. 2 Конституції України). Таким чином, ці принципи є одночасно і міжнародними, і конституційними.

Конституційні принципи територіального устрою України – це обумовлені просторовою природою держави основоположні керівні засади, вихідні положення, які закріплені в Конституції України, закладені в основу побудови системи територіального устрою і визначають форми та спрямованість конституційно-правового регулювання територіальної організації України.

Серед ознак конституційних принципів територіального устрою можна виокремити такі:

- конституційне закріплення та гарантування (статті 2, 5, 17, 65, 73, п.13 ст.92, статті 102, 132, 157 Конституції України та ін.);

- системний характер (усі принципи взаємопов’язані один з одним і є дієвими лише при їх системному сприйнятті);

- підвищена стабільність та захищеність (зокрема, зважаючи на конституційний рівень закріплення та масштабність й затратність можливих перетворень у сфері територіального устрою);

- особлива предметна спрямованість (принципи, покликані визначати форми та спрямованість конституційно-правового регулювання територіальної організації держави) та ін.

Спеціальні конституційні принципи територіального устрою України закріплені у ст.132 Конституції України, у якій зазначено: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій».

Першим Конституція України називає принцип єдності та цілісності державної території. Він означає, що складові частини державної території перебувають у нерозривному взаємозв’язку, визначаються внутрішньою єдністю. Принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади передбачає децентралізацію у здійсненні місцевого самоврядування та виконавчої влади у поєднанні з централізованою системою контролю за законністю реалізації владних повноважень. Принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій означає диференційований підхід до вирішення питань оптимального економічного розвитку, демографічної політики, історичного розвитку та зміцнення територіальної єдності складових частин України.

Крім закріплених у ст. 132 Конституції України, конституційними принципами територіального устрою України слід вважати: принцип унітаризму (ч. 2 ст. 2), принцип недоторканності території України (ч. 3 ст. 2), принцип гарантованості територіальної цілісності та державного суверенітету України (ч. 2 ст. 102), принцип зміни території України всеукраїнським референдумом (ст. 73), принцип законодавчого визначення територіального устрою України (ч. 13 ст. 92), принцип гарантування місцевого самоврядування в Україні (ст. 7). Ці принципи належать до загальних принципів територіального устрою України.

Засадничі принципи територіального устрою визначає ст. 2 Конституції України: принцип унітаризму (Україна є унітарною державою), принцип цілісності території України та принцип недоторканності території України.

Окремо слід визначити принцип територіального верховенства держави, який не отримав свого нормативно-правового закріплення, але є системоутворюючим щодо інших принципів територіального устрою. Цей принцип випливає зі статей 1 і 2 Конституції України та визначає суверенність України. Територіальне верховенство України означає, що влада Української держави є владою відносно до усіх осіб та організацій, які перебувають у межах її території, та що на території України виключається діяльність публічної влади іншої держави.

Принцип народовладдя вказує на реальну можливість народу України вирішувати питання, пов’язані із територіальним устроєм, як безпосередньо (шляхом референдуму), так і через органи державної влади та місцевого самоврядування. При цьому право зміни території України віднесено до виключної компетенції народу України, що говорить про неможливість узурпації цього права державою. У той же час проблематика організації території належить до сфери відання органів державної влади при одночасному врахуванні інтересів територіальних громад та органів місцевого самоврядування.

Під унітаризмом слід розуміти принцип державного устрою, сутністю якого є політична єдність, єдина система органів державної влади на всій її території, відсутність політичної самостійності у територіальних одиниць та єдність інших політичних, економічних і культурних інститутів держави.

В основу принципу унітаризму покладені процеси централізації державної влади та управління, поєднані із самоврядними тенденціями місцевого самоврядування. При унітарній формі територіального устрою держави існує лише одна конституційна система органів державної влади, компетенція яких поширюється на всю територію держави.

Принцип недоторканності території України виключає будь-які дії, що спрямовані проти територіальної цілісності України. Недоторканність території несумісна з діями, спрямованими на підтримку та використання сепаратизму проти територіальної цілісності держави, на захоплення території з використанням сили, окупацію території іншої держави, на створення та діяльність організацій, груп, а також заохочення дій окремих осіб, які становлять загрозу територіальній цілісності держави. Недоторканність виступає як гарантія цілісності території та суверенітету держави.

Конституційним принципом є принцип гарантованості територіальної цілісності та державного суверенітету України. Територіальна цілісність та державний суверенітет України гарантуються цілою низкою політичних, економічних, правових та інституційних засобів. Особливу роль відіграють інституційні гарантії, серед яких – Президент України, Кабінет Міністрів України, Збройні Сили України, Рада національної безпеки і оборони України та ін..

Конституційне закріплення статусу Президента України як гаранта державного суверенітету і територіальної цілісності (ст. 102 Конституції України) означає, що глава держави повинен використовувати всі свої повноваження для забезпечення існування України як незалежної, самостійної держави. Ці повноваження повинні здійснюватись главою держави у межах Конституції і законів України. Реальна можливість гарантування зазначених принципів Президентом України проявляється в його повноваженнях у зовнішньополітичній сфері і як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України та Голови Ради національної безпеки і оборони України (частини 17, 18 ст. 106 Конституції України).

Рада національної безпеки і оборони України є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони України при Президентові України (ч. 1 ст. 107 Конституції України). Заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України здійснює Кабінет Міністрів України (ч. 7 ст. 116 Конституції України). Оборона України, захист її суверенітету, незалежності та територіальної цілісності України є обов’язком громадян України та покладається на Збройні Сили України (ч. 2 ст. 17, ч. 1 ст. 65 Конституції України). На території України забороняється розташування іноземних військових баз та функціонування будь-яких збройних формувань, не передбачених законом (ч. 7 ст. 17 Конституції України).

Важливим принципом територіального устрою є вирішення питань про зміну території України виключно всеукраїнським референдумом (ст. 73 Конституції України). Це означає, що питання зміни території держави є прерогативою Українського народу, а не окремої його частини, державних органів чи органів місцевого самоврядування. Тільки народ, який проживає на території Української держави, має право вирішувати свою політичну долю і долю території, на якій він проживає. Це невід’ємне право народу, яке випливає із норм міжнародного права. Територіальне верховенство народу передбачає виключну і повну владу народу в межах державної території.

Державна територія – це національне надбання і простір проживання народу в межах державних кордонів кожної конкретної держави, який є повноправним і єдиним її власником. Це передбачає право народу на володіння, користування і розпорядження як самою територією, так і природними ресурсами (ст. 13 Конституції України).

До конституційних принципів територіального устрою України належить також принцип виключно законодавчого визначення. Відповідно до п. 13 ст. 92 Конституції України територіальний устрій визначається виключно законами України. Причому офіційне тлумачення п. 13 ст. 92 Конституції надає Конституційний Суд України у своєму рішенні № 11-рп/2001 від 13.07.2001 р., за яким правовий режим адміністративно-територіальних одиниць як окремих складових адміністративно-територіального устрою України (у тому числі визначення порядку утворення, ліквідації, зміни меж районів у містах) повинен визначатися законами України. У зв’язку із цим слід зазначити, що це положення Конституції констатує необхідність прийняття Закону України «Про територіальний устрій України».

Особливе місце займає принцип гарантування місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення. Тобто місцеве самоврядування є специфічною формою публічної влади і характеризується, по-перше, наявністю особливого суб’єкта – територіальної громади, яка здійснює владу як безпосередньо, так і через органи та посадових осіб місцевого самоврядування; по-друге, за ним визначається особливе місце в політичній системі України: місцеве самоврядування та його органи не входять до механізму державної влади, хоча це й не означає повної автономності від неї; по-третє, місцеве самоврядування має особливий об’єкт діяльності – питання місцевого значення. Цим принципом повинна забезпечуватися правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування.

Основні вимоги для забезпечення самостійності місцевого самоврядування полягають у такому: за обсягом повноваження місцевого самоврядування повинні бути достатні для вирішення завдань місцевої публічної влади; держава має законодавчо гарантувати невтручання у справи місцевого самоврядування інших суб’єктів правових відносин (органів державної влади, фізичних та юридичних осіб тощо); обмеження прав місцевого самоврядування є допустимим тільки на підставі закону.

Прийнята 28 червня 1996 р. Конституція України закріпила конституційну модель місцевого самоврядування, що стала результатом тривалого пошуку в Україні оптимальної системи територіальної організації влади. Адже з 1990 р. і до прийняття Конституції 1996 р. інститут місцевого самоврядування був предметом майже щорічної трансформації, що передбачала різні ступені децентралізації влади: від централізованої системи так званої «матрьошки» (коли ради різних рівнів перебували у відносинах підпорядкування) до децентралізованої на зразок англо-американської моделі системи місцевої публічної влади (1994 р.). Тому закріплення на сталій основі засад функціонування місцевого самоврядування в Конституції України – як акті найвищої юридичної сили – мало суттєве значення для його становлення і подальшого розвитку.

На етапі розвитку України як демократичної держави, що прагнула побудувати децентралізовану систему публічної влади, Конституція відіграла вагому роль. По-перше, на найвищому засадничому рівні було закріплено право громади на місцеве самоврядування (принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування є однією із засад конституційного ладу України – ст. 7 Конституції України); по-друге, Конституція чітко визначила недержавну природу місцевого самоврядування; по-третє, дала змогу частково децентралізувати владу. Проте сьогодні чинні конституційні норми не лише не сприяють подальшому розвитку місцевого самоврядування, але й певною мірою його стримують.

Як зазначає В.В. Речицький, закріплення на конституційному рівні потребує також принцип повноти повноважень місцевого самоврядування, визнання за місцевими радами права самостійно визначати систему та структуру своїх виконавчих органів, загальну чисельність апарату, а також обсяг видатків на його утримання в межах місцевого бюджету.

Цей принцип закріплено у ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, де зазначається, що місцеві власті в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене ніякому іншому органу.

Повноваження, якими наділяються місцеві власті, як правило, мають бути повними і виключними.

Принцип врахування думки громадян, які проживають на відповідній території, при вирішенні питань територіального устрою України передбачає: право громадян України вирішувати питання зміни території України шляхом проведення всеукраїнського референдуму (ст. 73 Конституції України); право громадян вирішувати питання про зміни в територіальному влаштуванні адміністративно-територіальних одиниць, у яких вони проживають, на місцевому референдумі, громадських слуханнях або через діяльність місцевих органів влади, громадських організацій (питання щодо зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, утворення, ліквідації, злиття або розділення адміністративно-територіальних одиниць, перейменування адміністративно-територіальних одиниць, вулиць тощо).

Принцип врахування думки громадян, які проживають на відповідній території, при вирішенні питань територіального устрою України в різних джерелах формулюється як принцип участі громадян, що проживають у межах певної адміністративно-територіальної одиниці, при вирішенні питань адміністративно-територіального устрою держави або принцип участі населення у формуванні просторової основи. На нашу думку, даний принцип потребує закріплення у Конституції України, Законах України «Про територіальний устрій України», «Про місцевий референдум», «Про місцеві державні адміністрації».

Законодавчі принципи територіального устрою України – це принципи, закріплені у законах України («Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеве самоврядування» та ін.): принципи субсидіарності, матеріально-фінансової, організаційної, правової самостійності, взаємної відповідальності, збалансування загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

Принцип субсидіарності нині є найбільш актуальним при втіленні територіальної реформи. Він передбачає розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування різних рівнів так, щоб максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, цей розподіл йде за схемою «знизу вверх». Принцип субсидіарності по суті є принципом обмеження влади, адже згідно з ним публічна влада повинна втручатися лише тією мірою і в тих межах, за яких суспільство та його групи не можуть задовольнити свої різнобічні потреби. Вважаємо за необхідне цей принцип закріпити у Конституції України.

Принцип правової самостійності полягає в тому, що повноваження, якими наділяються відповідні органи місцевого самоврядування, повинні бути повними і винятковими, тобто не можуть належати іншим органам; у межах цих повноважень органи місцевого самоврядування мають діяти самостійно та ініціативно; йдеться про зміцнення правових гарантій прав органів місцевого самоврядування, з огляду на що важливе значення має судовий захист прав місцевого самоврядування.

Принцип організаційної самостійності полягає в тому, що територіальні громади та відповідні органи місцевого самоврядування, орієнтуючись на місцеві потреби та необхідність забезпечення ефективної діяльності, мають можливість самостійно визначати власні внутрішні виконавчі структури, а будь-який адміністративний контроль за діяльністю зазначених суб’єктів має здійснюватись лише для забезпечення дотримання Конституції і законів України.

Принцип матеріально-фінансової самостійності означає, що адміністративно-територіальні одиниці повинні мати достатню фінансово-економічну базу для забезпечення населення відповідними послугами; важливу роль тут відіграє принцип державної підтримки, який сприяє фінансовій самостійності; податкова політика держави має бути диференційованою для кожного регіону.

