

**Міністерство юстиції України
Академія Державної пенітенціарної служби**

Кафедра теорії та історії держави і права, конституційного права

ДИПЛОМНА РОБОТА МАГІСТРА

УКРАЇНА ЯК УНІТАРНА ДЕРЖАВА

Виконав:

слухач 2 курсу, 361 групи,
лейтенант внутрішньої служби
Ганжа Яна Костянтинівна

(підпис)

Науковий керівник:

професор кафедри теорії та історії держави і права,
конституційного права, доктор історичних наук,
професор,
полковник внутрішньої служби
Пекарчук Володимир Михайлович

(підпис)

Нормоконтролер:

доцент кафедри кримінального, кримінально-
виконавчого права та кримінології,
кандидат юридичних наук,
Царюк Сергій Васильович

(підпис)

Національна шкала _____

Кількість балів: _____ Оцінка ECTS _____

Робота допущена до захисту в ЕК

«_____» _____ 20__ року, протокол № _____

засідання кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права

Чернігів, 2021

З М І С Т

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	3
ВСТУП.....	4
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ УНІТАРНОЇ ДЕРЖАВИ	9
1.1. Поняття та сутність унітарної держави	9
1.2. Унітарність України: історико-правовий вимір.....	15
РОЗДІЛ 2. УКРАЇНА ЯК ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНА ДЕРЖАВА.....	27
2.1. Питання децентралізації в унітарних державах.....	27
2.2. Принципи цілісності і єдності державної території як запорука унітарності Української державності	48
РОЗДІЛ 3. УНІТАРНІСТЬ ДЕРЖАВ: СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ, ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД, УКРАЇНСЬКІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ.....	61
3.1. Проблеми унітарності сучасної України	61
3.2. Світові практики впровадження децентралізації та їх досвід для України .	67
3.3. Україна як унітарно-децентралізована держава: перспективи розвитку	79
ВИСНОВКИ	85
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	91
ДОДАТКИ.....	100

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ЄС	Європейській Союз
КК	Кримінальний кодекс
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ОТГ	Об'єднана територіальна громада
ПДФО	Податок доходів фізичних осіб
США	Сполучені Штати Америки

ВСТУП

Актуальність теми (обґрунтування вибору теми дослідження).

Актуальність обраної теми обумовлена тим, що сучасний стан розвитку української держави можна визначити як перехідний. Дослідження форм державного устрою пов'язано з виявленням ступеня демократичності та ефективності, визначення невикористаних резервів і шляхів застосування їх з урахуванням специфіки держав. Значний резерв демократизації та оптимізації Української моделі унітарного устрою полягає в удосконаленні конституційних основ і створенні правових гарантій їх реалізації. Аналіз сучасного стану конституційних основ, і зокрема конституційного регулювання принципів устрою, системи поділу державної влади і зон відповідальності у взаєминах держави і її адміністративно-територіальних одиниць, свідчить про те, що питання про створення конституційних приписів та відповідних гарантій ефективної і демократичної унітарної держави залишається досить багатогранною і досить складною для сучасної України, проблемою.

Проблема державного устрою належить до загальнонаукових проблем політичних, конституційно-правових інститутів, які є визначальними для політичної системи держави. Тому державний устрій України є визначальним для конституційної системи сучасної Української держави.

Основною рисою багатьох наукових теорій державного устрою України було прагнення до об'єднання всіх етнічних українських земель, тобто до соборності України, отже, прихильність більшості теоретиків української державності до побудови в Україні саме унітарної держави, хоча термін «унітарність» став широко використовуватися в науковому обігу тільки останнім часом.

Вважаємо, що вивчення конституційно-правових аспектів територіального устрою України з позицій сучасного унітаризму дозволяє реалізувати установчу, політичну, юридичну, регулятивну, стабілізуючу, програмну, охоронну, обмежувальну, виховну, ідеологічну та інші функції Конституції України,

конституціоналізму та конституційного права, зрозуміти їх динамічний характер, виявити рівень реального впливу науки, юридичної науки зокрема, і, насамперед, науки конституційного права, на правотворчість та правозастосування у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, способи застосування юридичної техніки як механізму підвищення ефективності як конституційно-правового регулювання суспільних відносин.

Аналіз публікацій за тематикою дослідження. Окремі аспекти теорії та практики сучасного унітаризму, адміністративно-територіального устрою та процесу у своїх працях досліджували М. О. Баймуратов, Ю. І. Ганущак, Б. П. Гдичинський, Р. В. Губань, О. П. Іщенко, В. М. Кампо, О. Л. Копиленко, В. В. Кравченко, І. О. Кресіна, В. С. Куйбіда, О. Г. Кучабський, І. Й. Магновський, В. І. Нудельман, Х. В. Приходько, С. О. Телешун, А. Ф. Ткачук, В. М. Шаповал, Л. Т. Шевчук та ін. Проте комплексне дослідження унітаризму як конституційного феномену з врахуванням тенденцій його функціонування та розвитку не проводилося.

Враховуючи вказане, сучасний український унітаризм потребує додаткового дослідження, насамперед, в аспекті його сутності, змісту, принципів, зміцнення в контексті реформи адміністративно-територіального устрою, реформування місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади, тенденцій і перспектив розвитку конституційної доктрини та практики унітаризму в умовах нового світового порядку, а також викликів, які постали перед Україною в результаті анексії Автономної Республіки Крим та збройної агресії з боку Росії тощо.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами (кафедральними темами). Дослідження виконано на кафедрі теорії та історії держави і права, конституційного права Академії Державної пенітенціарної служби. Тема дипломної роботи відповідає темі наукових досліджень кафедри теорії та історії держави і права, конституційного права Академії Державної пенітенціарної служби на 2017–2021 роки «Кримінально-виконавча система

України та її роль в розбудові правової та соціальної держави» (державний реєстраційний номер № 0117u007209).

Мета і завдання дослідження. Мета дослідження полягає в аналізі проблем унітарності сучасної України та перспектив розвитку України як унітарно-децентралізованої держави.

Для досягнення поставленої мети в роботі ставляться такі завдання:

- дослідити поняття та сутність унітарної держави;
- розкрити історико-правовий вимір унітарності України;
- охарактеризувати питання децентралізації в унітарних державах;
- визначити принципи цілісності і єдності державної території як запоруки унітарності Української державності;
- означити проблеми унітарності сучасної України;
- оглянути світові практики впровадження децентралізації та їх досвід для України;
- запропонувати перспективи розвитку України як унітарно-децентралізованої держави.

Об'єкт дослідження – система суспільних відносин в рамках якої існує Україна як унітарна держава.

Предмет дослідження – Україна як унітарна держава.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження складає сукупність загальнонаукових та спеціальних методів наукового пізнання: діалектичного, історичного, моделювання, формально-логічного, порівняльно-правового; аналітико-синтетичного тощо. Метод систематизації дав змогу узагальнити результати вітчизняних наукових досліджень за темою дослідження, порівняльний метод використовувався для уточнення основних понять.

Наукова новизна отриманих результатів. Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що дипломна робота магістра присвячена комплексному дослідженню України як унітарної держави, яке здійснювалося за допомогою сучасних методів пізнання, з урахуванням новітніх досягнень

правової науки. У результаті проведеного дослідження дістали подальшого розвитку низка наукових положень та висновків, а саме:

- запропоноване визначення унітарної держави. Унітарна держава – єдина цілісна держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що не мають статусу державних утворень і не володіють суверенними правами;

- доведено, що українська держава історично склалась як унітарна держава;

- встановлено, що для України оптимальною формою державного устрою є унітарна децентралізована держава.

- розкрито конституційні гарантії територіального верховенства України, котрі необхідно розглядати через призму принципів поваги державного суверенітету, єдності, цілісності та недоторканності території, непорушності державних кордонів.

- досліджено світові практики впровадження децентралізації європейських держав та засади впровадження децентралізації в Україні.

- запропоновано прийняти законопроект «Про державний устрій України» котрий має зміцнити конституційно-правові засади унітарності України. Запропоновані зміни відповідають встановленій у статті 2 Конституції України унітарній формі державного устрою. Прийняття закону «Про державний устрій України» створить необхідну конституційну основу для подальшої децентралізації державної влади, реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, спрямованого на якісне підвищення спроможності громад та їх органів самостійно здійснювати регулювання і управління місцевими справами, що в цілому зміцнить унітарність України.

Практичне значення отриманих результатів. Практичне значення результатів полягає в тому, що їх зміст у багатьох аспектах доповнює наукові знання з розвитку права. Зібраний матеріал і узагальнення можуть бути використані для підготовки узагальнюючих праць, при підготовці лекційних

занять та спецкурсів у вищих навчальних закладах, у навчальному процесі під час підготовки науково-практичних посібників, методичних вказівок, при підготовці і викладанні лекцій за тематикою: «Україна як унітарна держава».

