

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ
СПРАВ**

Кафедра фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6

ТЕКСТ ЛЕКЦІЇ

з навчальної дисципліни

«Сучасні проблеми конституційного права України»

**обов'язкових компонент
освітньо-професійної програми другого (магістерського)
рівня вищої освіти**

08 Право 081 Право

за темою –

**Сучасні проблеми територіальної організації влади в
Україні**

Харків 2023

ЗАТВЕРДЖЕНО

Науково-методичною радою
Харківського національного
університету внутрішніх справ
Протокол від 25.09.2023 р. № 8

СХВАЛЕНО

Вченою радою факультету № 6
Протокол від 25.08.2023 р. № 5

ПОГОДЖЕНО

Секцією Науково-методичної ради
ХНУВС з юридичних дисциплін
Протокол від 22.09.2023 р. № 8

Розглянуто на засіданні кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 (протокол від 18.08.2023 № 8).

Розробник: професор кафедри фундаментальних та юридичних дисциплін факультету № 6 ХНУВС, кандидат юридичних наук, доцент Коломієць Ю. М.

Рецензенти:

1. Декан юридичного факультету Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна, д.ю.н., професор Серьогін В. О.
2. Завідувач кафедри адміністративного права та процесу факультету № 1 Харківського національного університету внутрішніх справ, д.ю.н., професор Салманова О. Ю.

План лекції:

1. Поняття та сутність територіальної організації публічної влади.
2. Особливості здійснення публічної влади в державах залежно від форми територіального устрою.
3. Системи здійснення публічної влади на місцях.
4. Унітарний характер Української держави.
5. Перспективи удосконалення територіального устрою України.

Рекомендована література

Основна:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. (із змін.). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>
2. Виборчий кодекс України: Закон України від 19 грудня 2019 р. № 396-IX (із змін.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20>
3. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141-VIII (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141-19>
4. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII (зі змін.) URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР (із змін.). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/586-14>
7. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>
8. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/93-15>
9. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 р. № 401-XIV (із змін.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/401-14>
10. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>
11. Актуальні проблеми конституційного права України: Підручник / За заг. ред. проф. Олійника А. Ю. К.: ЦУЛ, 2020. 554 с.
12. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 554 с.
13. Конституційне право України: підручник / Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин, Ф. В. Веніславський та ін.; за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків: Право, 2020. 592 с.
14. Конституційне право України: підручник. Ужгород: ВД «Гельветика», 2018. 461 с.
15. Конституційне право: навч. посіб. Харків: ХНУВС, 2017. 358 с.

16. Конституційне право: підручник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ; за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука. Харків, 2019. 484 с.

17. Конституційні засади сучасного державотворення: навч. посіб. у питаннях і відповідях. Харків: Право, 2017. 303 с.

18. Любченко П. М. Муніципальне право: підручник. Харків: Право, 2019. 510 с.

19. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права: рекомендовано МОН України / за заг. ред. Л. Р. Наливайко. Київ: Хай-Тек Прес, 2016. 628 с.

Додаткова:

1. Баймуратов М. М. Феномен «розмежування повноважень» як основоположний інструментальний метод формування компетенції органів місцевого самоврядування в умовах муніципальної реформи в Україні. *Вісник Маріупольського державного університету. Серія: Право.* 2017. Вип. 13. С. 132–153.

2. Батанов О. В. Сучасні законопроектні ініціативи у сфері здійснення місцевого самоврядування у столиці України – місті Києві: досвід експертного аналізу. *Регіональне управління та місцеве самоврядування.* 2019. № 5. С. 174–188.

3. Гайдар М. Є. Принципи місцевого самоврядування в аспекті процесу об'єднання територіальних громад в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2019. Вип. 4 (29), т. 2. С. 8–13. URL: <http://pyuv.onua.edu.ua/index.php/pyuv/article/view/426>.

4. Децентралізація публічної влади: теорія, практика, зарубіжний досвід. Одеса Гельветика, 2018. 176 с.