Принцип взаємної відповідальності означає підзвітність, підконтрольність та відповідальність органів місцевого самоврядування територіальним громадам та державі, а також відповідальність держави перед територіальними громадами та їх асоціаціями.

Принцип збалансування загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів полягає у здійсненні державної політики з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування та науково обґрунтованих пріоритетних напрямів регіонального розвитку. Фактором, що врівноважує інтереси держави і місцевого самоврядування, повинні бути інтереси саме особи, для задоволення яких у першу чергу функціонують держава і місцеве самоврядування; тут має значення принцип врахування суспільної думки.

Широкий перелік принципів, які виокремлюють сучасні науковці, крім правових принципів, розглянутих нами, містить також значну кількість принципів територіального устрою України економічного, географічного, соціального та історичного змісту. Вони втілюють основоположні ідеї організації території та визначають особливості територіального устрою. На наш погляд, серед них слід виокремити деякі принципи, реалізація яких на практиці матиме важливе значення для впорядкування територіальної організації держави. За умови втілення цих принципів у законодавство України вони матимуть прикладний характер.

Слід визначити найбільш актуальні принципи на сучасному етапі державних перетворень у напрямі демократизації та децентралізації: принципи стабільності, системності, співробітництва, доцільності та ефективності, гнучкості та адаптивності, сприяння місцевій ініціативі, спадкоємності, а також принципи оптимального географічного розташування територіальних одиниць – компактності, доступності, повсюдності, територіальності, пропорційності.

Компактність територіальних одиниць означає, що адміністративно-територіальні одиниці мають бути компактними, без анклавів та віддалених виступів. Доступність передбачає, що регіональний центр повинен бути максимально наближений до населення та розташований у географічному центрі регіону. Повсюдність визначає дію місцевого самоврядування на всій території України, тобто виключає існування територій, які не належать до жодної з адміністративно-територіальних одиниць. Територіальність місцевого самоврядування значить, що на одній території не може бути кількох територіальних громад, які б виступали самостійними суб’єктами права на місцеве самоврядування.

Пропорційність території і населення означає, що відношення площі території та чисельності населення, що проживає на даній території, повинно бути оптимальним. Цей принцип відповідає Номенклатурі територіальних одиниць для статистики NUTS, рекомендованої директивами ЄС.

Номенклатура статистичних одиниць дає змогу здійснювати порівняння територіальних утворень різних країн у рамках ЄС та забезпечувати єдину політику бюджетної допомоги. Побудова системи адміністративно-територіального устрою з урахуванням NUTS відповідає декларованій орієнтації України на євроінтеграцію.

Принцип стабільності територіального устрою виявляється у безперервності, поступовості та послідовності здійснення планованої територіальної політики держави, яка при цьому повинна характеризуватися прогнозованістю й системно враховувати та поєднувати всю сукупність економічних, правових, національно-політичних та інших факторів, оскільки орієнтування лише на окремі системні компоненти, як правило, провокує виникнення соціального конфлікту та необхідність проведення подальших територіальних перетворень.

Під поняттям системності розуміють певну логічно-структурну упорядкованість, яка за своєю сутністю є цілковитою протилежністю хаосу у будь-чому. У матеріальному вираженні системність уособлює логічно вмотивоване розташування частин у певній послідовності та взаємозв’язку.

Оскільки сама держава представлена впорядкованою сукупністю різнопланових систем, що перебувають у постійній взаємодії, то важливість принципу системності територіального устрою України не викликає найменших сумнівів. Втілення даного принципу у ст. 133 Конституції України лише підтверджує це припущення.

Принцип системності територіального устрою знаходить своє вираження в упорядкованості та внутрішній узгодженості системи територіальних одиниць, що поєднані багатофункціональними взаємозв’язками. Слід звернути увагу і на той факт, що в умовах проведення реформи територіального устрою якісно та сутнісно змінюються як самі об’єкти та явища територіального характеру, так і зміст системоутворювальних зв’язків між ними.

Принцип співробітництва виявляється у співпраці державних органів влади, органів місцевого самоврядування, наукових і громадських організацій та інших суб’єктів з приводу розробки та реалізації заходів щодо територіального реформування.

Принцип доцільності та ефективності полягає у вимозі до органів публічної влади прагнути досягнення максимального результату при мінімальних затратах ресурсів (людських, матеріальних, фінансових) та обґрунтованості здійснення цих дій; при цьому результат має збігатися з метою їх діяльності та поставленими цілями і завданнями.

Принцип гнучкості та адаптивності передбачає, що адміністративно-територіальний устрій повинен порівняно безболісно пристосуватися до змін у суспільстві: змін у соціальних і управлінських технологіях, економіці, розселенні, споживанні; для цього бюджети необхідно планувати з урахуванням можливих змін.

Принцип сприяння місцевій ініціативі полягає у створенні сприятливих умов для прояву та реалізації місцевої ініціативи, активності населення.

Принцип спадкоємності означає, що основні характеристики адміністративно-територіального поділу України мають враховувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості території, по можливості, зберігати наявні межі інфраструктур та комунікацій.

Принциповим є вдосконалення та впорядкування структури адміністративно-територіального устрою, у функціонуванні якої нині існують деякі неточності і суперечності: чітке визначення меж адміністративно-територіальних одиниць, вдосконалення понятійно-термінологічного апарату назв та типів адміністративно-територіальних одиниць, який би виключав двозначність тлумачень.

Варто розглянути зміни до Конституції України, які були запропоновані в ході конституційної реформи 2015 р. щодо децентралізації влади. У проекті Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 14.07.2015 р. передбачено таку редакцію ст. 132 Основного Закону: «Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій». Як бачимо, ця норма містить декілька важливих нових принципів.

Принцип децентралізації як самостійний принцип адміністративно-територіального устрою набуває особливого значення в умовах реформування Української держави. Адже у сучасних дослідженнях децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізовувати власні завдання у межах, встановлених законодавством, та під відповідальність уповноважених органів та посадових осіб, а втручання в їх діяльність може відбуватися винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законами випадках і відповідних формах.

На наш погляд, принцип «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади» цілком виправданий, оскільки передбачає раціональне поєднання децентралізації та централізації влади, а ступінь централізації (децентралізації) влади залежить від норм Конституції, які встановлюють повноваження органів публічної влади.

Принцип повсюдності означає, що адміністративно-територіальні одиниці повинні у своїй єдності охоплювати всю територію України, а значить, не повинно існувати непід’юрисдикційних територій.

А спроможність місцевого самоврядування цілком очевидно передбачає наявність у органів та посадових осіб місцевого самоврядування правових, організаційних, матеріальних, економічних та інших інструментаріїв, необхідних для виконання покладених повноважень, які є значно ширшими, відповідно до закріплення та розвитку принципу децентралізації.

Термін «сталий розвиток» є офіційним українським відповідником англійського терміна «sustainable development», дослівний переклад якого з урахуванням контексту може бути «життєздатний розвиток», а за сенсом – «самопідтримуваний розвиток». Слід зазначити, що цей термін інколи тлумачать як всебічно збалансований розвиток. Комісія ООН зі сталого розвитку визначає його мету – задовольняти потреби сучасного суспільства, не ставлячи під загрозу здатність майбутніх поколінь задовольняти свої потреби. Автор теорії сталого розвитку Ґерман Дейлі надає тлумачення цього терміну як збалансованого, гармонійного, безконфліктного прогресу всієї земної цивілізації, груп країн (регіонів, субрегіонів), та окремо взятих країн нашої планети за науковообгрунтованими планами (методами системного підходу), тоді як в процесі неухильного інноваційного інтенсивного (а не екстенсивного) економічного розвитку держав одночасно позитивно вирішується комплекс питань щодо збереження довкілля, ліквідації бідності й дискримінації як кожної окремо взятої людини, так і цілих народів або груп населення, у тому числі за расовими, статевими або етнічними ознаками.

Отже, термін «сталий розвиток» є значно ширшим за «збалансованність і соціально-економічний розвиток» і, більш того, передбачає довготривалу політику, розраховану на добробут майбутніх поколінь. На наш погляд, «сталий розвиток» не потребує деталізації «з урахуванням історичних, економічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій», бо включає усю сукупність факторів суспільного буття. У новій редакції Конституції України рекомендовано цей принцип визначити як «сталий розвиток адміністративно-територіальних одиниць».

Слід зауважити, що засади територіального устрою України утворюють цілісну систему, складові якої не тільки доповнюють одне одного, але й частково пов’язуються між собою та перетинаються, створюючи нові сутнісні характеристики.

Відповідно до Конституції України, Україна – унітарна держава. Тому не можна не торкнутися в даному контексті питання федералізації України, яке піднімається щоразу, коли відбувається загострення політичної кризи. Крім того, під час чергових чи позачергових виборів та чи інша політична сила нерідко визначає зміну територіального устрою як одну з ключових позицій своєї передвиборної програми. Політика протягом існування незалежної України неодноразово торкалося питання зміни територіального устрою держави, не враховуючи при цьому наслідків федералізації для України, українського народу, підстави та порядок зміни територіального устрою держави. Прибічники федеративного устрою наголошують на необхідності надання широких повноважень регіонам та обмеження втручання в їх діяльність органів державної влади, що нині можливо без зміни територіального устрою.

Не можна не зазначити, що спроба федералізації України матиме негативні наслідки і, як показала практика, вкрай трагічні. Так, ми вже стали свідками масштабної хвилі сепаратистських настроїв, у результаті якої єдність, цілісність та неподільність нашої держави опинилася під загрозою: анексія Автономної Республіки Крим, поява так званих Донецької народної республіки та Луганської народної республіки, плани створення «Новоросії» – все це наслідки спроби федералізації України. Крім того, існують і науково обґрунтовані показники, які об’єктивно вказують на унеможливлення зміни територіального устрою в Україні.

З точки зору економічної самостійності адміністративно-територіальні одиниці не зможуть бути життєздатними, адже за оцінками фахівців тільки три області України – Дніпропетровська, Полтавська та Черкаська – перераховують до Державного бюджету більше, ніж отримують. Це пов’язано з багатьма причинами: загальнодержавною економічною кризою, зниженням соціально-економічного розвитку регіонів, відсутністю сприятливих умов для розвитку малого і середнього бізнесу, занепадом сільського господарства та недостатньою фінансовою самостійністю місцевого самоврядування, що пов’язане зі слабкою інфраструктурою територіальних громад.

Загальновідомо, що принцип унітаризму є однією з засад конституційного ладу, яка закріплена в розділі першому Конституції України. Внесення змін до цього розділу передбачає ускладнену процедуру, одним з обов’язкових етапів якої є призначення і проведення всеукраїнського референдуму. І це цілком природно, адже згідно зі ст. 5 Конституції України саме народ є єдиним джерелом влади в Україні і здійснює її безпосередньо (через форми безпосередньої демократії, найважливіший серед яких – референдум) та через органи публічної влади (органи державної влади та органи місцевого самоврядування). Ідея федералізації на сьогоднішньому етапі не є популярною ні серед громадян, ні серед народних обранців, а отже, навряд чи набереться 300 голосів для внесення зазначеного законопроекту. Крім того, слід мати на увазі, що порушення цього питання внесе ще більший розкол в українське суспільство і без того у нелегкий для України час, та сприятиме ще більшому загостренню політичної, економічної та соціальної кризи. Слід зазначити і те, що внесення змін до Конституції щодо питання форми державного устрою потягне за собою складну роботу щодо перевірки, внесення змін та узгодження між собою та з Конституцією великої кількості законів та підзаконних актів, що може призвести на деякий час і до правової кризи в державі. Тобто процедура федералізації загрожує українській державі та українському суспільству тривалими диспутами, дискусіями та узгодженням нормативно-правових актів. До того ж слід пам’ятати, що ідея соборності

України протягом багатьох століть домінувала у суспільному житті держави і по суті є національною ідеєю і надзвичайно важливою базовою цінністю конституційного ладу України, від якої в жодному разі не можна відмовлятися. Тим більше, немає підстав вважати, що унітарна Україна є небажаною для Українського народу.

Принцип єдності та цілісності державної території. Як вже зазначалося, Конституція України закріплює основні принципи побудови держави та суспільства, серед яких особливе місце займають конституційні принципи єдності та територіальної цілісності, які характеризують нашу державу як єдину, неподільну, унітарну країну.

Необхідною ознакою будь-якої держави є її територія, яка становить просторову основу життя певного народу, збереження його самобутності, виступає джерелом його соціально-економічного зростання та міжнародно-правового визнання. Соціальна цінність державної території повною мірою проявляється за умови, що сама ця територія зберігає просторові і якісні характеристики, тобто є цілісною і недоторканною.