Практичне значення полягає в наступному:

1. В науково-дослідній роботі – для подальшого дослідження унітаризму в Україні.
2. В правотворчій діяльності – для вдосконалення регламентації окремих аспектів адміністративно-територіального устрою України.
3. В навчальному процесі – при викладанні навчальних дисциплін: «Конституційне право України», «Історії держави і права», «Теорії держави та права» та інших дисциплін правового циклу, а також розробленні їх навчально-методичного забезпечення.
4. В практичній діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування – при застосуванні та уніфікації вживання термінології у законодавстві.

Апробація матеріалів дипломної роботи магістра.

Zozulia Ye.V., Hanzha Ya.K., UKRAINE AS A UNITARY STATE. *Кримінально-виконавча система. Вчора. Сьогодні. Завтра*: науковий журнал / Академія Державної пенітенціарної служби. Чернігів: Академія ДПтС, 2020. № 2 (подано до друку).

Структура та обсяг дипломної роботи магістра. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, які охоплюють сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Загальний обсяг роботи становить 117 сторінок, а основного тексту 90 сторінок. Список використаних джерел налічує 92 найменування.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНІ ЗАСАДИ УНІТАРНОЇ ДЕРЖАВИ

1.1. Поняття та сутність унітарної держави

На сьогоднішній день унітарна форма державного устрою є найбільш поширеною в світі. Така форма державного устрою є майже у всіх частинах світу. Основними відмітними ознаками унітарної держави є одна система вищих органів представницької, виконавчої та судової влади, одна конституція, фінансова, податкова та законодавчі системи, єдині збройні сили, наявність місцевих органів влади, що не володіють ознаками суверенітету.

Виходячи з цього, можна визначити, що унітарна держава – просте, єдине держава, частини якого є адміністративно-територіальними одиницями і не мають ознаки державного суверенітету; в ньому існує єдина система вищих органів і єдина система законодавства.

В цьому пункті буде розглядатись поняття та сутність унітарної держави, а тому слід відзначити, що сутність держави полягає в тому, що його треба розглядати як певну асоціацію, члени якої інтегруються в єдине ціле публічно-владними структурами і відносинами. В державі як політичній організації особливого роду воля всіх членів суспільства об'єднується і виступає як єдина державна воля [1].

Більшість з усіх існуючих в сучасний час держав є унітарними за формою державного устрою. Це пояснюється тим, що така держава є ефективно керованим і найкращим чином забезпечує державну єдність.

Вступ до Європейського співтовариства ставить задачу, щодо принципово якісних змін публічного управління та адміністрування в Україні. Бажання України приєднатися до Європейського співтовариства, вимагає від держави імплементації власних законів, стандартів, актів, вимог в різних галузях національної економіки та сферах життя до європейських. Механізми функціонування економік Європейського співтовариства та України повинні

бути ідентичними. На сучасному етапі розвитку суспільних світових процесів інноваційний підхід є підґрунтя для перегляду та удосконалення унітарності держави в цілому [2, с. 101].

Унітарна держава – це проста єдина держава, частинами якої є адміністративно-територіальні одиниці, що не мають суверенних прав.

Проблема унітарної форми державного устрою не раз була предметом наукових досліджень зарубіжних і вітчизняних учених. Загальнотеоретичні дослідження В. М. Баглая, В. В. Кравченка, А. М. Колодія, Ю. І. Лейбо, В. Ф. Погорілка, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала та інших учених мають велике наукове значення.

На думку М. Н. Марченко, серед «авторів, які спеціалізуються на дослідженні форм державного устрою, немає принципових розбіжностей з приводу того, що являє собою унітарна держава і які її основні ознаки і риси» [3, с. 195]. З цим твердженням важко погодитися, тому що в даний час у зв'язку з появою регіональних держав в теорії держави і права виникає дискусія з питання віднесення регіональних держав або до різновиду унітарних держав, або виділення їх в якості самостійної форми державного устрою. У зв'язку з цим існують і різні визначення унітарних держав.

Всі відомі визначення унітарних держав можна поділити на три самостійні групи за критерієм включення до складу унітарної держави автономії.

До першої групи слід віднести авторів, які вважають, що автономії не входять до складу унітарної держави, до другої – авторів, які вказують на наявність можливості існування автономії нарівні з адміністративно-територіальними одиницями, а до третьої – дослідників, які зараховують до різновиду унітарної держави країни, повністю складаються з автономій, тобто регіональні держави.

Представником першої групи є М. Г. Миронюк, який вказує, що унітарна держава – тип державного устрою, що характеризується централізованим управлінням адміністративно-територіальними одиницями, що не мають ознак власної державності, і неподільність суверенітету [4, с. 7].

Більшість авторів визначають унітарні держави як єдині держави. Здається, що дана характеристика відноситься до всіх держав незалежно від форми державного устрою, тому використання цього формулювання є некоректним з точки зору науки теорії держави і права. Так, А. С. Автономов вважає, що до складу унітарної держави можуть включатися лише адміністративно-територіальні одиниці. Унітарна держава, пише він, – це єдине, злита держава, яка підрозділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що не володіють політичною самостійністю [5, с. 218]. Натомість «Унітарні або єдині держави не мають в своєму складі територіальних, регіональних утворень, що володіють в тій чи іншій мірі суверенітетом, а поділяються лише на адміністративно-територіальні одиниці, органи яких повністю підпорядковані центральній державній владі і формуються нею», – пише А. В. Васильєв [6, с. 319].

А. Н. Головистикова, визначаючи унітарну державу через термін «Унітаризм», також вважає, що до складу унітарної держави можуть входити тільки адміністративно-територіальні одиниці [7, с. 58]. На її думку, унітаризм – це державний устрій, що характеризується централізованим керівництвом адміністративно-територіальними одиницями і відсутністю відокремлених (самостійних) державних утворень.

Хочеться відзначити, що унітарна держава в залежності від рівня централізації, крім централізованої може бути і децентралізованою, в зв'язку з чим узагальнювати всі унітарні держави такою характеристикою як «централізоване керівництво адміністративно-територіальними одиницями» не припустимо.

Унітарна держава, пише Д. В. Березовській, – проста держава, поділена за адміністративно-територіальним принципом. У складі унітарної держави утворюються територіальні одиниці, що не володіють статусом державного утворення [8, с. 88]. Так як унітарну державу, яка включає до свого складу автономію, називають складною, то характеризувати унітарні держави терміном просто держава не представляється можливим.

До другої групи визначень слід віднести авторів, які включають автономію до складу унітарної держави. Зокрема, в цю групу входять: М. М. Федощева, Е. П. Григоніс і В. П. Григоніс. Так, на думку М. М. Федощевой, унітарна держава – «є проста, цілісна держава, окремі частини якого іноді можуть мати автономію. Воно відрізняється повною політичною єдністю, є неподільністю» [9, с. 28]. Відповідно до цього визначення держави, які повністю складаються з автономій, до унітарної форми державного устрою не належать. Крім того, складно назвати простою державою, «окремі частини якого іноді можуть мати автономію».

Такої ж точки зору дотримуються і Е. П. Григоніс і В. П. Григоніс, підтверджуючи, що унітарна держава – «це об'єднана держава, не поділене на більш дрібні державні утворення, що складаються тільки з адміністративно-територіальних одиниць (округів, губерній, провінцій і т. д.) або з адміністративно-територіальних одиниць і автономних утворень» [10, с. 62].

Розглядаючи дане визначення, інтерес викликає поняття «злите держава». Здається, що дане поняття є синонімом єдиної держави, а так як всі держави повинні відповідати такою ознакою як єдність території, громадянства, то поняття «злите держава» підходить для опису сутності всіх держав, а не унітарної форми державного устрою.

Здається, що раз автономія може входити до складу унітарної держави, і не визначено кількості таких автономних утворень в рамках однієї держави, то регіональна держава, повністю складається з автономій, також є видом унітарної форми державного устрою.

Про визначення регіональної держави як різновиду унітарного, пише Я. Ю. Смирнов, «... навіть в унітарних державах можуть існувати різні утворення, які мають автономію, іноді навіть більшу, ніж суб'єкти федерацій» [11, с. 29].

Деякі автори, даючи визначення унітарної держави, включили в нього ознаки цього явища. Г. Н. Андрєєва зазначає, що «унітарна держава – це держава, яка має єдину конституцію, єдине законодавство, єдиний бюджет, єдину централізовану систему органів державної влади, єдину судову систему,

територію, розділену на адміністративно-територіальні одиниці, єдине громадянство, єдині символи держави» [3, с. 495]. Здається, що дане визначення перераховує ознаки держави без уточнення форми його державного устрою. Крім того, не у всіх унітарних державах є конституція, що при такому трактуванні виключає зі списку унітарних держав, наприклад, Велику Британію.

У зв'язку з цим необхідним є уточнення ознак унітарної держави. Так як унітарна форма державного устрою є автентичною за своєю сутністю, тобто найбільш близькою самій природі держави, слід зазначити, що ознаки, які підходять для опису унітарних держав визначаються більшістю авторів через ознаки самої держави. У зв'язку з цим при описі унітарної держави називаються, як правило, не відмінні риси цього явища, а його загальні характеристики.