5. Загурська-Антонюк В. Ф. Сучасні тенденції децентралізації державної влади та їх реалізація в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2019. № 2. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=1391>

6. Калиновський Б. В. Реформування системи територіальної організації влади в Україні відповідно до міжнародних стандартів та принципів. *Вісник АПСВТ.* 2016. № 3–4. С. 69–72.

7. Кириченко Ю. М. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2018. № 6. С. 216–219. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2018/58.pdf

8. Ключевський В. І. Органи місцевого самоврядування в Україні: історичний аспект та нагальні проблеми сьогодення. *Вчені записки ТНУ імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління.* 2019. Т. 30 (69). № 6. С. 102–108.

9. Костенко С. О., Мамчур С. М. Компаративний аналіз систем місцевого самоврядування в Україні та деяких країн світу. *Юридичний науковий електронний журнал.* 2019. № 2. С. 53–56. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2019/14.pdf

10. Мішин С. І. Теоретично-методологічні засади реформування системи місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми політики*. 2019. Вип. 64. С. 60–77.

11. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Третьої щорічної всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Київ, 06 грудня 2019 р.). К.: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2019 228 с.

12. Олійник В. С., Олійник В. В., Шумний Н. О. Проблеми реформи місцевого самоврядування: зарубіжний досвід та українські реалії. *Право і суспільство*. 2020. № 2. С. 104–111.

13. Ременяк О. В. Перспективи реформи децентралізації публічної влади в Україні крізь призму державотворчої практики: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. № 4. С. 34–39.

Інформаційні ресурси в Інтернеті:

1. Наукова бібліотека Харківського національного університету внутрішніх справ. URL: <https://lib.univd.edu.ua/>

2. Національна бібліотека України ім. В. І. Вернадського. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/>

3. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: <https://portal.rada.gov.ua/>

4. Офіційний сайт Конституційного Суду України. URL: <http://www.ccu.gov.ua>

5. Харківська державна наукова бібліотека ім. В. Г. Короленко. URL: <http://korolenko.kharkov.com/>

Текст лекції

1. Поняття та сутність територіальної організації публічної влади

Правове регулювання статусу органів влади, їх організації та функціонування безпосередньо залежить від територіальних особливостей держави та можливостей органів влади впливати на її територіальний устрій. Сучасні правові реалії багатьох країн світу, в тому числі й України, свідчать про недостатнє використання в законодавстві категорій «територіальна організація влади» та «публічна влада». Серед нечисленних прикладів сучасного зарубіжного досвіду їх офіційного застосування можна назвати: Конституцію Польщі 1997 р., яка закріплює, що територіальний устрій Польської Республіки забезпечує децентралізацію публічної влади; розділ 8 Конституції Іспанії 1978 р. «Про територіальний устрій держави» та розділ 3 Конституції Бразилії 1988 р. «Про організацію держави», що регламентує питання влаштування території країни. Конституція України містить розділ IX з назвою «Територіальний устрій України», однак у ньому не закріплюються взаємовідносини різних рівнів публічної влади в межах території держави, а відображаються лише принципи територіального устрою та адміністративно-територіальна система.

Крім територіального чинника, територіальна організація публічної влади пов'язана із системою відповідних органів публічної влади та їх територіальною дислокацією. Відповідні питання регулюються на конституційному рівні, на рівні статусних законів і, переважно, на підзаконному рівні. Більшою мірою ці питання стосуються формування розгалуженої системи органів державної виконавчої влади на місцевому рівні, органів влади, що формуються Президентом України, а також системи органів місцевого самоврядування, які утворюються за територіальною ознакою.

Територіальну організацію публічної влади в державі можна трактувати як систему взаємовідносин між різними рівнями публічної влади в державі, тобто державою в цілому й окремими частинами її території, а точніше – між центральною владою держави та владою її різних територіальних складових, а також між владою самих цих територіальних частин держави.

При цьому в сучасних країнах традиційно виділяють дві системи влади на місцевому рівні:

1) **місцеве управління** як управлінську діяльність у місцевій територіальній одиниці, що здійснюється центральною владою або адміністрацією вищестоящого територіального рівня управління. Здійснюється місцеве управління, як правило, через призначувані вищестоящою владою адміністративні органи.