Забезпечення територіальної єдності та цілісності є однією з основних функції держави. За загальним правилом, принципи єдності та цілісності державної території – це та засада, що означає нерозривність і взаємозв’язок

адміністративно-територіальних одиниць, котрі являють собою системний зв’язок та визначаються внутрішньою єдністю.

Слід зазначити, що в нашій державі, особливо через події 2014 р., проблема реалізації принципів територіального устрою є більш ніж актуальною, а тому наука конституційного права, як і інші науки, повинна виробити певні рекомендації з цього питання.

Одним з основних способів охорони єдності та територіальної цілісності держави є, як вже зазначалося, кримінально-правова охорона. Цей принцип охороняється низкою статей Кримінального кодексу України, чільне місце серед яких займає ст. 110 КК України. За цією статтею виокремлюють такі ознаки територіальної цілісності.

Юридичними ознаками територіальної цілісності держави є єдність і неподільність юридичної приналежності території та територіального верховенства над приналежністю території.

Фізичні ознаки територіальної цілісності показують, в яких просторових межах можуть реалізуватися суверенні права Українського народу, тобто де закінчується територіальне верховенство України.

Соціальні ознаки територіальної цілісності полягають у тому, що на відміну від більшості цінностей, які охороняються правом, єдність території в існуючих кордонах і територіальне верховенство народу в цих просторових межах охороняються законом незалежно від ступеня корисності чи шкідливості цієї території.

Приналежність території полягає в правовому закріпленні за певним простором ознак території держави, її юридичної єдності та неподільності. Ця ознака має важливе значення, бо її порушення може надати в майбутньому правову підставу певним сепаратистам або іноземний державі до висунення територіальних претензій, вчинення посягань на територіальну цілісність.

У рамках розглядуваного питання однією з основних проблем можна вважати невизначеність з делімітацією державних кордонів України.

Державний кордон України неделімітовано в частині внутрішніх морських вод і територіального моря в акваторії Азовського моря та Керченської протоки. А значить, кваліфікація посягання на територіальну цілісність у частині цих територій може виявитися проблематичною. Повна відсутність визначеності унеможливлює кваліфікацію за посягання на територіальну цілісність у частині неделімітованої території. Це питання є достатньо актуальним, особливо в складний для України час, беручи до уваги анексований півострів Крим та дії сепаратистів на Луганщині та Донеччині, що супроводжується такими діями, як розміщення збройних сил іншої держави на території України всупереч вимоги уряду і народу вивести війська; порушенням державних кордонів, застосуванням сили та погрози силою з метою примушення України відмовитися від частини своєї території.

Таким чином, сепаратистські прояви на сході України сьогодні залишаються найбільшим ризиком для територіальної цілісності та національної безпеки.

Таким чином, як вже зазначалося, територіальна єдність та цілісність України забезпечують верховенство народу на території держави і не дозволяють будь-яких посягань на нашу територію з боку інших суб’єктів міжнародного права, а також забороняють сепаратистські дії, спрямовані на внутрішній поділ території держави чи відокремлення частини території або її адміністративно-територіальних одиниць всупереч інтересам Українського народу.

Принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Цей принцип зараз є досить актуальним. Адже в контексті сепаратистських проявів для України перспективним є існування справжнього унітаризму на засадах широкої децентралізації державної влади.

На прикладі таких європейських країн, як Польща, Італія та Іспанія, можна зробити висновок, що повернення до ефективного сучасного унітаризму є можливим і досить реалістичним проектом. При цьому держава може бути унітарною, але одночасно й децентралізованою. Таким чином, у місцевому управлінні значна роль відводиться саме місцевому самоврядуванню як одній з основних форм публічної влади, що найбільш тісно співпрацює з населенням та може безпосередньо вирішувати найбільш нагальні проблеми, що виникають у процесі функціонування територіальної громади.

Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань та функцій, при якому більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучати громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини та народу загалом.

Звісно, децентралізація на користь органів місцевого самоврядування та інших уповноважених органів не може бути абсолютною. На нашу думку, за місцевими державними органами виконавчої влади, які передбачається створити замість існуючих місцевих державних админістрацій, необхідно зберегти певні повноваження у сфері місцевого самоврядування, що, до речі, відповідає концепції муніципального дуалізму у місцевому самоврядуванні, яка закріплена Конституцією України. Це стосується перш за все повноважень щодо контролю за законністю актів, що видаються органами та посадовими особами місцевого самоврядування, та координації територіальних органів виконавчої влади, що не входять до складу місцевих державних адміністрацій.

Для запровадження оптимального рівня децентралізації, враховуючи досвід європейських держав, необхідне проведення низки реформ: політичної, адміністративної, реформи фінансової системи, судової реформи, а також готовність суспільства творити і сприймати модель децентралізованої влади. Крім цього, правила вимагають реорганізації деяких органів виконавчої влади; скорочення керівного апарату, дотримання бездоганної дисципліни і чіткого бачення процесу імплементації і водночас – протидії тискові з боку політиків, особливо в країнах, що розвиваються.

Умовою успішного становлення децентралізації є синхронне впровадження перелічених реформ. Слід зазначити, що для українського суспільства не завжди зрозумілим залишається зміст таких понять, як централізація і децентралізація, концентрація і деконцентрація, невизначеними залишаються їх відмінності. І з цією думкою важко не погодитися.

Водночас впровадження в життя принципу централізації і децентралізації в конституційно-правову практику містить певні перешкоди.

По-перше, на поєднання централізації та децентралізації значно впливає пострадянська ментальність посадовців системи органів влади. Закріпивши такі принципи побудови держави і суспільства, як принцип поділу влади, самостійності місцевого самоврядування, суверенітет народу, на практиці органи публічної влади діють за принципами адміністративно-командної системи колишнього Радянського Союзу. Органи виконавчої влади і далі намагаються контролювати органи місцевого самоврядування, а багато органів місцевого самоврядування, маючи достатні повноваження для вирішення питань місцевого значення, ще й морально не готові для самостійності та незалежності в своїй діяльності. Крім того, на ступінь самостійності та незалежності місцевого самоврядування значною мірою впливає і їх фінансова самостійність. А в рамках загальнодержавної економічної кризи фінансова самостійність місцевого самоврядування перебуває на критично низькому рівні, чому сприяє занепад місцевої інфраструктури, слабий розвиток малого та середнього бізнесу тощо. Хоча, заради справедливості слід зауважити, що в 2015 р. Кабінет Міністрів України і Верховна Рада України прийняли низку рішень, спрямованих на значне поповнення місцевих бюджетів.

Вважаємо, що в рамках проведення конституційної, муніципальної та інших реформ органи місцевого самоврядування отримають гідний статус, а принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади – своє гідне впровадження в реальне житті, як це передбачає чинна Конституція України.

Не можна не згадати про значні прогалини в правовому регулюванні розглядуваного питання. Так, досі не прийнято закон про місцевий референдум, що є грубим порушенням принципів демократичної держави і Конституції України. Референдум був і залишається основною формою безпосередньої демократії, а відсутність правового регулювання проведення місцевих референдумів юридично і фактично позбавляє громадян одного з основних прав – права самостійно вирішувати питання місцевого значення.

Суттєвим недоліком є низька правова культура багатьох громадян нашої країни, незнання основних прав на місцевому рівні, відсутність бажання брати участь у вирішенні питань місцевого значення, контролю територіальної громади відносно до представницьких органів та посадових осіб місцевого самоврядування, абсентеїзм.

Водночас досвід зарубіжних країн і найновіші наукові дослідження дають змогу визначити такі передумови успішної імплементації децентралізаційних явищ та ефективного управління в системі децентралізованої влади: утвердження верховенства права; визнання та гарантії місцевого самоврядування; рівний правовий захист усіх форм власності; демократичне та ефективне виборче законодавство; незалежність, ефективність, доступність і прозорість судової системи, функціонування інститутів адміністративного судочинства; досконалий бюджетний процес та висока фінансова дисципліна; наявність адекватних соціальних стандартів; розвинутий громадський сектор або стійка тенденція до його розвитку; інші передумови.

Таким чином, однією з найважливіших передумов успішної децентралізації публічної влади в державі, як запоруки її демократизму і забезпечення в такій державі народовладдя, є визнання, нормативне відображення та впровадження місцевого самоврядування до правової системи держави.

Принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Проблеми реалізації цього принципу тісно пов’язані зі складними процесами, що нині відбуваються в державі, зокрема з економічною кризою та занепадом регіонального розвитку на фоні політичної кризи та воєнних дій на частині території України.

Поглиблюються міжрегіональні контрасти, продовжується концентрація економічної активності, фінансових результатів та рівня доходів населення в достатньо обмеженому числі регіонів України, що не відповідає основній меті державної регіональної політики, яка полягає в створенні умов для динамічного, збалансованого, соціально-економічного розвитку України та її регіонів, підвищення рівня життя населення, забезпечення додержання гарантованих державою соціальних стандартів кожному її громадянину незалежно від місця проживання, а також поглиблення ринкової трансформації на основі підвищення ефективності використання потенціалу регіонів і дієвості управлінських рішень, удосконалення роботи органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Причиною посилення диференціації в рівнях соціально-економічного розвитку регіонів є відсутність системного підходу до регіональної політики, низький рівень планування стратегічного соціально-економічного розвитку регіонів. Це зумовлено зниженням та незастосуванням регіональних потенціалів розвитку через неефективне використання наявних ресурсів та недосконалість заходів державного регулювання, пов’язаних з прискореними змінами в господарській системі, яка характеризується нестійкістю та відсутністю ясності у визначенні фактичних і прогнозних стратегічних довгострокових цілей та соціально-економічних показників. Такий стан речей ускладнює перехід України та її регіонів до стійкого розвитку – вважає Я.Ф. Жовнірчик.

На думку В.І. Пили, для розвитку економіки України нині необхідно здійснити кардинальні заходи в системі напрямів економічної політики. До найважливіших з них належать такі: структурна перебудова економіки, удосконалення банківської системи та фондового ринку, активізація інвестиційної та інноваційної діяльності, сприяння малому та середньому бізнесу, удосконалення бюджетної системи, зменшення тіньового сектору, інтеграція України до Євросоюзу, активізація регіональної політики.

Стосовно активізації регіональної політики слід зазначити, що без спільного бачення центральними органами країни і регіонами стратегічних цілей, без підвищення ролі місцевих органів у розвитку територій неможливо забезпечити залучення інвестицій, розвиток малого і середнього бізнесу, досягнути конкурентоспроможності економіки регіонів і держави в цілому.

Тому надзвичайно актуальною є проблема формування такої регіональної політики, яка відповідатиме реаліям сьогодення та дасть змогу піднести соціально-економічний розвиток регіонів на якісно новий рівень. У цьому контексті регіональна політика має враховувати суть соціально-економічних процесів, які проходять в окремих регіонах країни і охоплюють регіональні соціально-економічні зрушення, удосконалення організації місцевого самоврядування, незворотну зміну структури власності і ресурсного потенціалу регіонів, започаткування більш досконалих методів регулювання та державної підтримки економіки.

На думку Я.Ф. Жовнірчик, сучасний соціально-економічний розвиток України має бути спрямований на забезпечення переходу до стабільності, сталого та динамічного економічного зростання, враховуючи, що економіка та суспільство все більше стикаються з новим комплексом змін існування, зумовлених як внутрішніми факторами, так і впливом світових економічних процесів, глобалізації. У даному контексті позитивний вплив на розвиток регіональної політики справила свого часу Концепція державної регіональної політики, відповідно до якої існує три основні напрями регіонального розвитку: організаційно-правовий, удосконалення економічної бази місцевих органів управління, розширення автономії органів місцевого самоврядування.

Погоджуємося в цілому з викладеними висловлюваннями вчених, але з деякими застереженнями. Головним із них є те, що сьогодні в нашій державі існують зовсім інші умови, аніж ті, які існували до 2014 р. Країна перебуває в глибокій кризі у всіх сферах державного та громадського життя, тимчасово втрачено суверенітет над АРК та м. Севастополь, надзвичайно складні події відбуваються на сході України. Дії Уряду, Верховної Ради, Президента України та інших органів влади повинні бути, на наш погляд, комплексними, швидкими, рішучими, що дасть змогу уже найближчим часом вийти із затяжної кризи. У короткостроковому проміжку часу виникнуть і передумови для реалізації розглядуваного принципу. Це дасть змогу вирішити і питання бюджетного регулювання регіонального розвитку, основним недоліком якого є відсутність стимулювання місцевих та регіональних органів місцевого самоврядування. Проблемою у сфері бюджетного регулювання регіональної політики є питання надання субвенцій: по-перше, це непропорційність розподілу коштів, які передбачені на фінансування регіонального розвитку у Державному бюджеті; по-друге, непрозорість розподілу цих коштів між регіонами.