Так, до числа ознак унітарної держави більшість авторів відносять такі характеристики:

по-перше, унітарна держава передбачає єдині, загальні для всієї країни вищі представницькі, виконавчі та судові органи, що здійснюють керівництво відповідними місцевими органами;

по-друге, на території унітарної держави діє одна конституція, єдина система законодавства, одне громадянство. У ньому функціонує єдина грошова система, проводиться обов'язкова для всіх адміністративно-територіальних одиниць загальна податкова і фінансова політика;

по-третє, складові частини унітарної держави (області, райони, громади) державним суверенітетом не володіють. Складові частини унітарної держави не мають своїх законодавчих органів, самостійних військових формувань, зовнішньополітичних органів та інших атрибутів державності;

по-четверте, унітарна держава, на території якої проживають невеликі по чисельності національності, широко допускає національну і законодавчу автономію;

по-п'яте, в унітарній державі усі зовнішні міждержавні зносини здійснюють центральні органи, що офіційно представляють країну на міжнародній арені;

по-шосте, унітарна держава має єдині збройні сили, керівництво якими здійснюється виключно центральними органами державної влади.

Дані ознаки є загальними, що відображають приналежність унітарної форми державного устрою до характеристики держави, але не виражають сутність досліджуваного явища. У зв'язку з цим необхідно уточнити ознаки унітарної форми державного устрою, що відрізняють її від інших форм державного устрою, таких як: федерація, імперія і союз. Здається, що такими ознаками є забезпечення найкращим чином єдності та державної цілісності, і включення до свого складу певних територіальних утворень, наділених особливими повноваженнями недержавного характеру.

Таким чином, унітарна держава являє собою форму державного устрою, що забезпечує державну цілісність і включає певні територіальні утворення, наділені особливими повноваженнями недержавного характеру. Тобто до складу унітарної держави можуть включатися крім адміністративно-територіальних одиниць, автономії, а крім того унітарна держава цілком може складатися з таких автономій, головне, щоб дані територіальні утворення не мали статусу державного утворення.

Отже, можемо запропонувати власне визначення унітарної держави. Унітарна держава – форма державного устрою, при якій територія держави єдина, але підрозділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які підкоряються центральним органам влади й ознаками державного суверенітету не володіють.

Унітарна держава на наше переконання характеризується наступними ознаками:

1. Унітарна держава припускає єдині, загальні для всієї країни вищі представницькі, виконавчі та судові органи, які здійснюють керівництво відповідними місцевими органами.

2. На території унітарної держави діє одна конституція, проводиться обов'язкова для всіх адміністративно-територіальних одиниць загальна податкова і фінансова політика.

3. Складові частини унітарної держави (області, райони) державним суверенітетом не володіють. Вони не мають своїх законодавчих органів, самостійних військових формувань, зовнішньополітичних органів та інших атрибутів державності. У той же час місцеві органи в унітарній державі мають широкі повноваження, а іноді і самостійність.

4. Унітарна держава, на території якої проживають невеликі по чисельності національності, допускає національну і законодавчу автономію.

5. Всі зовнішні міждержавні відносини здійснюють центральні органи, що офіційно представляють країну на міжнародному рівні.

1.2. Унітарність України: історико-правовий вимір

У сучасному українському суспільстві спостерігається підвищений інтерес до історії національної державності, її витоків і утвердження, що має превелике значення і для самоідентичності кожного українця, і для консолідації усього українського народу заради якісного розвитку сучасної України.

Історія державно-правового розвитку на території сучасної України бере свій початок від середини I тис. до н. е., коли у народів і племен Північного Причорномор'я (на території сучасних Миколаївської, Херсонської, частини Одеської областей, а також у Криму) сформувалися перші державні утворення. Це були ранньосередньовічні держави, які виникли у процесі розпаду первіснообщинного ладу й становлення організованого суспільства у державу.

У результаті об'єднання слов'янських племен у VII–VIII ст. виникла рання українська держава з центром у Києві – Руська земля, основою якої були нинішні українські землі. Оскільки найінтенсивніше у цей період розвивалося об'єднання полян із центром у Києві, то й держава, яка тут виникла, стала називатися Київська Русь. Її територія у IX ст. об'єднувала землі Київського, Чернігівського

і Переяславського князівств. Київська Русь була тим фундаментом, з якого і розпочалося створення Української державності. Бертинські аннали (830–882 рр.) повідомляли про Угоду між Візантією і Руською державою (838 рік), що є документальним підтвердженням існування України-Руси уже в ті часи. За Київською Руссю були Галицько-Волинське князівство, Гетьманщина, УНР, нарешті – Україна, суверенна, незалежна, демократична, соціально-правова держава (ст. 1 Конституції України [12]).

Значний вплив на розвиток сучасної правової системи України спричиняє інтеграція в її структуру загальновизнаних світовою спільнотою правових норм і принципів. Незалежна Україна успадкувала від УРСР унітарну форму державного устрою, яка була закріплена в Конституції 1996 р. Унітаризм є однією з двох форм державного устрою, елементом, який відображає спосіб адміністративно-територіальної організації держави, поділ її на складові й розподіл влади між цими частинами та між самою державою. Унітарна форма державного устрою є найбільш поширеною в світі. Нині 170 державам (серед 220) притаманна унітарна форма територіально-політичної організації. Це моноетнічна держава (у якій не все населення, але переважна більшість – титульний етнос), якій властива гомогенна етно-лінгвістична, культурна, правова структура. Типовими унітарними державами в Європі є Угорщина, Польща, Швеція. Унітарна держава може бути відносно більш централізованою (Польща) та істотно децентралізованою (Швеція).

В історичній ретроспективі унітаризм – прогресивне явище. Він прийшов на зміну феодальній роздробленості, був викликаний процесом зародження і розвитку капіталістичних відносин, формуванням єдиного ринку. Унітарний спосіб організації державної влади не пов'язаний з національними чи іншими відмінностями в структурі населення. Така багатоманітність і різновид унітарної форми територіального державного устрою зумовлює необхідність структуризації наукових знань про них.

У контексті тенденцій, які нині спостерігаються в багатьох державах, у тому числі й в Україні, дослідження проблеми державного устрою залишається особливо актуальним.

Однак останнім часом має місце полеміка в політичних і наукових колах про те, яка з двох наявних форм устрою – унітаризм чи федералізм – є більш прийнятною для нашої держави. Зважаючи на це, розглянемо сутність, юридичну природу й особливості вказаних форм територіального устрою.

Держава – це не статичне, раз і назавжди сформоване утворення. Воно знаходиться в постійній динаміці, викликаній розвитком суспільства, народів, зовнішньо політичними процесами. У політично організованих країнах діють дві взаємно протилежні тенденції. Узагальнюючи вищевикладене, можна зробити висновок, що практично всі автори визначають ознаки унітарної держави через ознаки, властиві всім державам, в зв'язку з чим, питання про особливості унітарної форми державного устрою та її відмінності від федерації залишається спірним та дискусійним [13, с. 147].

Сидоренко О. О. стверджує, що унітарну державу характеризує ціла низка важливих ознак. Серед них найістотнішими є: єдина система централізованої державної влади, юрисдикція якої поширюється на всю територію держави; єдине громадянство, єдина конституція, законодавство, єдина судова система, армія; обов'язкова для всіх адміністративно-територіальних одиниць загальна податкова та кредитна політика; здійснення зовнішніх зносин центральними органами, які офіційно представляють державу на міжнародній арені; значна самостійність органів місцевого самоврядування; можливість різних форм автономії в унітарній державі, на території якої проживають невеликі за чисельністю національності; власна грошова одиниця, державні символи, столиця й інші атрибути державності [14, с. 11].

Підкреслимо, що унітарна форма державного устрою виникла одночасно з державою. Унітарними були Римська імперія, імператорські Японія та Китай, середньовічні європейські монархії. І лише в період розвитку капіталізму в

зв'язку з появою багатьох прогресивних ідей з'явилися федерації, а також конфедеративні міждержавні союзи.

Існування та розвиток унітарної держави тісно пов'язані з функціонуванням центральних і місцевих органів влади. Функціональна діяльність цих органів безпосередньо стосується життя суспільства й держави. Тому доволі складно знайти критерій для класифікації унітарних держав. Необхідність такого пошуку дуже важлива в зв'язку з необхідністю вивчення багатоманітності унітарних держав, розкриттям змістовного наповнення того чи іншого виду унітарної держави. Все це дає можливість дослідити позитивні і негативні аспекти існування унітарної держави та, власне, зрозуміти шляхи найефективнішого функціонування унітарної держави взагалі та України зокрема, особливо з огляду на складні виклики, які висунули перед державою й суспільством сучасні реалії.

Аналіз наукових праць учених, котрі займалися проблемами унітаризму, та відповідного законодавства дають підстави вважати, що в основу класифікації унітарних держав необхідно покласти централізацію державного управління.

Перед тим, як перейти до характеристики України як унітарної держави, спробуємо проаналізувати особливості централізованих унітарних держав. Зокрема, такі: відсутність автономних утворень; імовірна відсутність органів місцевого самоврядування, або ж управління на місцях здійснюють призначені центральною владою чиновники; більшість держав-республік мають президентську або президентсько-парламентську форму правління; органи місцевого самоврядування, як правило, утворюються на нижчому рівні самоврядування; центральні органи державної влади здійснюють жорсткий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування; в країнах, які ще переходять від недемократичних політичних режимів до демократичної форми правління, як правило, існує високий ступінь централізації державного управління.