Так, у Франції в рамках регіону органом управління є префект республіки, що призначається урядовим декретом і представляє уряд і його членів у відносинах із населенням. До його компетенції входять питання фінансів, безпеки, освіти тощо;

2) **місцеве самоврядування** як публічну владу територіальних громад. Головними ознаками органів місцевого самоврядування є їхня виборність зі значною самостійністю у вирішенні місцевих питань. Дана самостійність ґрунтується на муніципальній власності, праві стягнення й розпорядження місцевими податними, можливості прийняття широкого кола нормативних актів з питань місцевого управління, розпорядженні місцевою поліцією тощо.

Це різні за своєю юридичною природою системи місцевої влади, насамперед за функціями та повноваженнями. Разом із тим місцеве управління та місцеве самоврядування є складовими єдиного процесу публічного управління суспільними справами, що взяті окремо не можуть повноцінно виконувати своїх функцій в умовах демократизації владної системи. Головною відмінністю державної влади від муніципальної є те, що першій належить державний суверенітет, тобто верховенство, самостійність державної влади в межах країни, її незалежність, рівноправність у міжнародних відносинах. Натомість публічні владні повноваження органів місцевого самоврядування не поширюються на всю територію держави, і місцеве самоврядування не може діяти незалежно в міжнародних відносинах.

Серед новітніх підходів щодо побудови взаємовідносин між підсистемами влади на місцевому рівні набуває поширення практика муніципального дуалізму, яка дає змогу провести раціоналізацію взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням, зберігаючи при

цьому їх особливу правову природу (самостійність), невід'ємні права з одночасною децентралізацією частини функцій виконавчої влади.

Отже, *територіальна організація влади* є комплексною конституційно-правовою категорією, яка містить територіальний та системно-структурний чинники організації публічної влади. Пріоритетність територіальної організації влади в процесі розбудови держави є визначальною, оскільки саме ця категорія дозволяє поєднати організаційну, територіальну, правову та економічну основи функціонування органів публічної влади різних рівнів з урахуванням децентралізаційних процесів у владній сфері. Це дозволяє на практиці значно підвищити ефективність механізму влади та забезпечити його дієвість.

2. Особливості здійснення публічної влади в державах залежно від форми територіального устрою

Ключовою категорією, яка потребує аналізу в аспекті територіальної організації влади, є поняття *«публічна влада»*, що являє собою різновид влади в державі, яка зосереджується на управлінні всією державною інфраструктурою, реалізовується переважно через спеціально утворений апарат управління і спрямовується на задоволення потреб економічно пануючого класу з урахуванням інтересів переважної більшості населення країни.

Публічна влада сучасного суспільства являє собою колективність, жорстко «прив'язану» до певної території. Влада державних і муніципальних органів поширюється на підвладних суб'єктів не за соціальною (родинною, корпоративною, релігійною тощо), а за територіальною ознакою. Цій владі мають підкорятися всі суб'єкти, які перебувають у межах відповідної просторово-географічної одиниці, визначеної законодавством.

У кожній країні територіальний поділ має свої особливості, які обумовлені дією різних історичних, географічних, економічних, демографічних, етнічних та інших чинників. Ці аспекти мають суттєве значення для з'ясування потенційних і реальних можливостей держави і місцевого самоврядування, визначення місця й ролі певних місцевостей серед аналогічних територіальних одиниць.

Розрізняють два основні види територіального устрою: політико-територіальний і адміністративно-територіальний.

Політико-територіальний устрій передбачає поділ території держави на окремі самостійні частини. Він є характерним для федеративних держав (Австрія, Королівство Бельгія, ФРН тощо).

Адміністративно-територіальний устрій – це внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці. Він властивий унітарним державам (Велика Британія, Польща, Португалія, Франція тощо).

Відповідно до прийнятої в багатьох країнах доктринальної концепції, розрізняються «природні» й «штучні» адміністративно-територіальні одиниці.