До основних принципів територіального устрою України, що закріплені в ст. 132 Конституції України, можна також віднести принцип повсюдності адміністративно-територіального устрою, який випливає зі змісту ст. 133 Конституції. Цей принцип означає, що адміністративно-територіальні одиниці мають у своїй єдності охоплювати всю територію України, а значить, не повинно існувати непід’юрисдикційних територій. Із цим принципом тісно пов’язаний принцип повсюдності місцевого самоврядування. Цей принцип передбачає здійснення місцевого самоврядування на всій території України без будь-яких обмежень, а також функціонування територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць, які чітко відмежовані одна від одної. Однак у реалізації принципу повсюдності на території України існують значні проблеми. Це пов’язано з тим, що на території держави існують так звані «землі, за межами населеного пункту». Іншими словами, виходячи з громадівської концепції місцевого самоврядування, відповідно до якої право на місцеве самоврядування мають населені пункти, що створені природним шляхом, – село, селище, місто, це ті землі, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування базового рівня, а значить, і відсутнє місцеве самоврядування як правове явище. Це спричиняє низку порушень конституційних прав і свобод людини і громадянина. На цих землях проживає значна кількість людей і з правової точки зору вони не мають права брати участь у формуванні органів місцевого самоврядування базового рівня, оскільки проживають за межами населеного пункту і фактично не є «жителями села, селища, міста». Тим самим порушується одне з базових конституційних прав на безпосереднє волевиявлення. До того ж, фактично перебуваючи у комунальній власності, ці землі юридично не можуть становити матеріальну основу діяльності відповідного місцевого органу місцевого самоврядування і належать до земель відповідного району чи області, а отже, виникають випадки, коли немає відповідної територіальної громади, яка може володіти даними землями, оскільки у законодавстві України відсутні поняття «територіальна громада району» чи «територіальна громада області». Відповідні регіональні органи місцевого самоврядування представляють спільні інтереси відповідних сіл, селищ, міст, що входять до складу відповідного району чи області.

Таким чином, територіальна єдність та цілісність України не дозволяють будь-яких посягань на нашу територію з боку інших суб’єктів міжнародного права, а також забороняють сепаратистські дії, спрямовані на внутрішній поділ території держави чи відокремлення частини території або її адміністративно-територіальних одиниць всупереч інтересам Українського народу.

Принцип поєднання централізації і децентралізації передбачає оптимальну форму співіснування та співпраці системи органів державної влади та місцевого самоврядування, при якій вирішення питань місцевого значення покладається саме на самоврядні органи територіальної громади.

Крім того, цей принцип передбачає необхідність чіткого визначення структурного та функціонального розподілу повноважень між центральними та місцевими органами влади. На шляху до реалізації принципу збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів необхідний комплекс швидких, рішучих дій Уряду, Верховної Ради, Президента України та інших органів влади, спрямованих на вихід із затяжної економічної кризи регіонів, підвищення соціального рівня та добробуту населення.

У реалізації принципів територіального устрою України існує достатня кількість проблем, серед яких основне місце посідає відсутність правового регулювання багатьох питань, низький рівень правової культури громадян, наявність політичної, економічної та соціальної кризи в державі, відсутність самостійного і дієвого місцевого самоврядування тощо. Подолання цих перешкод, комплексна і збалансована реалізація зазначених принципів вкрай необхідні на шляху побудови демократичної держави, розвитку громадянського суспільства, становлення та розвитку прав і свобод людини і громадянина.

*Апробація результатів*. Результати кваліфікаційної роботи були обговорені на засіданнях кафедри адміністративного та господарського права Запорізького національного університету. Положення даної магістерської роботи були враховані автором в ході підготовки наукових статей для опублікування в українській науковій періодиці, під час участі у роботі наукових конференцій: щорічна науково-практична конференція «Запорізькі правові читання» м. Запоріжжя, 06 травня 2019 р., Всеукраїнська науково-практична конференція «Правова освіта та правова наука в умовах сучасних трансформаційних процесів» м. Запоріжжя, 20 листопада 2019 р., Збірка студентських наукових статей «Майбутні юристи про проблеми права в Україні» м. Запоріжжя, грудень 2019 р.

РОЗДІЛ 2 ПРАКТИЧНА ЧАСТИНА

2.1 Теоретичні основи територіального устрою держави

Територія держави – це невід’ємна ознака держави, частина земної поверхні, яка перебуває під суверенітетом певної держави і охоплює сушу, внутрішні води, територіальні води, надра і повітряний простір над ними. Державною територією є також території, які можуть змінювати своє місце перебування або конфігурацію (трубопроводи, морські та повітряні судна тощо).

Серед складових частин державної території виокремлюють такі просторові об’єкти:

1) сухопутний простір – земну територію;

2) водний простір – внутрішні води й територіальні води;

3) повітряний простір – на висоті до 35 км над державою;

4) надра;

5) військові й торговельні судна у відкритому морі;

6) повітряні судна за межами держави;

7) космічні об’єкти відповідної держави;

8) трубопроводи;

9) підводні кабелі й нафтові морські вишки;

10) територія дипломатичних представництв і консульств.

Отож, говорячи про склад території держави, елементи, що входять до неї, необхідно поділити на дві групи: 1) реальна, фактична територія, обриси якої чітко визначені міжнародними договорами і внутрішнім законодавством; 2) територія, що постійно змінює свої розміри й конфігурацію

**Територіальний устрій України – це внутрішній її поділ на певні територіальні частини, співвідношення держави в цілому з її складовими частинами**

**Принципи територіального устрою України**

це основоположні керівні ідеї, на яких базується територіальний устрій України

**збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів**

створення умов для рівномірного економічного і соціального розвитку всієї території країни

**єдність та цілісність державної території**

територія України становить єдине ціле, складові її частини перебувають у нерозривному взаємозв’язку, на ній мають силу тільки закони України

**поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади**

в Україні має бути така організація території, яка відповідала б інтересам держави і найповнішою мірою інтересам регіонів

**ФОРМА ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ**

**конфедерація** – це союз двох або кількох самостійних держав, що об’єднались для досягнення певної мети, головним чином зовнішньополітичного та воєнного характеру

**унітарну держава** – це держава, яка є єдиною, тобто до складу якої не входять інші держави

**ознаки:**

єдина Конституція;

єдиний законодавчий орган;

єдина система органів виконавчої влади;

єдина судова система;

єдине громадянство;

єдина правова система;

територія унітарної держави поділяється на складові частини, які не мають жодних ознак державності;

у зовнішніх відносинах така держава виступає тільки єдиним цілим

**ФОРМА ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ**

**Федеративна держава** – це держава, яка створена в результаті добровільного об'єднання двох або кількох держав, чи то внаслідок приєднання до держави територій зі збереженням їх певної державноївідокремленості, чи то в результаті зростаючої автономії територіальних одиниць і набуттяними суттєвої політико-правової самостійності

**Ознаки:**

наявність загальної конституції федерації та конституцій суб'єктів суб'єктів федерації;

наявність трьох рівнів повноважень органів влади і їх відповідної компетенції;

наявність загальнофедеративного двопалатного парламенту;

існування загальнофедеративних органів державної влади;

законодавчі, судові, виконавчі органи влади суб'єктів федерації мають власну спеціальну компетенцію;

наявність подвійного громадянства;

наявність загальнофедеративної податкової та фінансової систем;

єдина територія складається з територій адміністративно-територіальних одиниць - суб'єктів, які мають назву провінцій, штатів;

суб'єкти федерації не володіють повним суверенітетом і не можуть бути суб'єктами міжнародного права.

**Адміністративно-територіальний устрій України** – це обумовлена географічними, історичними, економічними, етнічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на адміністративно-територіальні одиниці.

**СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ**

вища ланка

МІСТА

обласного районного м.Київ та

значення значення Севастополь

райони

області

АР Крим

низова ланка

середня ланка

селища

райони в містах

села

**ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ**

утвердження

територіальних громад як

первинних суб'єктів

місцевого самоврядування

вирішення питань адміністративної реформи щодо організації управління на регіональному і місцевому рівні у поєднанні із формуванням ефективного механізму надання населенню повноцінних державних та громадських послуг

дотримання встановлених

Конституцією України вимог щодо територіальної організації влади на місцях

запровадження "механізмів"

державної підтримки

розвитку місцевого

самоврядування та

проведення муніципальної

реформи

законодавче розмежування

сфер компетенції органів

виконавчої влади та

місцевого самоврядування і основних

законодавче закріплення

інституту служби в органах

місцевого самоврядування

та встановлення гарантій

діяльності службовця

**ОСНОВНІ НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ**

належне політико-правове, фінансово-економічне та організаційне забезпечення здійснення функцій та повноважень – делегованихі самоврядних – у системі місцевого самоврядування

визначення механізму судового захисту прав

територіальних громад, конституційних засад

самостійності органів та посадових осіб місцевого самоврядування

Таким чином, територіальний устрій держави – це обумовлена історичними, економічними, соціальними та іншими чинниками організація території держави, яка визначається правовим статусом територіальних одиниць та принципами територіальної організації держави, відповідно до яких будується і функціонує система державних органів влади, органів місцевого самоврядування та їх відносини між собою та з іншими інститутами держави та суспільства

Отже, можна зробити висновки:

1) поняття «адміністративно-територіальний устрій» органічно поєднує два елементи державності: територіальний поділ та систему органів управління (адміністрування);

2) поняття адміністративно-територіального устрою охоплює лише деякі аспекти територіального устрою держави;

3) більшість науковців схильні вважати категорію «територіальний устрій» значно ширшою від категорії «адміністративно-територіальний устрій»;

4) поняття «адміністративно-територіальний устрій» є видовим стосовно такого поняття, як «територіальний устрій».

Слід зазначити, що територіальний устрій є базовим поняттям по відношенню до його видів адміністративно-територіального устрою та політико-територіального устрою. Як правило, форма адміністративно-територіального устрою властива централізованим державам, оскільки система органів влади здійснює державну функцію адміністрування за принципом підпорядкування центральній владі. Таким чином, з огляду на децентралізаційні процеси, які відбуваються в Україні, вважаємо, що викликає сумніви застосування нині терміна «адміністративно-територіальний устрій», оскільки у процесі децентралізації влади якісно і сутнісно змінюється характер зв’язків між центральною владою та місцевими органами влади, вагомого значення набувають органи місцевого самоврядування, а також можуть відбуватися територіальні трансформації та деякі зміни у системі органів публічної влади.

Отож, як рекомендацію варто запропонувати на конституційному та законодавчому рівні використовувати поняття «територіальний устрій» замість «адміністративно-територіальний устрій», оскільки поняття «територіальний устрій» змістовно є більш широким, окреслює більш широке коло аспектів, що стосуються територіальної організації держави та передбачає деяку гнучкість Конституції України, а також у контексті децентралізації влади є більш обґрунтованим.

2.2 Європейський досвід конституювання принципів територіального устрою.

В умовах політичної та соціальної кризи, що має місце в Україні на нинішньому етапі державотворення, поглибленої військовим протистоянням на сході країни та анексією Криму, актуальним та життєво необхідним є пошук нових, дієвих форм організації суспільних та державних інституцій.

Реформування самих підвалин української державності, безумовно, запустить процес трансформації базових систем організації держави та суспільства й неминуче вплине на засади конституційного ладу України.

Серед найбільш болючих, багатоаспектних і складних напрямів перетворень є пошук і утвердження в Україні оптимальної моделі територіального устрою. Дійсно, ця проблема уже майже тридцять років обговорюється представниками різних наукових шкіл та напрямів, політичними та громадськими діячами. Громадськість потребує відповіді на питання про те, яка форма територіального устрою необхідна Україні – унітарна чи все ж таки федеративна, проста чи ускладнена автономними утвореннями, а найголовніше – який вибір дасть змогу припинити військове протистояння на сході, залагодити етнічні й політичні конфлікти, перебороти економічні негаразди та створити надійну політико-правову базу для розвитку нашої держави.

Проблематика територіального устрою виявилася чи не найскладнішою для вирішення у конституційній практиці за всі роки незалежності Української держави. Підтвердженням цього може слугувати складність вибору між унітаризмом та федералізмом у перші роки незалежності України, утвердження владних інституцій у Криму та ін. Закріплення в Конституції України 1996 р. основних принципів територіального устрою лише визначило основні територіальні орієнтири нашої держави та посилило актуальність загальнотеоретичних та конституційно-правових досліджень за цим напрямом.

Складність пошуку оптимальної моделі організації території Української держави зумовило потребу дослідження практики конституювання засад організації територіального устрою у зарубіжних країнах з метою врахування їхнього позитивного (а подекуди й негативного) досвіду в національному законодавстві.

Логічним видається, що в основу дослідження зарубіжного досвіду з тематики, що нас цікавить, має бути покладена система конституційних принципів територіального устрою України.