Централізовані не мають місцевої автономії, а функції влади на місцях здійснюють чиновники. У відносно децентралізованих унітарних державах

поряд із чиновниками, призначеними центром, діють обрані відповідною територіальною громадою муніципальні органи. У децентралізованих унітарних державах існує конституційний розподіл повноважень між центральною владою і територіальними одиницями, місцеве самоврядування здійснюють виборні органи місцевих адміністративних одиниць, оскільки тут немає чиновників, призначених урядом [15, с. 262–269].

Ознаками децентралізованих унітарних держав можна вважати: наявність автономних утворень, відносну самостійність у нормотворчості й інших сферах діяльності; органи місцевого самоврядування входять у систему публічного управління; органи місцевого самоврядування утворюються й діють у всіх адміністративно-територіальних одиницях; органи місцевого самоврядування наділені високим ступенем самостійності та незалежності від державних органів; виборні органи місцевого самоврядування перебувають під непрямым контролем центральних державних органів.

В. Литвин переконаний, що «... проблему децентралізації наші урядовці розуміють спрощено, розраховуючи обмежитися певною деконцентрацією влади й ресурсів. Тим часом проблема розмежування понять не така вже й проста; у світовій практиці відмінності між ними уявляються принциповими» [16, с. 5].

Якщо політична децентралізація передбачає розподіл влади між центральним урядом та місцевими органами влади з неієрархічним підпорядкуванням останніх центру, високий ступінь фінансової автономії та виборність вищих службовців місцевого рівня, то адміністративна децентралізація – розподіл влади між центральним урядом та місцевими органами влади в ієрархічному порядку, коли останні діють у межах, які визначає центр, вони не є повністю залежними і отримують часткову фінансову і структурну автономію. У деяких державах децентралізація доповнюється й деконцентрацією влади, змістом якої є передача повноважень призначеним із центру органам місцевої адміністрації, поряд із якими будуть функціонувати й органи місцевого самоврядування. Таким чином, відбувається роздрібнення влади одного рівня.

Перехід до децентралізації – це, за висловом американського політолога О. Тоффлера, «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори [17, с. 282]. Демократія передбачає наявність зворотного зв'язку між владою і громадянином, тобто люди мають бути поінформовані про всі дії та рішення влади, а влада – про реальні потреби конкретних громадян, тільки тоді її кроки будуть визначатися інтересами як громадян, так і соціальних груп і вона зможе адекватно реагувати на їх запити.

Революцією Гідності українці підтвердили, що вони європейці, що сповідують ті ж самі цінності демократії, народовладдя, що й громадяни європейських країн з гідним сучасної людини рівнем життя. Ще 2014 р. було ухвалено базові нормативні документи, окреслено певне бачення реформи територіально-адміністративного устрою та місцевого самоврядування, що й створило передумови для реальних кроків децентралізації.

Відносно децентралізовані унітарні держави мають ознаки, які не дозволяють віднести їх до жодної з названих форм: на вищому та середньому рівні адміністративно-територіального поділу управління здійснюється як органами місцевого самоврядування, так і державними чиновниками; органи місцевого самоврядування мають значно менший обсяг повноважень порівняно з відповідними органами в децентралізованих державах; державні органи можуть не тільки призупиняти дію правових актів, прийнятих місцевим самоврядуванням, а й зупиняти їхню дію.

Аналіз видових ознак унітарних держав дозволяє сформулювати два важливі висновки. Перший полягає в тому, що кількість централізованих унітарних держав поступово й постійно зменшується. Нині держав цього типу найменше, вони розташовані переважно в країнах Африки.

Другий висновок полягає в тому, що провести межу між централізованими й децентралізованими унітарними державами виключно на теоретичному рівні доволі важко. І ті, й інші мають ознаки, притаманні відносно децентралізованим унітарним державам. У зв'язку з цим дотримуємося позиції, що відносно

децентралізованих унітарних держав найбільше і їх кількість постійно збільшується.

На формування того чи іншого різновиду унітарної держави впливає порядок становлення адміністративно-територіальних одиниць. На доктринальному рівні виокремлюють два основні шляхи їх формування – штучний (неприродний) та історичний (природний). Штучний шлях формування адміністративно-територіальних одиниць полягає в тому, що вони утворюються за допомогою нормативно-правових актів держави, котра, керуючись певними обставинами, здійснює поділ на певні територіальні одиниці. Природний шлях формування адміністративно-територіальних одиниць не випадково називається історичним, оскільки своїм джерелом він має період виникнення й розвитку перших держав. Вважається, що першоосновою створення таких адміністративно-територіальних одиниць виступали невеликі поселення людей, які з часом перетворилися на населені пункти. У таких поселеннях найважливіші питання вирішували найкращі представники громади, що в подальшому призвело до практики утворення й функціонування виборних органів місцевого самоврядування на чолі з головою, бургомістром, мером та ін.

Адміністративно-територіальні одиниці в державі утворюються штучним шляхом, має місце високий рівень централізації державного управління, адже управління місцевими справами здійснюють і чиновники, призначені державою, і виборні органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи. Якщо ж адміністративно-територіальні одиниці утворювалися в процесі історичного розвитку, ступінь централізації державної влади є мінімальною. Це можна пояснити тим, що органи місцевого самоврядування, котрі функціонують у таких територіальних одиницях, наділені значним обсягом повноважень. Водночас у цьому правилі в Україні є низка винятків. Ідеться про міста Київ і Севастополь, де місцеве самоврядування перебуває на неприпустимо низькому рівні, передусім через існування в них міських державних адміністрацій, голів яких призначає Президент України. Утім, сподіваємося, таке явище є тимчасовим.

Як вже зазначалося, Україна за Конституцією є унітарною державою. На її території функціонує єдина система вищих органів державної влади й управління, чия юрисдикція поширюється на всю територію; діє Конституція та законодавство; єдина система судового й конституційного контролю; правосуддя здійснюється в рамках централізованої системи на підставі єдиних норм матеріального та процесуального права; територія держави поділяється на звичайні адміністративно-територіальні одиниці тощо. Можна однозначно стверджувати: наразі в Україні існують усі зовнішні атрибути й інститути демократичної унітарної республіки – дієздатні парламент, уряд, глава держави, багатопартійна система, проводяться референдуми й вибори законодавчого органу, президента, органів місцевого самоврядування та мерів міст, громадянам гарантується свобода слова, свобода масових маніфестацій. Наявні й інші ознаки, притаманні демократичним державам.

У Конституції України містяться спеціальні розділи, присвячені територіальному устрою, а також Автономній Республіці Крим, які розвивають конституційний принцип унітаризму, що є однією з базових цінностей конституційного ладу нашої держави. Територіальний устрій України ґрунтується на таких конституційних принципах: засадах єдності й цілісності державної території; поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади; збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

На жаль, протягом двох десятиліть державотворчих процесів у незалежній Україні так і не були подолані негативні перекоси старої державно-управлінської системи, а часто це й не ставилося за мету. Державний бюрократичний апарат користувався власним адміністративним ресурсом заради вирішення вузькокорпоративних проблем, що зрештою стало причиною глибокої економічної, політичної, соціальної, культурної і громадянської кризи в нашій країні. Визначаючи, що основне призначення влади – задоволення публічних (суспільних і колективних) потреб людей через створювані владою органи,

установи, підприємства й організації, а головним критерієм ефективності діяльності влади є якість задоволення публічних потреб населення, поділяємо твердження, що існуюча в Україні система влади залишається в цілому не ефективною, внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, унаслідок чого вона є гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ [18, с. 3]. Саме тому сьогодні гостро постає проблематика пошуку напрямів та ефективних технологій децентралізації влади в Україні. Ураховуючи те, що пострадянський статус нашої держави зумовлює ключове управлінське значення достатньо централізованої державної влади, саме цей суб'єкт національного соціального розвитку має взяти на себе відповідальність за проведення децентралізаційних реформ, завдяки яким уже може сформуватися й розвиватися справжнє громадянське суспільство європейського типу. Основним чинником розвитку громадянського суспільства в нашій державі має стати «нове співвідношення централізації та децентралізації при пріоритетності останньої, а також вдосконалення місцевого самоврядування, яке повинно мати комплексний характер, провадитись одночасно з реорганізацією органів державної влади» [19, с. 19]. Це складне завдання за сучасних умов, адже в Україні держава і громадянське суспільство так і не спромоглися виробити прийнятні форми та механізми партнерської взаємодії, залишаючись нерівноправними конкурентами. Тому саме на подолання надмірної централізації державної влади, що є в сучасній Україні, покладаються значні сподівання.