Перші – це різного роду поселення, села, міста, де люди історично й «природно» групувалися для спільного життя. Вони обирали для управління

певних осіб (старійшин), створювали свої колегіальні керівні органи (сходи, збори, ради). Ця форма одержала в сучасному праві назву общинного (комунального) самоврядування.

Районування території країни актами державних органів обумовило появу «штучних» адміністративно-територіальних одиниць – губерній, областей, районів, воєводств тощо. У таких одиницях можуть мати місце як виборні органи самоврядування, так і діяти лише призначені зверху чиновники (у Болгарії – управителі областей, у Польщі – воєводи, у Таїланді – губернатори). Якщо є виборні органи, то це регіональне самоврядування, якщо є призначені чиновники – регіональне державне управління.

Територіальний устрій у федеративних державах характеризується наявністю політичних зв'язків між державою і суб'єктами федерації; в унітарних державах зв'язок між державою і адміністративно-територіальними одиницями має адміністративний характер.

Територіальний устрій може мати симетричну або асиметричну будову. При *симетричному територіальному устрої* держави адміністративно-територіальні або політико-територіальні одиниці, які його утворюють, мають однаковий статус. Наприклад, ФРН складається з 16-ти земель, які мають однаковий конституційно-правовий статус, тобто має симетричний федеративний територіальний устрій. Що стосується унітарних держав, то суто симетричний устрій зустрічається вкрай рідко, оскільки це стосується, у першу чергу, столиці. Саме вона, як правило, має дещо інший статус порівняно з іншими територіальними одиницями.

У *державі з асиметричним адміністративно-територіальним устроєм* територіальні частини мають різний правовий статус. Такі особливості притаманні, наприклад, для Італії, де Сицилія, Сардинія та деякі інші територіальні одиниці мають особливі форми та умови автономії, причому статус цих автономій визначається окремими конституційними законами.

Аналізуючи різні національні унітарні системи з точки зору їх внутрішньої організації, можна констатувати, що одними з ключових факторів застосування того чи іншого типу такої системи є баланс та рівновага централізованого та децентралізованого підходів (принципів) функціонування публічної влади. Тому принцип централізації органічно пов'язаний із принципом децентралізації, що знаходить своє вираження у визнанні та гарантуванні місцевого самоврядування.

Під *централізацією* розуміють тип публічного управління, що характеризується зосередженням (тобто концентрацією) функцій соціального і державного управління в центральних владних структурах (органах, установах, відомствах тощо), вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їх директиви (накази, постанови, рішення тощо) є обов'язковими для нижчих рівнів. Децентралізацією визначається послідовний процес передачі (тобто деконцентрації) із центру на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави.

Варто відзначити, що принцип централізації та децентралізації територіального устрою знаходить своє логічне продовження і в інших принципах організації та діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, розмежуванні їхніх функцій та повноважень.

Важливими є принципи адміністративно-територіального устрою, які визначають сутність і зміст регіональної політики унітарної держави, визнають і гарантують права територіальних колективів тощо.

Принципами територіального устрою та адміністративно-територіального поділу є: повсюдність; компактність, тобто адміністративно-територіальні одиниці повинні бути компактними, без анклавів та віддалених відступів; спадкоємність – основні характеристики адміністративно-територіального поділу мають зберігати наявні межі інфраструктур та комунікацій; гнучкість та адаптивність – адміністративно-територіальний устрій повинен порівняно легко пристосовуватися до територіальних змін у суспільстві – змін у соціальних та управлінських технологіях, економіці, розселенні, споживанні тощо.

3. Системи здійснення публічної влади на місцях.

У юридичній літературі прийнято виділяти чотири основні *системи здійснення публічної влади на місцях*: англосаксонську, романо-германську, іберійську та радянську. Головним критерієм для наведеної класифікації є принципи, які є фундаментом відносин місцевих органів між собою та із центральними органами влади. Водночас на сучасному етапі така класифікація є, певною мірою, умовною, тому що сьогодні у зарубіжних країнах спостерігається тенденція щодо їх зближення.