На нашу думку, зважаючи на європейський вибір Української держави, найбільш перспективним з точки зору нашого дослідження є досвід країн Європейського Союзу, серед яких найбільш подібною до України за територіальними та демографічними ознаками є Республіка Польща.

Засада єдності та цілісності державної території, по суті, закріплена у ст. 3 Конституції Республіки Польща, яка передбачає, що Республіка Польща є неподільною державою. Такий підхід дає змогу зробити висновок, що й територія Польщі як територіальна складова держави є неподільною, а отже, цілісною та єдиною. Польща є державою однорідною, в якій ні історичні погляди, ні етнічні, ні географічні особливості не обґрунтовують впровадження устрою, фундаментом якого є глибоке розрізнення, з точки зору вказаних критеріїв, окремих частин території держави.

Стаття 15 Конституції Республіки Польща передбачає, що територіальний устрій Республіки Польща забезпечує децентралізацію публічної влади. На думку М.І. Марчука, для політико-територіальної організації країни суттєве значення мають три види територіального поділу:

базовий (загальний), допоміжний і спеціальний. Загальний територіальний поділ одночасно виступає поділом для загальної урядової адміністрації, представленої воєводами (реалізація принципу поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади). Одиниці базового поділу є головними елементами просторової структури держави. Саме в них діють основні органи публічної влади. Допоміжні одиниці створюються з метою надання допомоги органам, які діють в одиницях базового поділу.

Допоміжний поділ і допоміжні одиниці після реформи 1998 р. присутні тільки на рівні гміни. Наявність трьох видів територіального поділу лише підкреслює децентралізований характер організації території Республіки Польща.

Польський науковець Х. Іздебський, аналізуючи статті 15, 16 Конституції Республіки Польща, зауважував, що базовий територіальний поділ здійснено саме в цілях територіального самоврядування, а тому є підставою децентралізації державної влади.

Збалансованість та соціально-економічний розвиток регіонів у Республіці Польща досягається через імплементацію європейських стандартів регіонального розвитку. При цьому найбільш важливим для регіональної політики ЄС є рівень NUTS 2, оскільки саме на цьому рівні відбувається вироблення програм регіонального розвитку та освоєння коштів структурних фондів. Тобто слабо розвинені території (у тому числі й ті, соціально-економічний розвиток яких залежить від становища галузей економіки, що занепадають), а також малозаселені регіони отримують гарантовану фінансову підтримку Європейського Союзу у сфері регіонального розвитку з метою ліквідації диспропорційності, вирівнювання основних соціально-економічних показників у межах ЄС.

Урахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій регіонів частково закріплене у ч. 2. ст. 15 Конституції Республіки Польща: «Основний територіальний поділ держави, який враховує, соціальні господарські або культурні зв’язки і забезпечує територіальним одиницям здатність виконувати публічні завдання, визначається законом». Врахування екологічних особливостей регіонів має місце, зокрема, при визначенні власних завдань так званими «рекреаційними гмінами». У частині 2 ст. 15 Конституції Республіки Польща відповідно знаходить своє вираження й принцип законодавчого визначення територіального устрою.

Польща є простою унітарною державою, у якій немає автономних утворень. Одиниці територіального самоврядування, навіть ті, що сформовані на найвищому рівні територіального поділу, тобто воєводства, не мають жодних атрибутів, характерних для суб’єктів федеративної держави або держави, в якій наявні автономні райони, як, наприклад, власні конституції, законодавство, парламент, судова система та ін. Прийняті парламентом закони передбачають низку гарантій унітарного характеру польської держави.

Принцип недоторканності території Республіки Польща знайшов своє вираження у ст. 5 Конституції: «Республіка Польща охороняє незалежність та недоторканність своєї території, забезпечує права та свободи людини та громадянина, а також безпеку громадян, охороняє народну спадщину, керуючись принципом рівномірного розвитку». У цьому випадку йдеться про рівномірний розвиток не регіонів, а саме «народної спадщини» етнічних груп. Забезпечується цей принцип через обов’язок польського громадянина захищати Вітчизну (ст. 85 Конституції Республіки Польща), повноваження Сейму оголошувати війну у разі нападу на територію РП (ст. 16 Конституції Республіки Польща), повноваження Ради Міністрів забезпечувати зовнішню та внутрішню безпеку держави (пункти 7, 8 ст. 145 Конституції Республіки Польща). Цей принцип органічно поєднується із принципом гарантованості територіальної цілісності та державного суверенітету держави, оскільки ст. 126 Конституції Польщі передбачає обов’язок президента забезпечувати суверенітет і безпеку держави, а також непорушність і неподільність її території.

Принцип зміни території загальнодержавним референдумом у законодавстві Республіки Польща чітко не встановлюється, але ст. 125 Конституції та Закон про референдум від 14 березня 2003 р. говорить, що у справах, які мають особливе значення для держави, може проводитися загальнодержавний референдум. Виходячи з того, що питання зміни території держави апріорі є важливим для населення держави, можна припустити, що і це питання може вирішуватися шляхом загальнодержавного референдуму. Звертає на себе увагу і те, що проведення загальнодержавного референдуму з питань особливо важливого значення має не імперативний, а факультативний характер.

Принцип гарантування місцевого самоврядування є однією із ключових засад територіальної організації публічної влади у Республіці Польща. Після прийняття Національними Зборами Республіки Польща Конституції 2 квітня 1997 р. та її затвердження народом 25 травня 1997 р. у Польщі було створено правові основи для розвитку місцевого самоврядування. На підставі оновленого законодавства у країні було проведено адміністративно-територіальну реформу. Новий територіальний поділ Польської Республіки був встановлений 24 липня 1998 р. З 1 січня 1999 р. введено три ланковий територіальний поділ, згідно з яким Польща поділяється на 16 воєводств, 308 сільських повітів, 65 міських повітів і 2489 гмін. У всіх одиницях територіального поділу функціонують представницькі органи самоврядування, ради, обрані на загальних виборах на чотири роки.

Слід зазначити, що на рівні воєводства існує дуалістична модель управління: урядову адміністрацію представляє воєвода, а виконавчий орган регіонального самоврядування представляє маршалок воєводства.

Законодавством Республіки Польща проведене чітке розмежування повноважень урядових адміністрацій у воєводстві, які мають безпосереднє відношення до діяльності воєводи, та повноважень органів урядової адміністрації у воєводстві, до яких воєвода не має відношення (наприклад, податкова адміністрація).

В Україні на регіональному рівні може бути запроваджена подібна дуалістична модель управління за умови розмежування повноважень органів центральної влади в регіоні та повноважень органів місцевого самоврядування. Таким чином, органи місцевого самоврядування повинні бути наділені функцією контролю над основними ресурсами регіону, а до компетенції органів центральної влади в регіоні має належати контроль за законністю рішень, прийнятих органами місцевого самоврядування. При цьому зберігається баланс загальнодержавних та місцевих інтересів: органи місцевого самоврядування мають право самостійно розпоряджатися ресурсами регіону та приймати незалежні рішення, які не виходять за межі їх повноважень, у свою чергу органи центральної влади мають право оскаржити чи скасувати рішення органів місцевого самоврядування, які не відповідають діючому законодавству.

Територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не застережені Конституцією чи законами держави для органів інших публічних властей (ст. 163 Конституції Республіки Польща).

Зважаючи на рух України у напрямі децентралізації, доцільно дослідити особливості конституційного врегулювання засад територіального устрою на прикладі Федеративної Республіки Німеччина, провідної європейської держави, оскільки принципи територіального устрою у федеративній та унітарно-децентралізованій країнах багато у чому схожі.

Територіальний устрій Німеччини (ФРН), як видно із самої назви, побудований за федеративним принципом. Принцип єдності та цілісності державної території у федеративних державах має свою специфіку. На відміну від унітарних держав, які за визначенням передбачають певну єдність території (термін «унітарна» походить від латинського «unitas» – єдність), у федераціях принцип єдності, як правило, не знаходить свого формального закріплення у Конституції (прикладом є Конституція США). Більше того,мета федеративного порядку полягає саме у перешкоджанні зайвій концентрації влади, оскільки розподіл компетенції означає і розподіл влади.

Не містилося цього принципу і в Конституції ФРН до 1990 р. Проте у новій преамбулі (згідно із Договором про об’єднання, підписним між ФРН і НДР, від 31 серпня 1990 р.) Основного Закону Федеративної Республіки Німеччина проголошується, що «Німці в землях… (перелік німецьких земель)… досягли шляхом вільного самовизначення єдності та свободи Німеччини».

Про цілісність території у конституційних актах Німеччини не йдеться, але, виходячи із єдності Німеччини та того факту, що компетенція земель обмежується Федерацією (Основний закон припускає можливість федерального примусу), можна зробити висновок про наявність певного рамкового характеру принципу цілісності території, котрий не дозволяє німецьким землям стати цілковито самостійними.

Принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади реалізується через співвідношення правового статусу та компетенції ФРН як федерації та її земель. Як уже зауважувалося, метою федеративного порядку є перешкоджання зайвій концентрації влади, тобто сам федеративний устрій і є вираженням децентралізації у максимально можливій на сучасний історичний період формі. Що стосується поєднання децентралізації та централізації влади у ФРН, то співвідношення цих підходів проявляється у розмежуванні компетенції федерації та земель. У Конституції ФРН виділено три види компетенції:

1) виняткову компетенцію федерації;

2) конкуруючу (спільну) компетенцію федерації та земель;

3) компетенцію земель.

До виняткової компетенції федерації відносять 14 питань, які об’єднуються у сім груп: зовнішні відносини, оборона та боротьба із міжнародним тероризмом та злочинністю; шляхи сполучення та засоби зв’язку; регулювання економіки та соціальних відносин; утворення правоохоронних органів та правової системи; захист німецької культурної спадщини; статистика; виробництво та використання ядерної енергії (ст. 73 Конституції ФРН).

Конкуруюча (спільна) компетенція включає 33 напрями діяльності, що об’єднуються у вісім груп: правове регулювання; державне соціальне забезпечення; економіка; землевідведення та передача землі; охорона здоров’я та ветеринарія; екологія; харчова промисловість та продовольче постачання; місцевий транспорт та засоби зв’язку (ст. 74 Конституції ФРН).

Компетенція земель включає здійснення державних повноважень, виконання державних завдань (ст. 30 Конституції ФРН) та вирішення питань місцевого значення (разом із органами самоврядування) та ін. Землі можуть запроваджувати норми, які відхиляються від федерального регулювання, у таких галузях: мисливство; охорона природи; розподіл землі; просторова орієнтація, водний режим; допуск до вищої школи та її завершення. У межах власної законодавчої компетенції та за згодою Федерального уряду вони можуть укладати договори із зарубіжними державами (п. 3 ст. 32 Конституції ФРН). Прикладом такого договору є укладений Баварією в 1965 р. конкордат з Ватиканом.

Здійснюючи свої повноваження, федерація і землі окремо несуть витрати, проте якщо земля здійснює делеговані федерацією повноваження, то витрати несе остання.

Принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій у ФРН реалізується таким чином: за соціально-економічний розвиток земель відповідають самі землі, оскільки вони, по суті, є майже державами.

Територіальний устрій Німеччини характеризується значними відмінностями між землями у рівнях економічного розвитку, в історичних традиціях, величині територій та чисельності населення (найменша земля – Бремен (за територією і населенням відповідно 404 кв. км і 680 тис. мешканців).

Найбільша за територією – Баварія (70,5 тис. кв. км), а найбільш густонаселена – Північний Рейн-Вестфалія (близько 18 млн. мешканців).

У зв’язку із цим використовується перерозподіл поміж федерацією та землями податкових надходжень (вертикальне вирівнювання), а також поміж «сильними» і «слабкими» у фінансовому відношенні землями (горизонтальне вирівнювання).

Принцип федералізму у Федеративній Республіці Німеччина має давні традиції, зважаючи на історичні традиції територіальної та політичної роздробленості складових територій, що сьогодні становлять ФРН.

Німеччина весь час залишалася федерацією, крім 12 років нацистського режиму і чотирьох десятиліть (до 1990 р.) роздільного існування Німецької Демократичної Республіки (НДР), у якій федеративний принцип було скасовано, і ФРН.

Федеративна Республіка Німеччина (ФРН) – це конституційна федеративна держава. Будь-яких федеральних договорів між федерацією і землями у Німеччині не існує. Систему взаємовідносин федерації і земель, і навіть земель між собою, зазвичай характеризують як кооперативний федералізм, оскільки ст. 35 Конституції ФРН оформлює їх співробітництво між собою. У Конституції ФРН немає відповідної спеціальної глави щодо федеративного устрою, хоча врегулюванню федеративних відносин приділяється значна увага у статтях 20–37 глави «Федерація і землі».