У своїй дисертації Л. І. Приполова вказує, що в Україні завжди існували дискусії щодо можливості федералізації [20, с. 154]. Прихильники унітаризму вважають, що проблеми, які постали перед Україною, значно простіше розв'язати саме в умовах унітарної форми правління. Тим паче, що наша держава не має традицій федеративного устрою; занадто довго вона йшла шляхом об'єднання всіх своїх земель, аби нині встановлювати внутрішні кордони. На їхню думку, федералізація України призведе до дестабілізації політичної ситуації, міжнаціональних конфліктів і, зрештою, до розколу держави. А от

прихильники федеративного устрою звертають увагу на те, що процес федералізації в країнах світу триває. Вони переконують, що жорстка підпорядкованість місцевих органів влади центральним спровокує антиукраїнські настрої в низці регіонів, особливо з огляду на рівень життя населення в сусідніх країнах. Підпорядкованість місцевих органів влади центру, який жертвуватиме інтересами окремих регіонів на користь більшості населення України, не виключає бажання таких регіонів перейти під юрисдикцію інших країн або ж утворити нову державу. По суті, прихильники федералізму в Україні однією з найбільших загроз єдності України вважають тенденцію до жорсткого унітаризму держави. Утім, Л. І. Приполова, як і більшість вітчизняних учених-конституціоналістів та політологів, не бачить необхідності на цьому етапі історичного розвитку у федералізації України.

Проте, є й інші думки, наприклад, відомі своїми поглядами В. В. Колесніченко та Р. О. Бортнік вважають, що федералізація України – це прогресивний та об'єктивний процес, який сприятиме зміцненню державної єдності та територіальної цілісності, запобіганню сепаратистським проявам, налагодженню соціокультурних відносин між регіонами [21, с. 5].

Відомий вітчизняний політолог С. Ю. Римаренко (переконує, що для України однаково неприйнятні як збереження жорсткого унітаризму з характерним для нього диктатом центру, так і швидкі кроки до федералізації. Оптимальним шляхом він вважає поступову децентралізацію держави [22].

На доцільності створення регіоналістської держави, яка поєднувала б у собі всі позитивні ознаки унітарного і федеративного устрою, наголошує Ф. А. Аметка [23, с. 256]. Основним критерієм побудови такої держави автор вважає наділення областей автономією зі звичайним або спеціальним правовим статусом (політичної автономії) без права виходу з держави.

Ковальчук А. В. вказує, що «України під час проведення реформи фінансової децентралізації доцільно було б запозичити досвід КНР щодо поділу сфер прийняття рішень і сфер надання державних та муніципальних послуг. Це дасть можливість вибудувати ефективну систему взаємодії

інститутів публічної влади і запобігти можливому конфлікту інтересів. Також доцільно запозичити досвід формування подвійної відповідальності державних службовців – перед керівниками і перед населенням» [24, с. 14]. Нині не можна сказати, який державний устрій є найкращим для нашої держави. Корисним є європейський досвід унітаризму для проведення реформи територіальної організації публічної влади України – держави, яка намагається інтегруватися в Європу. На нашу думку, принцип унітаризму як базова цінність конституційного ладу повинен залишатися незмінним і бути предметом ґрунтовних наукових досліджень.

Україна через безвідповідальні масштабні соціальні експерименти з непередбачуваними та здебільшого негативними наслідками опинилася у вельми складній ситуації. Владні повноваження надто централізовані й сконцентровані в центральних державних органах, а відповідний конституційний принцип про поєднання централізації й децентралізації влади практично не реалізується. Водночас немає впевненості в тому, що зміна територіального устрою з наявного на федеративний дозволить автоматично позбавитися вказаних негативних наслідків. Набагато перспективнішим видається здійснення децентралізації державної влади на користь органів місцевого самоврядування, які, маючи відповідні джерела фінансування, зможуть ефективно розв'язувати актуальні проблеми громади. 80 відсотків населення нашої держави вважають себе українцями, а тому створювати федерацію за територіальною ознакою нелогічно. Задовольняти культурні потреби багатонаціонального населення України цілком можливо або на місцевому рівні, або шляхом створення культурної автономії за допомогою національно-культурних товариств.

Не варто змінювати (нехай і не досить ефективний) механізм унітаризму заради утворення нового, федеративного, якому в Україні ще доведеться доводити свою ефективність, бо відсутні для цього необхідні передумови. Особливо ускладнюється ситуація у цій сфері у зв'язку з анексією Криму та збройною агресією з боку Росії, спробами реанімації так званої Новоросії та самопроголошенням у 2014 р. Донецької народної республіки та Луганської

народної республіки, посиленням сепаратистських тенденцій у інших регіонах України, штучним культивуванням та насадженням федералістських сценаріїв ззовні. Демократія в державі, суверенітет і незалежність забезпечуються не змінами територіального устрою, а стабільним економічним зростанням.

Таким чином, слід відзначити, що Українська державність історично склалась як унітарне утворення, а тому для нашої держави більш природним та історично сформованим є саме унітарний державний устрій, можливо, навіть зі збереженням автономії як утворення, що має вирішувати виключно внутрішні питання, а також істотним розширенням самостійності місцевого самоврядування за рахунок подальшої децентралізації і демократизації у здійсненні державної влади. Треба будувати новітню Україну з сучасною правовою системою, орієнтуючись на передовий досвід, проте не намагаючись копіювати навіть найкращі світові зразки і пам'ятаючи, що на всій державній території, за винятком Автономної Республіки Крим та Севастополя, етнічні українці складають більшість населення.

Отже, для нашої держави оптимальною формою державного устрою є унітарна децентралізована держава з визнанням та гарантуванням прав територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

РОЗДІЛ 2

УКРАЇНА ЯК ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНА ДЕРЖАВА

2.1. Питання децентралізації в унітарних державах

Відповідно до Конституції України за формою територіального устрою наша держава є унітарною. Термін «унітарна держава» походить з латинського слова *unus, unitas*, що означає «один», «єдність». Унітарна держава, таким чином, складається не з державних утворень, а з адміністративно-територіальних одиниць, правовий статус яких визначається центральною владою.

Будь-яка держава, як відомо, має свою територію, яка визначає просторові межі розповсюдження її влади. Масштаби і структура території істотно впливають на організацію публічної влади, її форми, функції та повноваження. З метою найкращого здійснення цієї влади її організація у більшості випадків прив'язується до структурних частин території держави.

Проблема децентралізації державної влади є зовнішнім проявом об'єктивного протиріччя між громадянським суспільством і правовою державою, що перебувають між собою в діалектичному взаємозв'язку. Принцип народного суверенітету передбачає безпосередню й опосередковану участь громадян та їх об'єднань, структурованих у політичну систему суспільства та інститути громадянського суспільства, у державному будівництві та реалізації державної влади. Однак державна влада як найважливіша властивість держави, маючи не тільки публічно-правовий характер, а й публічно-політичну природу, здійснюється професійно-бюрократичним державним апаратом в умовах численних соціально-класових протиріч, а також протиріч між інтересами суспільства та державною бюрократією. Враховуючи територіальну організацію державної влади, такі протиріччя проявляються на відповідних рівнях державно-владної вертикалі, що найбільш притаманно виконавчій гілці влади, проявляючись, з одного боку, у тенденціях до надмірної централізації та максимальної концентрації владних повноважень органами держави найвищого

та центрального рівнів, а з іншого – у прагненні до розширення реальних можливостей щодо комплексного забезпечення матеріальних і духовних потреб громадянського суспільства на локальному та регіональному рівнях державної території.

Якщо у федеративних державах за всієї різноманітності відносин між їх суб'єктами та федеральним центром у практиці світового федералізму діє чіткий механізм політико-територіального розподілу повноважень і предметів ведення за принципами федералізму та вертикального розподілу державної влади, забезпечуючи баланс влади між центром і регіонами, то в унітарних державах таке забезпечення зіштовхується з труднощами, зумовленими самою природою унітаризму. Оскільки основоположною умовою унітарно-територіального устрою є дисбалансоване переважання доцентрових сил над відцентровими, а провідними принципами організації та роботи державного апарату є наскрізна ієрархічність, адміністрування й субординація, виникає хибне скатування до «надцентралізації» державної влади, що призводить до поступового зростання соціально-економічних диспропорцій та порушення системних зв'язків між центральним, регіональним і локальним рівнями державно-територіальної організації суспільства. Така тенденція перешкоджає реалізації народного суверенітету, призводячи до зниження ефективності державної влади, ставлячи під сумнів не тільки її легітимність, а й демократичний режим і правовий характер держави як такої. Тому територіальну децентралізацію державної влади в унітарній державі вважаємо найефективнішим способом розрішення зазначеного протиріччя, збалансування та узгодження загальнодержавних, регіональних і локальних інтересів, що визначає постійну актуальність відповідних досліджень у галузі державознавства.

Організація та функціонування будь-якого державного механізму, незалежно від форми державно-територіального устрою, відбувається згідно з низкою принципів, зокрема з принципом поєднання централізації та децентралізації державної влади.

Аналізуючи генезис унітарної форми державного устрою, потрібно виходити з того, що унітаризм замінив партикуляризм і феодальну роздробленість, відіграв свою прогресивну роль. Він не залежав від національно-етнічної чи расової структури населення, а був затребуваний єдиним режимом, відносною простотою в здійсненні державної влади. Унітарна держава в даний час є найбільш розповсюдженою у світі формою державного устрою. Понад 85% країн світу обрали унітарну форму свого територіального устрою.