Англосаксонська система організації публічної влади існує в Австралії, Великій Британії, Канаді, США тощо. Для даної системи характерно наступне: місцеве управління має максимум децентралізації; місцеві представницькі органи діють автономно у межах наданих їм повноважень; контроль центру за діяльністю місцевих органів має посередній характер, тобто здійснюється через відповідні міністерства та судові органи; на місцях відсутні уповноважені центральної влади. Зокрема, у США лише федеральні програми визначають межі діяльності штатів і місцевих органів управління. Водночас більшість учених у галузі місцевого управління підкреслюють формальність такої самостійності місцевих органів. Так, Д. Харвей зазначає, що на практиці британські органи місцевого управління скоріше є агентами центрального уряду, ніж слугами своїх виборців. Більше того, за даною системою поняття «місцевого самоврядування» та «місцевого управління» збігаються, а в юридичній літературі більше використовується термін «місцеве управління».

Романо-германська система у світі є більш поширеною. Вона властива європейським державам (у тому числі постсоціалістичним), державам Африки, Азії та Близького Сходу. За даною системою, на місцях функціонують як агенти органів державного управління, так і місцеві представницькі органи (органи місцевого самоврядування). Призначені агенти

державної адміністрації, як правило, здійснюють виконавчу владу на місцях і нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування. У свою чергу, органи місцевого самоврядування управляють місцевими справами.

Іберійська система переважає в країнах Латинської Америки (Бразилії, Еквадорі, Колумбії, Мексиці, Перу тощо) і є дещо схожою з романо-германською системою. Водночас функціонування президентської республіки впливає на статус місцевих органів управління та місцевих органів самоврядування. У таких державах форми та способи державного управління мають перевагу порівняно з повноваженнями місцевих представницьких органів. Однак при здійсненні управлінських повноважень, які виходять за межі місцевих інтересів, дані органи розглядаються вже як інструмент державної адміністрації, тобто відбувається процес «одержавлення» органів місцевого самоврядування. Принцип виборності муніципалітетів трактується як засіб децентралізації управління.

Від розглянутих вище систем організації публічної влади кардинально відрізняється *радянська система*. Дана модель існувала у Радянському Союзі та інших країнах соціалістичної спрямованості. У доктрині радянського державного права місцеві ради розглядалися як органи єдиної державної влади, основною функцією яких було втілення у життя актів центральної влади на своїй території. Зазначена система заснована на принципі повновладдя представницьких органів (рад) відповідної території та відмови від принципу поділу влад. Зараз вона зберігається у В'єтнамі, КНР, КНДР та на Кубі. Зокрема, Конституція Куби 2019 р. – Глава 12 «Місцеві органи народної влади», ст. 103 визначає, що місцеві Асамблеї народної влади є місцевими вищими органами державної влади і наділяються найвищою владою для здійснення державних функцій у відповідних територіальних одиницях. З цією метою та в межах свого кола відання вони здійснюють державне управління.

Водночас світовій практиці відомі приклади здійснення публічної влади на місцевому рівні, що виходять за межі вказаних систем.

4. Унітарний характер Української держави.

Форма держави як сукупність найбільш значущих її характеристик тісно пов'язана не лише з організацією та реалізацією публічної влади, а й ще з однією істотною властивістю держави – її територіальним устроєм.

Під *територіальним устроєм держави* розуміють *внутрішню організацію державної влади, засади розподілу держави на окремі частини, юридичний статус цих складових частин, принципи взаємовідносин між собою центральних і місцевих (регіональних) органів публічної влади*.

На форму територіального устрою впливають умови утворення держави, її історичні традиції і національний склад, наявність суперечностей між центром і регіонами тощо. Форма територіального устрою відображає ступінь централізації або, навпаки, децентралізації державних функцій, розподіл компетенції між центром і регіонами.

У розвинутих демократіях Заходу вибір форми територіального устрою,

як правило, не пов'язаний із національним складом населення, тому як унітарні, так і федеративні держави можуть бути й мононаціональні, і багатонаціональні. Загальною тенденцією, проте, залишається зростаюча децентралізація державних функцій і розширення прав місцевих (територіальних) громад.