До складу ФРН входить 16 земель. При виокремленні земель враховувалися передусім історичні традиції, економічні зв’язки. Інших територіальних утворень, що є суб’єктами федерації, крім земель, у складі ФРН немає. Німецька федерація у своїй основі симетрична, хоча елементи юридичної нерівності між землями усе-таки є. Усі землі, незалежно від своїх розмірів, мають рівний статус, що не виключає певної нерівності їх представництва в Бундесраті. Конституційний лад у землях має відповідати принципам республіканської, демократичної та соціально-правової держави.

Федерація гарантує відповідність конституційного порядку земель положенням Конституції ФРН.

Принцип недоторканності федеративної території, як і принцип гарантованості територіальної цілісності та державного суверенітету, прямо не закріплені у законодавстві Німеччини. Проте ст. 20 Конституції ФРН передбачає право усіх німців чинити опір кожному, хто спробує ліквідувати цей лад, якщо інші засоби не можуть бути використані, а ст. 73 п. 10 (б) – співробітництво федерації та земель у захисті основ вільного демократичного устрою, існування і безпеки федерації або землі; та п. 10 (с) цієї ж статті – співробітництво федерації та земель у захисті території федерації від прагнення шляхом застосування сили або спрямованих на таке застосування підготовчих дій поставити під загрозу зовнішні інтереси ФРН.

Принцип зміни території загальнодержавним референдумом у Німеччині також має свої особливості. Він органічно поєднується із принципом законодавчого визначення територіального устрою, зокрема, у питанні зміни території. Територіальний устрій ФРН встановлюється Конституцією через закріплення переліку земель.

У межах федерації територія земель може змінюватися. Питання зміни територіального устрою проводиться федеральним законом, який виноситься на референдум, що відбувається у зацікавлених землях чи частинах земель.

Приміром, у травні 1996 р. було проведено референдум щодо можливості злиття федеральних земель Берлін і Бранденбург. Він дав негативний результат. Конституційний статус земель у Основному законі не визначений. Але правова доктрина ФРН передбачає, що земли – це державні утворення, самостійність яких обмежена федеральною конституцією. Це підтверджується тим, що конституційний лад земель повинен відповідати вимогам Основного закону, федеральна конституція не передбачає права сецессії, існує можливість застосування федерального примусу у разі, якщо земля не виконує покладених на неї Основним законом та іншими федеральними законами обов’язків. Але це обмеження нітрохи не виключає різноманіття форм конституційного устрою земель.

Принцип гарантування місцевого самоврядування втілюється у п. 2 статті 28 розд. 2 «Федерація і землі» Основного закону ФРН: «Общинам повинно гарантуватися право всі місцеві справи вирішувати в рамках закону та під власну відповідальність. Також об’єднання общин, у рамках їхніх законних сфер дій, мають право на здійснення місцевого самоврядування відповідно до законодавства. Окрім того, забезпечення місцевого самоврядування містить основи фінансової відповідальності; до цих основних положень належить право общин на встановлення прямого (реального) податку, що отримується для економічної потужності общин від джерел податку».

Цей принцип містить інституціональні гарантії місцевого самоврядування, які за своєю суттю спрямовані на активність членів общини для їх власних потреб, у тому числі через діяльність громадян у намаганні утримати наявний та підвищити рівень їхніх життєвих благ. Регламентація діяльності в рамках федерального законодавства впливає як державно-організаційний принцип розподілу завдань, що є принциповими перевагами децентралізації, тобто належить до сфери діяльності місцевого самоврядування, перед загальнодержавним управлінням центральних органів, таким чином здійснюється виконання не лише державно визначених завдань.

Правовий статус і організація адміністративно-територіальних одиниць регулюються конституціями земель. Законодавством земель передбачається поділ земель на округи (їх понад 50), округів – на райони і міста, що мають статус районів (загалом їх близько 630), райони діляться на громади (багато міст мають статус громад). Докладніше організація адміністративно-територіальних одиниць регулюється статутами громад і округів. Законодавство земель встановлює, що держава (і передусім земля) надає кошти громадам та їх об’єднанням, встановлює джерела доходів, якими вони мають право користуватися на власний розсуд.

До компетенції провінційних і комунальних рад належать, за загальним правилом, всі питання місцевого значення. Проте до виключної компетенції муніципальних органів влади відповідно до ст. 164 Конституції належить тільки реєстрація актів цивільного стану і ведення відповідних реєстрів, а основні регулятивні повноваження органів місцевого самоврядування передані на рівень регіонів.

Організація самоврядування та управління в громадах земель неоднакова (у районах вона більш однотипна). Зазвичай розрізняють чотири моделі організації місцевого самоврядування та управління в громадах:

1) південногерманська модель (наприклад, у Баварії). Представницький орган – рада громади і виконавчий орган – бургомістр. Вони обираються населенням роздільно, але бургомістр стає головою ради громади. Провідна роль належить раді;

2) північногерманська модель (наприклад, у Саксонії). Представницький орган (рада та ін.), обраний населенням, обирає директора громади і Виконавчий комітет. Комітет займається підготовкою рішень ради, а директор керує адміністрацією, веде поточні справи. Вирішальна роль належить раді;

3) модель «рада – бургомістр» (землі Пфальц, Саар). Представницький орган обирається населенням, бургомістр обирається представницьким органом і є головою. Проте, на відміну від південногерманської моделі, бургомістр має значні повноваження, одноосібно вирішуючи важливі питання;

4) модель «рада – магістратура» (земля Гессен, земля-місто Гамбург). Представницький орган обирається населенням, а виконавчим органом є колективна магістратура, що обирається радою. Магістратура складається з оплачуваного бургомістра і неоплачуваних членів магістратури. Важливі питання вирішуються колективно.

Правовий нагляд за діяльністю муніципальних органів здійснює міністерство внутрішніх справ та окружні і районні управління різних міністерств.

Слід зазначити, що, досліджуючи принципи територіального устрою ФРН, ми проводимо порівняльний аналіз із системою принципів територіального устрою України. Поряд із нашим підходом до класифікації і системи принципів територіального устрою існують і інші. Наприклад, О. Зінченко до системи принципів територіального устрою ФРН відносить:

1) відповідність конституційного порядку у землях принципам республіканської демократичної і соціально-правової держави;

2) забезпечення на території всієї федерації єдиного рівня життя, рівних прав і обов’язків громадян усіх земель;

3) однаковий правовий статус земель;

4) здійснення землями державних повноважень, якщо конституція не встановлює іншого порядку;

5) поділ компетенції на компетенцію федерації і компетенцію земель.

Щодо конституційної реформи в Україні вартий уваги останній принцип, який чітко окреслює коло питань, яке вирішуються на рівні федерації та на рівні земель. На прикладі цього доцільно у Конституції України закріпити виключну компетенцію органів центральної влади тавлади на регіональному рівні.

Розглянемо найбільш успішні децентралізовані країни Європи – Італію та Іспанію.

Конституція Італійської Республіки визначає Італію як єдину і неподільну державу (ст. 5). Таке положення відповідає принципу єдності та цілісності державної території. Навіть при наявності острівних територій (тобто географічно відмежованих територій) Італія визнає себе єдиною і цілісною державою. Положень, що закріплюють принципи недоторканності території та гарантованості територіальної цілісності Конституція Італійської Республіки не містить.

Італійська Республіка є унітарною державою, але, слід зауважити, що принцип унітаризму не отримав конституційного закріплення. Відповідно до ст. 5 Конституції Італійська Республіка визнає місцеві автономії та сприяє їх розвитку; здійснює найширшу адміністративну децентралізацію у залежних від держави службах, приводить принципи та методи свого законодавства у відповідність із вимогами автономії та децентралізації.

Принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій не має аналогу в Конституції Італії. Він компенсується положенням про те, що Італійська Республіка сприяє розвитку місцевих автономій (ст. 5 Конституції).

Принцип зміни території держави референдумом має певне правове регулювання. У зв’язку з тим, що система територіального устрою Італії закріплена у Конституції, зміна території країни обумовлена складним порядком внесення змін у Конституцію (жорсткий характер Конституції Італії). У випадку не дійсності другого голосування парламенту конституційний закон виноситься на всенародний референдум.

Італія є прикладом унітарної держави, яка увібрала багато федеративних рис. У цій країні існують 20 автономних утворень, 15 – адміністративні автономії, які мають звичайний правовий статус, а 5 – політичні автономії, які мають спеціальний статус, тобто мають найбільш широкі повноваження (ст. 116 Конституції Італійської Республіки). Останні автономії наділені правом створення представницьких органів із законодавчими функціями місцевого значення. Виконавча влада належить Обласним радам (джунтам). Політична автономія має фінансову самостійність, тобто існує своя податкова система і бюджет.

Територіальна організація Італії закріплена у гл. V Конституції Італійської Республіки «Області, провінції та комуни». Області утворюються як автономні утворення з власними повноваженнями та функціями, відповідно до принципів, встановлених у Конституції (ст. 115 Конституції Італійської Республіки). Стаття 117 Конституції дає перелік питань (який може розширятися конституційними законами областей), з приводу яких область може видавати законодавчі норми, у межах основних принципів, встановлених законами держави. Примітно, що в Італії конституційні закони мають рівну з Конституцією силу, отже, юридична конституція країни складається з власне Конституції 1947 р. та конституційних законів. Провінції і комуни є автономними одиницями у межах принципів, встановлених загальними законами Республіки, які визначають їх функції (ст. 128 Конституції Італійської Республіки).

В основу розмежування компетенції між комунами, провінціями, столичними містами, областями та державою покладено принципи «субсидіарності, диференціації і пропорційності» (ч. 1 ст. 118). Так, до відання комун належить виконання всіх адміністративних функцій, за винятком тих, які для забезпечення їх однакового виконання надані провінціям, столичним містам, областям та державі (ч. 1 ст. 118). Крім того, у Конституції міститься конституційна гарантія підтримки вираження ініціативи громадянами: «держава, області, столичні міста, провінції та комуни сприяють самостійній ініціативі громадян і їх об’єднань – щодо їх діяльності в суспільних інтересах на засадах принципу субсидіарності» (ч. 4 ст. 118).

Проаналізувавши положення Конституції Італійської Республіки, доходимо висновку, що для організації самоврядування у цій державі застосовано модель автономії, оскільки всі територіальні одиниці визнаються автономними утвореннями з власним статусом. Водночас існує адміністративна децентралізація, що є якісною характеристикою системи державної влади. Про це свідчить наведене конституційне положення – «республіка здійснює найширшу адміністративну децентралізацію в залежних від держави службах» (ст. 5).

Таким чином, принцип гарантування місцевого самоврядування має високий ступінь нормативного відображення у Конституції Італії, оскільки у ній деталізоване регулювання питань функціонування місцевої публічної влади, що є свідченням ставлення до місцевого самоврядування як до фундаментальної засади конституційного ладу та важливого конституційно-правового інституту.

Цікаво, що деякі конституційні інститути Італії тривалий час після вступу Конституції 1947 р. у силу залишались мертвою буквою, і тільки через півстоліття італійська Конституція стала реально діючим актом.

У подальшому назріла необхідність конституційного реформування. Щодо форми територіальної організації Італії велись спори у таких напрямах: за федералізм з відокремленням найбільш розвинених промислових регіонів, за введення іспанської моделі автономії, за посилення адміністративної децентралізації.

Питання територіального устрою Італії також регулюються Законом про устрій місцевої автономії 1990 р. (не поширюється на області зі спеціальним статусом) та Законом про компетенцію комун та провінцій 1934 р. Слід зауважити, що Законом 1990 р. були введені деякі критерії (чисельність мешканців) для утворення провінції або комуни, це стало необхідним для оптимізації розмірів та чисельності територіальних одиниць;

Закон дещо розширив повноваження провінцій і комун, надав їм право розробляти та змінювати власні статути. Недоліком Закону 1990 р. є те, що він не скасував фінансової залежності провінцій і комун.

Таким чином, досвід Італії може бути корисним для України, зокрема, впровадження у конституційно-правову практику моделі автономії на всіх рівнях територіальних утворень, яка б дала можливість відродити місцеве самоврядування шляхом проведення широкої децентралізації.

Розглянемо конституційні принципи територіального устрою королівства Іспанія. Принцип єдності та цілісності державної території по суті закріплений у ст. 2 Конституції Королівства Іспанія, яка проголошує, що Конституція заснована на непорушній єдності іспанської нації, загальній і неподільній вітчизні всіх іспанців. Отже, Конституція наголошує на єдності іспанської нації задля консолідації поліетнічного населення країни та визнає неподільність території, до складу якої входять географічно відмежовані острівні території. У цій статті втілюється також принцип децентралізації: «Конституція визнає і гарантує право на автономію для національностей і регіонів, які входять до складу Іспанії на принципах солідарності між ними». На думку М.В. Баглая, цим положенням закріплюється найважливіший принцип – принцип автономії для національностей і регіонів.