Централізація визначається як зосередження керівництва, управління, організації певних суспільних, політичних процесів в одних руках; концентрація більшості функцій соціального та державного управління, відповідних прав і повноважень у центральних владних структурах (органах, установах тощо). Для неї характерне переважання вертикального зв'язку відповідно до згадуваних принципів адміністрування та субординації на засадах підвідомчості та підпорядкованості [25, с. 350–351].

Оскільки державна влада проявляється в державному суверенітеті, внутрішня сторона якого передбачає її верховенство, універсальність, цілісність, єдність і неподільність у межах своєї країни, то прагнення до максимальної централізації є для неї об'єктивним. Централізація виконує позитивну роль за сумісного забезпечення суспільством і державою загальнонародних інтересів у правових і неправових формах функціонування, у яких виражається та здійснюється загальна воля щодо забезпечення прав народу на безпеку, соціальний добробут і поступальний розвиток. Проте згадувана бюрократична природа державного апарату призводить до необмеженості процесів концентрації владних повноважень у руках найвищих органів, їх посадових і службових осіб. Подібна тенденція є найхарактернішою властивістю адміністративно-субординаційної ієрархії виконавчої влади [26, с. 7], що вимагає встановлення противаг для відносного збалансування державної влади з іншими видами публічної влади. Такі противаги створюються в процесі її децентралізації, яка, констатує О. В. Батанов, разом із субсидіарністю в наданні

публічних послуг проголошується фундаментальним принципом проведення сучасних реформ [27, с. 6–7].

Для унітарної держави характерна єдина система вищих органів (парламент, глава держави, уряд). Юрисдикція цих органів розповсюджується на всю територію країни, яка поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не мають політичної самостійності. В цих одиницях (департаменти, області, округи, райони, міста тощо) звичайно утворюються власні представницькі та виконавчі органи, які функціонують у відповідності з загальнонаціональним законодавством та зобов'язані застосовувати законодавчі та інші нормативні акти, які приймаються центральними органами державної влади.

Децентралізація визначається як процес розширення та зміцнення прав і повноважень адміністративно-територіальних одиниць та автономних утворень унітарних держав, політико-територіальних суб'єктів федерацій або нижчих органів та організацій через звуження прав і повноважень відповідного центру [28, с. 168–169]. Мета децентралізації полягає в підвищенні ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів і муніципій шляхом певного збалансування владних обсягів останніх із центром. Таке збалансування може здійснюватись у формі деконцентрації повноважень по вертикалі органів виконавчої влади завдяки передачі частини таких повноважень від центральних органів до компетенції адміністративно-територіальних, керівники яких призначаються центральним урядом, тобто обмежуючись ієрархічною системою державного управління.

Проте змістовнішою є децентралізація державної влади, спрямована на інші види публічної влади – пряме народовладдя та місцеве (територіальне) самоврядування. Останнє включає територіальні громади та систему територіальних органів представницької демократії, організаційно-виконавчих органів і місцевих очільників. Органи місцевого (територіального) самоврядування розширюють свою компетенцію щодо здійснення представницьких і виконавчо-розпорядчих функцій для вирішення комплексу

місцевих (територіальних) справ на основі передачі їм постійних і делегування тимчасових відповідних прав і повноважень державним центром, зокрема субсидування додаткових управлінських повноважень від органів виконавчої влади на надання публічних послуг на місцях відповідно до принципу субсидіарності під час обов'язкового контролю з боку цих органів. Отримання постійної компетенції на умовах самостійності її здійснення та невтручання органів державної влади відбувається на основі деволюції.

Під час деконцентрації йдеться про місцеві (територіальні) адміністративні органи виконавчої влади, керівники яких призначаються державним центром, якому вони підпорядковані, а в організації та роботі таких органів переважає принцип єдиначальності. Під час делегування та деволюції прав і повноважень відбувається зміцнення публічно-правового статусу представницьких органів місцевого (територіального) самоврядування. У формуванні та функціонуванні їхніх принципів виборності депутатського корпусу та голів і колегіальності обговорення та прийняття рішень переважає єдиначальність.

Можливий також «гібридний» варіант – обрання місцевих адміністраторів громадянами замість їх призначення «зверху». Подібні процеси сприяють демократизації територіальної влади та розвитку інститутів прямої та представницької демократії на рівні місцевого (територіального) самоврядування, що є необхідною умовою забезпечення демократичного, соціального та правового характеру держави [29, с. 46].

Територія унітарної держави завжди має свою внутрішню організацію або так званий адміністративно-територіальний устрій (виключенням є лише так звані мікродержави), суть якого зводиться до поділу єдиної території держави на складові частини.

До компетенції територіальних органів у ході децентралізації передаються не тільки повноваження, а й права, які містять, на відміну від перших, правомочності, тобто передбачені законом можливості здійснення певних владно-управлінських та інших дій щодо врегулювання суспільних відносин і вирішення справ на юрисдикційній території цих органів. Особливість подібних

прав і відповідних правомочностей полягає в їх дискреційності, за якою компетентні суб'єкти реалізують відповідні диспозитивні норми на свій розсуд у загальних межах закону. Дискреційний характер передбачає також можливість здійснення таких правомочностей, які прямо не прописані в законодавчих положеннях, проте й не суперечать йому. Це означає, що під час децентралізації відбувається певне вивільнення владно-представницького та управлінського потенціалу суб'єктів територіального самоврядування, які отримують змогу проявляти власну ініціативу та використовувати різноманітніші та дієвіші методи здійснення своєї компетенції, ніж це регламентується імперативними приписами повноважень.

Це також сприяє активізації інших самоврядних суб'єктів, які визначаються учасниками процесу децентралізації влади за функціональним і предметно-професійним критеріями. Ідеться про класифікацію видів децентралізації за суб'єктами та сферами впливу.

Функціональна децентралізація визначає її суб'єктами самостійні та незалежні спеціалізовані громадські організації (об'єднання, спілки) з делегуванням їм владних повноважень і прав щодо вирішення певного обсягу завдань публічного характеру, включаючи урядування, що передбачає не тільки управлінський вплив уповноваженого та правомочного суб'єкта на підпорядковані органи та зобов'язаних осіб, а й здійснення ним інших соціально значимих функцій, спрямованих на захист прав і надання адміністративних послуг. Предметна децентралізація спрямовується на професійне самоврядування в системі управлінських взаємовідносин між усіма представниками певної професії, що реалізується визначеною законом представницькою організацією, яка перебуває під наглядом органів державної влади [30, с. 15].

Тому особливими суб'єктами самоврядування є общини, комуни (муніципії), територіальні громади, трудові та виробничі колективи тощо, які виступають первинними суб'єктами громадянського суспільства [31, с. 414]. До самоврядних суб'єктів поряд із органами місцевого самоврядування можуть

також належати спілки, товариства, об'єднання (професійні, ремісничі, студентські, учнівські, сільськогосподарські та інші); комунальні підприємства; адміністративні установи державної та недержавної форми власності (школи, лікарні); інші суб'єкти, що самостійно виконують управлінські функції та надають послуги публічного характеру, тобто здійснюють урядування, про що, зокрема, свідчить досвід самоврядування в сучасній Польщі [30, с. 13–14].

В Україні до таких суб'єктів належать ще й територіальна самоорганізація громадян за місцем їх проживання та її органи, статус яких визначається ст. ст. 1, 14 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. [32] і Законом України «Про органи самоорганізації населення» від 11 липня 2001 р. [33]. Наділення подібних недержавних учасників самоврядування правами та повноваженнями в ході децентралізації здійснюється у формі дивестування.

Наведена класифікація децентралізації за суб'єктами та сферами впливу включає поряд із функціональною та предметною ще й територіальну, за якою повноваження та права передаються органам публічної адміністрації для здійснення урядування в адміністративно-територіальних одиницях «самостійно й незалежно від органів державної влади, перебуваючи поза їхньою ієрархічною системою та підпорядкуванням, тобто органів місцевого та регіонального самоврядування» [34, с. 99].

Провідне місце в системі територіального самоврядування займають представницькі органи місцевого самоврядування (ст. 1, 2, 5, 10, 11, 12 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 1697–VII) – відносно відокремлені органи публічної влади та громадського управління, що самостійно й на власний ризик відповідно до закону реалізують гарантовані ним права (правомочності) та інтереси територіальних колективів громадян, вирішуючи комплекс місцевих справ [35, с. 173].

Вважаємо доцільною оптимізацію терміну «місцеве самоврядування», враховуючи його локальний і регіональний рівні. За трирівневого поділу території держави в межах окремих населених пунктів та об'єднань кількох

сусідніх населених пунктів самоврядування є власне місцевим, або локальним; що ж до районів, областей, провінцій тощо, то йдеться про регіональне самоврядування. За чотирирівневого територіального поділу місцевим є рівень окремих населених пунктів, а локальним – об'єднання сусідніх населених пунктів; ширшим є вже регіональне самоврядування. Термін «територіальне самоврядування» є узагальнюючим.