Як відомо, розрізняють дві форми територіального устрою держав – унітарну та федеративну.

Унітарна держава – це єдина цілісна держава, територія якої поділяється виключно на адміністративно-територіальні одиниці, які не мають суверенних прав (Болгарія, Греція, Польща, Франція).

Виділяють наступні види унітарних держав:

1. *За ступенем організації територіального устрою:*

а) прості (територія складається лише з адміністративно-територіальних одиниць) – Польща;

б) складні (мають у своєму складі автономні одиниці) – Італія, Україна;

2. *Залежно від розподілу повноважень між центральними та місцевими органами публічної влади:*

а) централізовані (одноосібно управляються призначеними з центру чиновниками, а виборні місцеві органи, як правило, відсутні (Естонія, Туреччина);

б) відносно централізовані (поряд із призначеними з центру чиновниками (префектами у Франції) існують обрані населенням муніципальні органи (Україна);

в) децентралізовані (немає призначених урядом адміністраторів, а місцеве управління здійснюють виборні органи місцевих адміністративних одиниць (Іспанія, Нова Зеландія, Польща).

Принцип унітаризму або унітарної форми державного устрою знайшов своє закріплення у ст. 2 Конституції України. Він означає відсутність у складі України будь-яких державоподібних утворень, єдність державного механізму і єдність системи законодавства. В адміністративно-територіальних одиницях не можуть створюватись органи публічної влади, не передбачені законодавством України.

Серед *ознак унітарної держави* також варто виділити: єдність та цілісність державної території; поділ території на адміністративно-територіальні одиниці, які не мають ознак державності та не наділені суверенними правами; єдина система органів державної влади; єдина судова система; єдина система права, єдина конституція; єдине громадянство.

Україна є складною унітарною державою, оскільки до її складу входить автономне утворення.

Територіальний устрій України – це передбачений і гарантований Конституцією і законами України, іншими нормативно-правовими актами системний, об'єктивний, внутрішньо-єдиний порядок територіального влаштування (організації) суспільства і держави, що розуміється як співвідношення держави в цілому з її складовими частинами, розподілу

компетенції між державою та територіальними одиницями. Територіальний устрій України визначається виключно законами України (п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України).

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

Зміст конституційних засад територіального устрою України полягає у наступному:

1) принцип єдності та цілісності, відповідно до якого вся система територіального устрою держави пов'язана єдиною системою законодавчих, виконавчих, судових та контрольно-наглядових органів і утворює цілісну державну єдність;

2) принцип централізації та децентралізації, за яким окремі територіальні одиниці перебувають у підпорядкуванні держави, а нижчий рівень системи є територіальною основою місцевого самоврядування (село, селище, місто);

3) принцип збалансованого розвитку регіонів, згідно з яким суспільство та держава забезпечують максимально рівні умови для розвитку всіх територіальних одиниць;

4) принцип урахування історичних, економічних, екологічних, географічних та інших особливостей означає, що держава сприяє самобутності територіальних одиниць.

Основою територіального устрою України як унітарної держави є адміністративно-територіальний устрій держави.

Адміністративно-територіальний устрій України – внутрішній поділ території держави на окремі частини (адміністративно-територіальні одиниці), метою якого є здійснення оперативного публічного управління територіями.

Нинішня система адміністративно-територіального устрою України була сформована після проголошення незалежності України.

Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села.

Фактично адміністративно-територіальний устрій – це свого роду внутрішній «каркас» державного устрою, що складається з адміністративно-територіальних одиниць трьох рівнів: 1) Автономна Республіка Крим, області та міста зі спеціальним правовим статусом – Київ і Севастополь, 2) райони, міста республіканського (АРК) та обласного значення; 3) міста районного значення, райони в містах, селища, села.

Територіальна автономія – головний чинник виділення Автономної Республіки Крим у складі України, що зумовлено відокремленістю АРК від материкової частини держави.

Автономна Республіка Крим є адміністративно-територіальною автономією у складі України і ніяким чином не порушує унітарного характеру нашої держави. На сьогоднішній день Автономна Республіка Крим визначається законодавством як тимчасово окупована територія України.