Принцип децентралізації у здійсненні державної влади визначається у ст.103 Конституції Іспанії: «Інститути державного управління у своїй діяльності керуються принципами ефективності, ієрархії, децентралізації, розукрупнення і координації».

Принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів отримав своє втілення у ст. 40 Конституції Іспанії: «Державні влади створюють сприятливі умови для соціального та економічного розвитку, а також для більш справедливого розподілу регіональних і приватних доходів, у рамках політики щодо стабілізації економіки» та у ст. 138, відповідно до якої «держава забезпечує ефективну реалізацію принципу солідарності, виступаючи на користь установлення справедливого і адекватного економічного балансу між різними частинами території держави».

Існує практика створення фондів вирівнювання фінансових коштів з метою виправлення міжтериторіальних диспропорцій та ефективної реалізації принципу солідарності. Розпорядником коштів фондів є Генеральні Кортеси, які розподіляють їх між Автономними Областями, а при необхідності – між провінціями. У статті 156 Основного закону Іспанії закріплено конституційний принцип фінансової автономії Автономних Областей, що надається їм задля розвитку й здійснення їх юрисдикції.

Принцип фінансової автономії має свою історію. У 1996 р. був прийнятий органічний закон про фінансування Автономних Областей, в якому зазначено, що кожні п’ять років будуть проводитися переговори щодо питання про участь Автономних Областей у прибутковому податку держави, а фінансові асигнування держави будуть обговорюватись у спеціальних угодах.

Слід зазначити, що значні структурні диспропорції в Іспанії на регіональному рівні разом із культурним, історичним і національним різноманіттям підсилюють сепаратистські настрої населення «забезпечених» провінцій. Сепаратистські настрої в Іспанії найбільш яскраво виражені в Країні Басків і Каталонії. На відміну від Країни Басків, автономний статут Каталонії був реформований у плані розширення її повноважень, проте радикальні націоналісти все одно прагнуть до набуття регіоном суверенітету.

Принцип гарантованості територіальної цілісності та державного суверенітету закріплюється у спеціальній статті – ст. 8 Конституції, яка визначає як головне завдання збройних сил – гарантію суверенітету та незалежності Іспанії, захист її територіальної цілісності та конституційного ладу. Положення, що закріплює принцип недоторканності території, Конституція Іспанії не містить.

Принцип зміни території загальнодержавним референдумом в Основному законі Іспанії прямо не встановлюється, але ст. 92 Конституції говорить, що «особливо важливі політичні рішення можуть бути винесені на всенародний консультативний референдум». Виходячи із цього можна припустити, що це питання може вирішуватися шляхом всенародного референдуму.

Територіальний устрій Іспанії визначається у восьмому розділі Конституції «Про територіальний устрій держави». Іспанія є унітарною державою, яка складається з автономних утворень, але принцип унітаризму у Конституції свого закріплення не отримав. Зараз в Іспанії існує 17 автономних областей, які мають широкі політичні і законодавчі права. Їх правовий статус визначається Конституцією й органічними законами.

Компетенція органів влади залежить від характеру автономії – політична або адміністративна. У кожній автономії працює асамблея, яка обирається населенням і видає закони, що діють на території області, формується місцевий уряд, котрий очолює голова. Діяльність органів автономії контролюється центральним урядом Іспанії. При цьому в державі закріплено конституційний шлях для створення нових автономій.

Принципом гарантування місцевого самоврядування в Іспанії є закріплений у ст. 137 Конституції принцип автономії, згідно з яким автономію при вирішенні своїх справ Конституція гарантує усім рівням територіальних утворень: і автономним співтовариствам, і провінціям, і муніципіям. Провінції та муніципії володіють всією повнотою прав юридичної особи (статті 140, 141). Кожна автономна область має свій Статут, який приймається як органічний закон держави. Конституція Королівства Іспанія містить перелік виключної компетенції держави (ст. 149) та перелік компетенції автономних областей (ст. 148), який може бути розширений за рахунок повноважень, що спеціально не віднесені до виключної компетенції держави. Можливість делегування державою окремих повноважень автономним областям здійснюється шляхом прийняття конституційного закону (ст. 150).

Держава автономій за роки демократичного розвитку довела свою життєздатність, але разом з тим ця модель територіальної організації постійно залишалася об’єктом політичної боротьби, яка помітно загострилася в останні роки. Одні політичні сили наполягають на збереженні Держави автономій при можливому внесенні деяких коректив, інші вимагають його перетворення на федерацію, треті – на конфедерацію, четверті борються за повну незалежність своїх територій. С. Хенкін вважає, що причиною цього є наявність у Конституції Іспанії певних недоліків: «територіальний устрій «прописано» лише в загальному вигляді, відсутня закінчена схема поділу влади між центром, автономними областями і муніципалітетами, а деякі її положення мають двозначний характер і сприймаються різними політичними силами по-різному».

Не можна залишити поза увагою концепцію асиметрії (асиметрична децентралізація), притаманну територіальній організації влади в Іспанії.

Сутність її полягає у передачі державою (центральним урядом) частки фіскальних надходжень регіонам разом із передачею податкових повноважень «в обмін» на відповідальність за витрати, пов’язані зі здійсненням таких повноважень. Такі повноваження можуть надаватися державою регіонам, наприклад, у сфері освіти або охорони здоров’я тощо.

Конституція встановлює два можливі рівні асиметрії: спеціальний і загальний. Основна відмінність між цими рівнями полягає в тому, що регіони спеціального режиму мають повноваження щодо збирання податків на регіональному рівні, тоді як у регіонів загального режиму така можливість значно обмежена.

Отже, іспанський приклад асиметричної децентралізації (якщо його розглядати як запозичення для інших держав) має свої позитивні і негативні особливості. Асиметрична децентралізація може бути ефективна у державах, де існують регіони з культурними, етнічними, мовними та історичними відмінностями або ж якщо регіони мають певний досвід автономізації та спроможні здійснювати ефективне публічне управління.

Асиметрична децентралізація може призводити до негативних наслідків – напруженості у регіонах або сепаратистських настроїв. Можна зробити висновок, що запозичення моделі асиметричної децентралізації для України на сучасному етапі неможливе з огляду на відсутність досвіду автономізації та у зв’язку зі складною політичною та економічною ситуацією.

Підсумовуючи, слід зазначити, що принципи територіального устрою України, закріплені в Конституції України, мають достатній рівень гарантованості порівняно із зарубіжними конституціями. Деякі з них, як, наприклад, принцип унітаризму, принцип недоторканності території, принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, принцип зміни території держави всенародним референдумом взагалі відсутні у текстах конституцій деяких зарубіжних країн. Натомість новелою для практики конституювання в Україні є принцип автономії, принцип фінансової автономії, принцип субсидіарності, диференціації і пропорційності, які мають важливе значення при створенні децентралізованої держави, що є актуальним сьогодні. Недостатньо деталізованим у Конституції України є принцип гарантування місцевого самоврядування, який потребує закріпити принцип повноти повноважень, визнання правової, організаційної та фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, а також розподілу компетенції між органами публічної влади за принципом субсидіарності.

Зарубіжна, зокрема, європейська практика свідчить, що цілісність та єдність території держави є іманентними характеристиками будь-якої сучасної держави як унітарної, так і федеративної. Але у багатьох конституціях Європи такі принципи взагалі відсутні. Вважаємо, що закріплення на конституційному рівні принципів цілісності та єдності території є необхідною вимогою. Тим більше, територіальна цілісність та недоторканність держав визнаються міжнародними актами.

Стосовно реалізації децентралізаційних проектів слід вказати, що в Європі процес децентралізації державного управління пройшов ще у 80-90-ті роки і в більшості європейських конституцій закріплено принцип децентралізації, причому у деяких країнах у розділі 1 (Іспанія, Італія, Франція, Португалія, Польща), або принцип автономності/самостійності місцевого самоврядування/муніципалітетів.

До основних напрямів реформування інституту територіального устрою у розглянутих нами європейських державах, які мали своє подальше втілення у конституціях країн, належать:

1) закріплення на конституційному рівні принципу децентралізації як засади конституційного ладу;

2) вдосконалення системи територіального устрою (оптимізація розмірів та чисельності територіальних одиниць, ліквідація малочисельних ланок тощо);

3) закріплення на конституційному рівні основ місцевого самоврядування у розділах стосовно територіального устрою (автономія територіальних одиниць з широкими власними повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення);

4) здійснення розподілу компетенції між органами публічної влади за принципом субсидіарності (причому у деяких конституціях закріплена виключна компетенція держави та регіонів);

5) здійснення фінансової децентралізації та правового регулювання права власності та майнових прав місцевого самоврядування.

Таким чином, на сучасному етапі Україні слід було б звернуту увагу на більш детальне закріплення на конституційному рівні основ місцевого самоврядування, розподілу компетенції між органами публічної влади та положень щодо вдосконаленої системи територіального устрою.

ВИСНОВКИ

1. Територіальний устрій держави – це обумовлена історичними, економічними, соціальними та іншими чинниками організація території держави, яка визначається правовим статусом територіальних одиниць та принципами територіальної організації держави, відповідно до яких будується та функціонує система державних органів влади, органів місцевого самоврядування та їх відносини між собою та іншими інститутами держави та суспільства.

2. Поняття «територіальний устрій» за змістом є значно ширшим від поняття «адміністративно-територіальний устрій», окреслює більш широке коло аспектів, що стосуються територіальної організації держави та передбачає деяку гнучкість Конституції України. Рекомендовано у конституційній практиці використовувати термін «територіальний устрій» замість «адміністративно-територіальний устрій».

3. Ступінь централізації (децентралізації) влади значною мірою визначає форму територіального устрою, хоча нині ця межа стирається, оскільки деякі унітарні держави (Іспанія, Італія) мають такий рівень автономності (децентралізації) територіальних одиниць, який є характерним для федеративних країн, і, навпаки, у деяких федеративних державах за федеральною владою закріплені занадто широкі повноваження, що обумовлює високий ступінь централізації влади.

4. Територіальний устрій як державно-правове явище включає у свою структуру: територіальну основу (територію, кордон) держави; принципи та систему територіального устрою держави; взаємовідносини між територіальними одиницями та центральною владою.

5. Територіальний устрій як об’єкт конституційно-правового регулювання охоплює низку норм, що регулюють однорідні суспільні відносини у сфері державного будівництва, закріплені у конституціях та законах держав та мають свою логіку та системність.

6. Територіальний устрій як інститут конституційного права включає чотири групи правових норм: норми, які закріплюють принципи територіального устрою; норми, які закріплюють систему територіального устрою; норми щодо розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, які визначають ступінь децентралізації публічної влади та статус територіальних одиниць; норми, які визначають територіальну основу (територію, кордони) держави.

7. Принципи територіального устрою держави – це обумовлені просторовою природою держави основоположні керівні засади, вихідні ідеї, які закладені в побудову системи територіальної організації держави, відображають певні закономірності її розвитку і функціонування та визначають форми і спрямованість правового регулювання територіального устрою держави.

8. Конституційні принципи територіального устрою України – це обумовлені просторовою природою держави основоположні керівні засади, вихідні положення, які закріплені в Конституції України, закладені в основу побудови системи територіального устрою держави і визначають форми та спрямованість конституційно-правового регулювання територіальної організації держави.

Серед ознак конституційних принципів територіального устрою слід виокремити такі:

- конституційне закріплення та гарантування (статті 2, 5, 17, 65, 73, п.13 ст. 92, статті 102, 132, 157 Конституції України та ін.);

- системний характер (усі принципи взаємопов’язані один з одним і є дієвими лише при їх системному сприйнятті);

- підвищена стабільність та захищеність (зокрема, зважаючи на конституційний рівень закріплення та масштабність й затратність можливих

перетворень у сфері територіального устрою);

- особлива предметна спрямованість (принципи покликані визначати форми та спрямованість конституційно-правового регулювання територіальної організації держави) та ін.

9. Зарубіжний і, зокрема, європейський досвід свідчить, що цілісність та єдність території держави є іманентними характеристиками будь-якої сучасної держави як унітарної, так і федеративної. Але у багатьох конституціях Європи ці принципи відсутні. Вважаємо, що закріплення на конституційному рівні принципів цілісності та єдності території є необхідною вимогою. Тим більше, що територіальна цілісність та недоторканність держав визнаються міжнародними актами.

10. Стосовно реалізації децентралізаційних проектів слід вказати, що в Європі процес децентралізації державного управління пройшов ще у 80-90-ті рр. і в більшості Європейських конституцій закріплено принцип децентралізації, причому у деяких країнах у розділі 1 (Іспанія, Італія, Франція, Португалія, Польща), або принцип автономності/самостійності місцевого самоврядування/муніципалітетів.