Порядок здійснення децентралізації свідчить про те, що правотворча й організаційна ініціативи належать саме найвищим і центральним органам державної влади, які за організаційно-структурного підходу визнаються складовим компонентом системи публічної адміністрації, оскільки утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади (за українським правом такими є, зокрема, органи законодавчої, виконавчої та судової влади, а також органи місцевого самоврядування) [36, с. 196; 37, с. 29–30]. Тому виникає питання про визначення суб'єкта й об'єкта відносин державного управління в процесі публічно-управлінської діяльності з децентралізації.

Виходячи з того, що її ініціатори наділені найвищою державно-владною компетенцією, частину якої вони передають місцевим (територіальним) органам як складовій інституту самоврядування громадянського суспільства, використовуючи метод владних приписів і ставлячи в обов'язок останнім виконувати делеговані повноваження (а керованим територіальним органам виконавчої влади – деконцентровані повноваження) під контролем цих найвищих володарюючих суб'єктів, то місцеві (територіальні) органи виступають об'єктом відносин державного управління, спрямованих на децентралізацію влади. Тобто за критерієм побудови відносин публічного управління в процесі публічно-управлінської діяльності суб'єкти, що керують в особі носіїв найвищої та центральної державної влади цілеспрямовано впливають на об'єкт – зазначені територіальні органи й інші складові компоненти інституту самоврядування в структурі громадянського суспільства, зобов'язуючи їх виконувати делеговані (а територіальні органи виконавчої влади

– деконцентровані) повноваження під час встановлення відповідної контролюючої вертикалі.

Зрозуміло, що подібна вертикаль не включає повного комплексу владно-управлінських відносин, оскільки територіальне самоврядування не передбачає прямого втручання органів державної влади в його справи та в компетенцію його представницьких та організаційно-виконавчих органів (хоча територіальні органи виконавчої влади перебувають в адміністративно-субординаційному підпорядкуванні голові держави й найвищому та центральним органам виконавчої влади). Проте головним чинником тут виступає саме законодавчо забезпечений владно-вольовий вплив державного центру як суб'єкта на суспільну підсистему самоврядування (з її представницькими та організаційно-розпорядчими органами тощо) у громадянському суспільстві як об'єкт, стан якого в системі публічно-правової влади змінюється внаслідок такого впливу, викликаючи значні зміни в суспільних відносинах на локальному та регіональному рівнях територіального самоврядування, в усій організації здійснення справ населених пунктів і регіонів. У такому суб'єктно-об'єктному розумінні зміст децентралізації утворює мотивоване та цілеспрямоване вилучення суб'єктом зі своєї компетенції частини складових елементів та їх переміщення до складу об'єкта як нових елементів структурно-функціонального механізму останнього [38, с. 139].

Проте оскільки процес децентралізації супроводжується певним звуженням компетенції органів, які утворюють державний центр за відповідного розширення компетенції місцевих (територіальних) органів, то останні також відіграють роль суб'єктів, уповноважених керувати місцевими (територіальними) справами. При цьому законодавчо закріплена передача прав і повноважень у формах їх делегування, деволюції, деконцентрації та дивестування територіальним органам для використання в подібному керуванні складає зміст процесу децентралізації, а безпосередньо такі права та повноваження виступають її об'єктом. Наслідком децентралізації владних управлінських повноважень є розширення компетенції територіальних органів

та інших самоврядних суб'єктів, певне врівноваження її обсягів щодо найвищих і центральних органів, а також спрямування на формально-юридичну організацію правового регулювання територіальних суспільних відносин.

Суспільні відносини стосовно здійснення справ і забезпечення прав і законних інтересів територіальних колективів, а також виконання ними обов'язків утворюють об'єкт децентралізованого правового регулювання. Тобто за критерієм вертикального перерозподілу компетенції в системі публічної адміністрації суб'єктами децентралізації є всі зазначені органи – найвищі, центральні, територіальні.

Таким чином, місцеві (територіальні) органи, виходячи з наведених критеріїв, можуть розглядатись як об'єкти та водночас як суб'єкти процесу децентралізації державної влади.

Питання посилення ролі місцевих громад, їхнього ефективного розвитку незмінно залишається пріоритетним на порядку денному в Україні.

Процеси децентралізації повинні сприяти розширенню повноважень місцевих громад і наскільки ефективно органи територіального самоврядування зможуть цим скористатися.

Критеріями здійснення успішної децентралізації є збільшення надходжень у бюджети місцевих громад. Реформа децентралізації розпочата урядом у 2014 році, вимагає нового стилю відносин між державною владою і органами місцевого самоврядування. Однією з основних прикметних рис децентралізації є об'єднання територіальних громад, як інструмент, що дає змогу органам влади на місцях виробляти власні рішення на шляху до стійкого економічного зростання.

Необхідність проведення реформи децентралізації влади в Україні обумовлена неможливістю зосередження всіх управлінських функцій і повноважень на рівні центральних органів влади.

Дедалі важливу роль у впровадженні реальних змін відіграють органи місцевого самоврядування. В енциклопедичному словнику з державного управління місцеве самоврядування розглядається як гарантоване державою

право та реальна здатність територіальної громади самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах чинного законодавства. Спосіб організації влади і форми організаційної на певній території для самостійного і під свою відповідальність вирішення проблем і питань місцевого господарства згідно з правом, гарантованим державою [39].

В основу місцевого самоврядування кожної країни світу покладені національні теорії місцевого самоврядування.

Найбільшого поширення у світі набула громадівська теорія, прийнята більшістю держав Європи. В основі концепції місцевого самоврядування лежить ідея природних прав територіальної громади. Прихильники цієї концепції розглядають громаду як самостійне джерело такої публічної влади, яке не належить державі, а є самостійною публічною владою, так званою «муніципальною».

На базі громадівської теорії місцеве самоврядування сформувалося дві моделі місцевого самоврядування – англосаксонське (Австрія, Канада, США) і континентального права (Італія, Франція).

В Україні сьогодні реалізована саме континентальна громадівська модель місцевого самоврядування, основні принципи якої закріплені в Конституції та законах України [12].

Як відомо більшість генеральних планів сіл, селищ розроблялась у 70–80-х роках минулого століття і орієнтувались на соціалістичний уклад життя та соціалістичні основи економіки агропромислового комплексу. Це планова економіка, загальнодержавна власність на землю, яка зобов'язувала мешканців сіл, до основної домінуючої зайнятості – праці у колгоспах, радгоспах, іншої альтернативи для мешканців сіл просто не існувало.

Відтак, у генпланах сіл, селищ враховуються економічні перспективи окремого регіону.

Питання посилення місцевих громад, їхнього ефективного розвитку незмінно залишається пріоритетним для України.

Саме тому ЄС підтримує децентралізацію в Україні.

У межах децентралізації органам місцевого самоврядування делеговано повноваження, ресурси й відповідальність.

У такий спосіб місцеві громади можуть самостійно визначити стратегію розвитку, залучати і реалізовувати проєкти. Крім того ОТГ отримують права розпоряджатися земельними ресурсами в межах своєї території об'єднувати своє майно та ресурси в рамках співробітництва територіальних громад для виконання спільних програм.

За даними Держкомстату України протягом 2015–2019 рр. було створено 951 об'єднану територіальну громаду, де проживає 10,2 млн. осіб без урахування тимчасово окупованих територій. Об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів [40].

Сьогодні у новоствореній ОТГ громади має свій виконком, раду і що не мало важливо нашу думку свій дохід, в об'єднаних територіальних громадах значно підсилено податкову базу, надано вагомі повноваження у зборі податків, а саме: податок на рухомість, акцизний податок, земельний податок, податок доходів фізичних осіб (ПДФО) є основою місцевих бюджетів.

Фінансова децентралізація та підтримка держави – потужний фінансовий інструмент посилення громад.

З початком реформи бюджетної децентралізації разом із Законом України від 28.12.2014 N79–VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» було розширено коло формування доходів загального фонду місцевих бюджетів:

- Передано з держбюджету 100% плати надання адміністративних послуг;
- 100% державного мита;
- 10% податок на прибуток підприємств приватного сектору економіки до обласних бюджетів;

- Передано зі спеціального фонду екологічний податок (крім радіоактивних відходів) з одночасним збільшенням нормативу зарахування до 80% (раніше 35%);
- Передано з бюджету розвитку єдиний податок;
- Розширено базу податку на майно за рахунок зменшення пільгових площ, включення оподаткування комерційної нерухомості та дорогих автомобілів;
- Запроваджено акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів з ставкою 5%.

Вітчизняну реформу бюджетної децентралізації проводять за прикладом польської моделі. (Шокова терапія Лешека Бальцеровича, автора польських економічних реформ), Польщі на це знадобилось практично 8–10 років [41].

Значна кількість місцевих податків у Європейських країнах має широкую податкову базу, більш розвинені майнові податки залежно від ринкової оціночної вартості об'єкта нерухомості. У сусідній Польщі на місцевому рівні діють транспортний податок на вантажні автомобілі, майновий, лісовий та сільськогосподарський податки, плата за проживання у рекреаційних місцевостях, плата за утримання собак, плата за рекламу [42, с. 57].