Закон України від 15 квітня 2014 р. «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» визначає статус території України, тимчасово окупованої внаслідок збройної агресії російської федерації, встановлює особливий правовий режим на цій території, визначає особливості діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах цього режиму, та захисту прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб.

Унітарна форма державного устрою для України є найбільш виправданою, оскільки відповідає її етнічному складу, історичним традиціям, економічним та культурним реаліям.

Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. *Цілісність* означає заборону насильницького поділу території держави, а під *недоторканністю* території держави розуміють те, що інші держави зобов'язані утримуватися від будь-яких зазіхань на територію суверенної держави. Тільки Україна володіє повнотою суверенної влади в межах своєї території й лише вона може здійснювати територіальне верховенство.

5. Перспективи удосконалення територіального устрою України.

Удосконалення територіального устрою України напряду пов'язано з проблемами, що існують у сфері місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Розв'язати низку існуючих проблем покликана реформа децентралізації влади. Її мета – формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед жителями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність.

В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (01.04.2014), законів України «Про співробітництво територіальних громад» (17.06.2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (05.02.2015) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів – щодо фінансової децентралізації.

Цей процес дозволив формувати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут

місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади (ОТГ).

Україна пройшла питання адміністративно-територіального устрою, в усій країні сформовано територіальні громади, змінилася кількість районів, підсилюються ресурси та повноваження громад.

Відповідно до прийнято Закону України від 16.04.2020 № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», Кабінетом Міністрів України визначено адміністративні центри та затверджено території 1470 спроможних територіальних громад, у яких були проведені місцеві вибори у 2020 році на новій територіальній основі.

Щодо нової системи адміністративно-територіального устрою субрегіонального (районного) рівня, то 17 липня 2020 року Верховною Радою України прийнято постанову № 807-IX «Про утворення та ліквідацію районів». Як наслідок, замість 490 районів, які об'єднували від 6 тис. до 180 тис. жителів, було створено 136 районів (150 тис. жителів), що відповідає Стандартам ЄС NUTS 3, з них 36 районів менше 150 тис. жителів.

Реформа децентралізації дала поштовх до формування дієздатного та найбільш наближеного до громадянина інституту влади – місцевого самоврядування.

Добровільне об'єднання територіальних громад дозволило новоутвореним органам місцевого самоврядування дістати відповідні повноваження та ресурси, що їх раніше мали міста обласного значення.

Інтереси громадян, які мешкають на території об'єднаної громади, тепер представляють обраний голова, депутатський корпус та виконавчі органи ради громади, що забезпечують реалізацію наданих законом повноважень в інтересах громади. У населених пунктах, що увійшли до складу об'єднаної громади, право жителів на місцеве самоврядування та надання послуг громадянам забезпечують обрані ними старости.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» збільшення та об'єднання громад здійснювалось шляхом добровільного об'єднання з урахуванням думки громадян. Обов'язковим при плануванні створення громад є визначення потенційних ресурсних можливостей громади для економічного та соціального розвитку і можливості забезпечити надання якісних послуг жителям.

Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» збільшення та об'єднання громад здійснювалось шляхом добровільного об'єднання з урахуванням думки громадян. Обов'язковим при плануванні створення громад є визначення потенційних ресурсних можливостей громади для економічного та соціального розвитку і можливості забезпечити надання якісних послуг жителям.

Ефективне місцеве самоврядування та забезпечення ним поступального соціально-економічного розвитку відповідних територій має супроводжуватися збільшенням ресурсної та фінансової бази.

Децентралізовані повноваження мають бути забезпечені відповідним ресурсом для якісного виконання.

Незважаючи на позитивні зрушення в контексті реформування територіальної організації публічної влади в Україні, все ще актуальними залишаються чотири напрями, в яких потрібно працювати:

- 1) розмежування повноважень між державою і місцевим самоврядуванням;
- 2) повсюдна робота публічної служби;
- 3) корекція точкового адміністративного устрою;
- 4) вирішення ситуації з ВПО – питання нормальної дієвої статистики та виборчого законодавства.