11. До основних напрямів реформування інституту територіального устрою у розглянутих європейських державах, які мали своє подальше втілення у конституціях країн, належать:

1) закріплення на конституційному рівні принципу децентралізації як засади конституційного ладу;

2) вдосконалення системи територіального устрою (оптимізація розмірів та чисельності територіальних одиниць, ліквідація малочисельних ланок тощо);

3) закріплення на конституційному рівні основ місцевого самоврядування у розділах щодо територіального устрою (автономія територіальних одиниць з широкими власними повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення);

4) здійснення розподілу компетенції між органами публічної влади за принципом субсидіарності (причому у деяких конституціях закріплена виключна компетенція держави);

5) здійснення фінансової децентралізації та правового регулювання права власності та майнових прав місцевого самоврядування.

Таким чином, на сучасному етапі українське законодавство потребує більш детального закріплення на конституційному рівні основ місцевого самоврядування, розподілу компетенції між органами публічної влади та положень щодо вдосконалення системи територіального устрою.

ПЕРЕЛІК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Decentralization. The Free Dictionary: By Farlex. URL: http://www.thefreedictionary.com/decentralization.
2. Izdebski H. Samorzad terytorialny. Podstawy ustroju i działalnosci. Warszawa: LexisNexis, 2004. 272 р.
3. Litvack J. What is Decentralization? The Center for International Earth Science Information Network / Columbia University, Earth Institute. URL: <http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.htm> l.
4. Managing Across Levels of Government : OECD report. Paris : OECD, 1997.
5. Territorial integrity of Ukraine = [Територіальна цілісність України : Резолюція Ген. Асамблеї ООН № 68/262 ухвалена 27 берез. 2014 р. на 68-й сес.]. United Nations. URL: <http://www.un.org/en/ga/search/> view\_doc.asp?symbol=A/RES/68/262.
6. Адміністративно-територіальний устрій України: проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / за заг. ред. В. Г. Яцуби. Київ : Укр. ДАГПП Мінекоресурсів України, 2003. 321 с.
7. Антонович М.М. Міжнародне публічне право: навч. посіб. Київ : КМ Академія : Алеута, 2003. 308 с.
8. Бабич О.М. Співвідношення централізації і децентралізації в системі державного управління. Часопис Київського університету права. 2011. № 2. С. 109-113.
9. Баймуратов М.О. Міжнародне публічне право : підручник. Харків : Одіссей, 2008. 704 с.
10. Большой юридический словарь / под ред.: А. Я. Сухарев, В. Д. Зорькин, В. Е. Крутських. Москва : Инфра-М, 1999. 789 с.
11. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученко. Київ : Юрид. думка, 2007. 992 с.
12. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD); уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. 1736 с.
13. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусол. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
14. Веніславський Ф. В. Конституційне право України в схемах і таблицях : навч. посіб. Харків : Право, 2014. 376 с.
15. Гетьман А.Б. Принципи адміністративно-територіального устрою України. Університетські наукові записки. Хмельницький, 2008. № 3.С. 49-54.
16. Гречко О.О. Деякі питання конституювання принципів територіального устрою України. Право і суспільство. 2017. № 3. С. 12-17.
17. Гречко О.О. Європейський досвід конституювання принципів територіального устрою. National law journal: theory and practice. 2015. № 4, Т. 1. С. 5-10.
18. Гречко О.О. Принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх особливостей та традицій: проблеми теорії та практики. Форум права : електрон. наук. фах. вид. Харків, 2015. № 1. С. 68-74.
19. Гречко О.О. Система принципів територіального устрою України: проблеми теорії та законодавчого закріплення. Державне будівництво та місцеве самоврядування. Харків : Право, 2012. Вип. 24. С. 208-219.
20. Гречко О.О Територіальний устрій України як конституційно-правовий інститут: сутність, структура і зміст. ЮридичнаУкраїна. 2015. № 6. С. 17-23.
21. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций : принята резолюцией 2625 (XXV) Ген. Ассамблеи ООН от 24 окт. 1970 г. Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/> show/995\_569.
22. Декларація про державний суверенітет України : від 16 лип. 1990 р. № 55-XII. Відомості Верховної Ради Української РСР. 1990. № 31. Ст. 429.
23. Демків Р.Я. Конституційне право України : курс лекцій. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 332 c.
24. Державне управління : навч. посіб. / за ред. А. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
25. Державне управління та державна служба : словник-довідник / уклад. О.Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 480 с.
26. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М. та ін. ; Центр політ.-прав. реформ. Київ : Москаленко О. М., 2012. 212 с.
27. Жовнірчик Я.Ф. Обумовленість сталого розвитку регіону та необхідність його державного регулювання. Державне управління: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. 2009. № 1. С. 1-8.
28. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копєйчикова. Київ: Юрінком, 1997. 620 с.
29. Зінченко О. В. Принципи федеративного устрою ФРН та Російської Федерації: порівняльний аналіз. Вісник Академії правових наук України. Харків, 2011. № 4. С. 48-57.
30. Имёльчик Б. Польский опыт децентрализации. Варшава : Фонд развития мест. демократии, 2003. 15 с. URL: <http://msps.su/files/2011/09/> Local\_Government\_in\_Poland\_Imiolczyk\_RUS.pdf.
31. Іванцова З.А. Місцеве самоврядування у ФРН: теорія та конституційні норми. Принципи сучасного конституціоналізму та Основний закон України. ІХ Тодиківські читання : зб. тез наук. доп. і повідомл. міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (4-5 листоп. 2016 р.). Харків : Права людини, 2016. С. 201-202.
32. Історія конституційного законодавства України : зб. док. / упоряд. В.Д. Гончаренко. Харків : Право, 2007. 256 с.
33. Іщенко О.П. Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2014. 224 с.
34. Конституционное право зарубежных стран : курс лекций / под общ. ред.: М. В. Баглай, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтин. Москва : НОРМА, 2008. 1056 с.
35. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В.О. Серьогіна. Харків : ФІНН, 2009. 664 с.
36. Конституційне право зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В.О. Ріяки. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
37. Конституційне право України : підручник / за ред.: Ю. М. Тодика, В.С. Журавський. Київ : Ін Юре, 2002. 544 с.
38. Конституція України : прийнята на 5-й сес. Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. : офіц. вид. Київ : Парлам. вид-во, 2017. 68 с.
39. Конституція України : наук.-практ. комент. / редкол.: В. Я. Тацій та ін. Київ : Ін Юре ; Харків : Право, 2003. 808 с.
40. Конституція України : наук.-практ. комент. / голова редкол. В. Я. Тацій. Харків : Право, 2011. 1128 с.
41. Корнієнко М. І. Територіальний устрій України. Конституційне право України / за ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Наук. думка, 2000. С. 604.
42. Кремена О.Л. Проблемы децентрализации в Украине. Молодий вчений. 2014. № 12-1. С. 265-268.
43. Кримінальний процесуальний кодекс України : наук.-практ. комент. / за заг. ред.: В. Г. Гончаренко, В. Т. Нор, М. Є. Шумило. Київ : Юстиніан, 2012. 1224с.
44. Лобойко Л.М. Кримінальний процес : підручник. Київ : Істина, 2014. 366 с.
45. Любченко П.М. Муніципальне право України : навч. посіб. Харків : ФІНН, 2012. 496 с.
46. Лялюк О.Ю. Конституційно-правовий статус автономних утворень у зарубіжних країнах. Право України. 2013. № 6. С. 242-250.
47. Мала енциклопедія конституційного права / за заг. ред Ю.Л. Бошицького. Київ : Кондор, 2012. 462 с.
48. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. 254 с.
49. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави : монографія / за ред.: Ю. М. Тодика, В. А. Шумілкін. Харків : Одіссей, 2004. 392 с.
50. Мишин А. А. Конституционное право зарубежных стран : учеб. Москва : Белые альвы, 1999. 456 с.
51. Міжнародне право : основні галузі / за ред. В. Г. Буткевича. Київ : Либідь, 2004. 816 с.
52. Мірошниченко В. Р. Актуальне питання територіальної цілісності України в умовах розбудови правової держави. Наше право. 2012. № 10. С. 18-21.
53. Місцеве самоврядування в Україні в умовах становлення правової держави : монографія / за ред.: Ю. М. Тодика, В. А. Шумілкін. Харків : Одіссей, 2004. 392 с.
54. Міщук В. В. Унітаризм як принцип державного устрою. Університетські наукові записки. Хмельницький, 2010. № 4. С. 12–16.
55. Моделі і механізми регулювання єврорегіонального співробітництва України : монографія / за заг. ред.: І. В. Артьомов, О. М. Ващук, О.М. Руденко. Ужгород : Гражда, 2013. 612 с.
56. Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія. Київ : УАДУ при Президентові України, 1997. 448 с.
57. Новик В. П. Поняття адміністративно-територіального устрою в Україні. Держава і право. Юридичні і політичні науки. Київ, 2007. Вип. 38. С. 301-308.
58. Носік В. В. Юридична природа конституційних гарантій територіального верховенства держави в земельному праві України. Ученые записки Таврического национального университета имени В. И. Вернадского. Серия: Юридические науки. Симферополь, 2009. Т. 22, № 1. С. 192-196.
59. Основний Закон Федеративної Республіки Німеччини : (від 23 трав. 1949 р.). Конституції зарубіжних країн / за заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків : ФІНН, 2009. С. 83-124.
60. Пила В. І. Проблеми соціально-економічного розвитку регіонів та шляхи їх подолання. Університетські наукові записки. Хмельницький, 2007. № 3. С. 163-166.
61. Погорілко В.Ф. Територіальний устрій. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. С. 882.
62. Погорілко В.Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: підручник. Київ : Ліра-К, 2012. 576 с.
63. Погребняк С. Принципи права: доктринальні питання. Право України. 2013. № 9. С. 217-228.
64. Про асоціації органів місцевого самоврядування : Закон України від 16 квіт. 2009 р. № 1275-VI. Офіційний вісник України. 2009. № 40. Ст. 1345. Дата оновлення: 01.01.2016. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/> show/1275-17.
65. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 6 листоп. 2012 р. № 5475-VI. Офіційний вісник України. 2012. № 92. Ст. 3729. Дата оновлення: 09.12.2015. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/main/5475-17.
66. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. Офіційний вісник України. 1997. № 25. С. 20. Дата оновлення: 02.08.2017. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>.
67. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей : Закон України від 16 верес. 2014 р. №1680-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 85. Ст. 2386. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1680-18.
68. Про проголошення незалежності України : постанова Верхов. Ради УРСР від 24 серп. 1991 р. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38.Ст. 502.
69. Про ратифікацію Європейської хартії про місцеве самоврядування : Закон України від 15 лип. 1997 р. № 452/97-ВР. Відомості Верховної Ради України. 1997. № 38. Ст. 249.
70. Проект Закону України про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : від 1 лип. 2015 р. № 2217а / ініціатор законопроекту П. О. Порошенко. Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\_1?pf3511=55812.
71. Речицький В.В. Конституціоналізм : коротка версія (читанка з конституціоналізму для зацікавлених). Харків : Права людини, 2014. 264 с.
72. Ровинська К. І. Місцева автономія як загальний принцип організації місцевого самоврядування. Публічне управління: теорія та практика. Харків, 2013. Вип. 1. С. 170-176.
73. Рубащенко М.А. Поняття і ознаки територіальної цілісності України, охоронюваної ст. 110 КК України. Право і суспільство. 2014. № 4. С. 268-274.
74. Серьогін В.О. Конституційне право України : навч. посіб. Харків : ХНУВС, 2010. 368 с.
75. Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України : навч. посіб. Київ : Юринком Інтер, 2008. 632 с.
76. Стец М. Устрій територіальної публічної адміністрації в Польщі. Портал міжнародної співпраці. URL: <http://www.civicportal.org/biblioteka1/> 2\_Administracja/publiczna
77. Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. Харків: ВД «Школа», 2009. 1008 с.
78. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : енциклопед. курс. Харків : Еспада, 2009. 752 с.
79. Теорiя держави i права : пiдручник / за ред. О. В. Петришина. Харків : Право, 2015. 368 с.
80. Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины: моногр. Харьков : Факт, 2000. 176 с.
81. Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / под ред. Ю. П. Урьяс. Москва : Прогресс, 1991. 472 с.
82. Фрицький О.Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 510 с.
83. Хенкин С. Потенциал регионального сепаратизма в Испании. Российский Совет по международным делам. URL: http://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/potentsial-regionalnogoseparatizma-v-ispanii
84. Юридична енциклопедія : у 6 т. Київ : Укр. енцикл., 2004. Т. 6 : Т – Я. 768 с.
85. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.» ім. М. П. Бажана, 2002. Т. 4. 717 с.