В Україні адміністрування їх виявилось дорожчим, ніж фіскальний ефект, а тому більшість із них було скасовано.

Тому, на нашу думку, на місцевих громадах в певній мірі лежить відповідальність за інвентаризацію платників податків, об'єднані територіальні громади передусім зацікавлені хто і як використовує її обмежений ресурс, сплачує місцеві податки, бо саме місцеве самоврядування володіє ситуацією хто з платників податків сплачує до місцевої громади податки, розвиваючи її інфраструктуру.

На наше переконання люди зацікавлені сплачувати податки, коли кошти залишаються в громаді, і можна контролювати на скільки ефективно вони витрачаються, і бачити на власні очі, як змінюється добробут життя.

Економісти прорахували, що переваги матимуть громадяни, які об'єднуються довкола міст обласного значення, райцентрів, бо в них є інфраструктура і кадровий потенціал, а також сільські ради, які відповідали певним критеріям доступності, кількості населення, території, спроможності надавати базові послуги [43, с. 129].

Аналізуючи вище викладене, стає очевидним, що реформа місцевого самоврядування є необхідною та важливою для України.

Однак, слід пам'ятати, що в процесі реформи місцевого самоврядування виникають поточні проблеми, а саме:

- гальмування процесу об'єднання на рівні районів, що фактично втрачають свої владні повноваження;
- низька фінансова спроможність значної кількості об'єднаних громад, адже разом з фінансовими ресурсами з центрального бюджету на місцевий передаються і нові повноваження;
- гальмування процесів, щодо ринку землі;
- нерозуміння змісту і байдужість частини місцевих жителів до цього процесу;
- недовіра громадян до влади й зневіра у можливості співпраці з нею [44, с. 17].

Досвід впровадження аналогічних реформ в сусідній Польщі, де люди живуть у 4–5 разів краще, децентралізація об'єднує людей у бажанні господарювати на своїй землі, сплачувати податки і контролювати ефективність їх використання [45, с. 78].

Метою ж децентралізації, як зазначалося, є підвищення ефективності роботи державного механізму й активізації розвитку регіонів і муніципій на засадах демократії, а показниками такої ефективності й активізації є повноцінне забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення, структурованого в комунально-муніципальні та регіональні колективи, а також органи територіальної самоорганізації.

Автори колективної монографії «Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України» вказують на «новий підхід до розподілу й реалізації владних та інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю. За децентралізованої моделі організації влади орган вищого рівня не може втручатися в діяльність органу нижчого рівня, не може здійснювати щодо нього управлінської діяльності та видавати накази чи розпорядження. Межі самоврядування органів, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами нагляду. При цьому нагляд і контроль застосовують винятково у випадках та в спосіб, передбачений законом» [30, с. 14].

Погоджуючись у цілому з наведеною констатацією, слід уточнити, що за деволюційної відмови від безпосереднього управління з боку найвищих і центральних органів ідеться про територіально-представницькі органи й інших суб'єктів самоврядування, однак адміністративно-територіальні органи виконавчої влади, перебуваючи в ієрархічній системі останньої, також є учасниками здійснення децентралізації, отримуючи додаткові повноваження в зазначений спосіб їх деконцентрації «зверху». Лише отримання ними управлінських повноважень, делегованих представницькими органами в межах системи горизонтального розподілу влад на регіональному рівні, у тому числі на основі укладання адміністративного договору про таке делегування, здійснюється на рівноправних засадах координації. Такий розподіл являє собою горизонтальну децентралізацію, що передбачає «розподіл та визначення функцій і компетенції всіх інших елементів структури органів публічної адміністрації, крім керівного органу» [30, с. 15].

На рівні територіального самоврядування й адміністрування відносини, як зазначалося, здійснюються переважно за принципом координації, а система утримань і противаг забезпечується взаємними контрольно-наглядовими функціями, адміністративними договорами про розмежування компетенцій і

предметів ведення, місцевими референдумами, народними вето, імпічментами тощо. До того ж самоврядування як інститут громадянського суспільства утворює саме ту його з'єднувальну ланку, що забезпечує безпосередню взаємодію з державою та участь громадян у здійсненні державної влади. Тому, наголошує О. М. Бориславська, органи місцевого самоврядування та державного управління варто розглядати як елементи цілісної системи публічної адміністрації, враховуючи їх відмінну правову природу, що дасть змогу подолати фактичне переважання державних адміністрацій над самоврядуванням в Україні [46, с. 128, 132].

Водночас децентралізація забезпечує фактичний розподіл державної влади по вертикалі, оскільки представницькі органи територіального самоврядування не перебувають у безпосередньому ієрархічному підпорядкуванні між собою та іншими органами публічної влади. При цьому, вказує А. М. Онупрієнко, державна владна вертикаль звужується до низу, а муніципальна вертикаль – до верху. Така різноспрямованість зумовлює їхню взаємозалежність та співпрацю. До того ж вертикальний розподіл влади компенсує послаблення системи стримувань і противаг на найвищій владній горизонталі внаслідок політичної ідентичності уряду та парламентської більшості [47, с. 29–30].

Отже, сучасний підхід до децентралізації державної влади характеризується значним обмеженням можливостей прямого впливу її найвищих і центральних органів на територіальних суб'єктів, проте не повною відмовою від нього, оскільки це суперечить природі державного суверенітету, заперечуючи верховенство та руйнуючи єдність і цілісність державної влади. Обмежуючись контрольно-наглядовими повноваженнями щодо територіально-представницьких суб'єктів, апарат державної влади зберігає вертикаль виконавчо-розпорядчих органів, компетенція яких включає реалізацію рішень органів територіального самоврядування в межах закону, тому здатна виступати протиположною територіальному егоїзму, стримуючи тенденції до ставлення локальних і регіональних інтересів у супереч загальнонародним. Адже між ними, на думку Д. М. Диновського, варто забезпечити баланс шляхом визначення

оптимальної врівноваження централізації та децентралізації, що є, зокрема, нагальною потребою для України, враховуючи необхідність збереження її унітарності та територіальної цілісності [48, с. 230].

Якщо ж владна горизонталь на локально-регіональному рівні передбачає максимальну концентрацію виконавчих повноважень організаційно-розпорядчими органами системи територіального самоврядування за мінімізації компетенції територіальних органів виконавчої влади чи їх скасування, то перші мають перебувати в подвійному підпорядкуванні своїм представницьким органам із питань управління територіальними справами та вищим і центральним органам виконавчої влади з питань загальнонародного значення [49, с. 62].

Територіальна децентралізація, як констатує польський вчений Є. Рушковського, складається з трьох системотворчих компонентів: політичного, адміністративного та фінансового. Політичний компонент містить публічно-правовий статус представницьких органів місцевого самоврядування, включаючи спосіб їх формування й організації з відповідними конституційними гарантіями їх відносної самостійності від прямого втручання державних органів, тобто визначає особливості державно-територіального устрою. Адміністративний компонент вміщує завдання, функції та повноваження, покладені на них у межах територіальної юрисдикції. Фінансовий компонент складають власні матеріально-фінансові засоби та правомочності щодо володіння, користування й розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад. При цьому децентралізована система урядування вимагає її забезпечення належним виконавчим апаратом з оптимальним визначенням його чисельності та рівня кваліфікації [50, с. 107].

Якщо централізація передбачає концентрацію завдань і компетенції на центральному рівні, то децентралізація потребує визначення, конкретизації та розмежування завдань і повноважень як на центральному, так і безпосередньо на місцевому рівні публічної адміністрації [30, с. 16].

Виходячи з вказівок Є. Рушковського на утворення виконавчого апарату децентралізованої системи урядування та його кадрове забезпечення, до констатованих ним трьох компонентів децентралізації варто додати ще й четвертий – кадрово-організаційний. Що ж до розмежування завдань і повноважень як на центральному, так і на місцевому рівні публічної адміністрації, то воно потребує чіткого визначення теоретико-ідеологічного підходу до децентралізації державної влади, враховуючи ті моделі територіального самоврядування та концепції демократії, які напрацьовані світовим досвідом муніципально-територіального будівництва та відомі сучасній політико-правовій думці. Звідси виявляється п'ятий, ідеологічний, компонент децентралізації.

Здійснення процесу децентралізації має відповідати його базовим принципам, до яких належать законність, демократизм, місцеве (територіальне) самоврядування, розподіл компетенції, розмежування повноважень і предметів ведення, субсидіарність, невтручання державних органів у справи суб'єктів самоврядування, розподіл влади на територіальному рівні, рівноправність суб'єктів територіального самоврядування, пропорційність, збалансованість, горизонтальна координованість завдань і функцій, диференціація, спеціалізація, кооперація.

Децентралізація організується у формах вертикального та горизонтального делегування прав і повноважень, їх вертикальної деконцентрації, деволюційного розширення самотійних (дискреційних) правомочностей у межах публічно-правового статусу суб'єктів територіального самоврядування, субсидування щодо забезпечення законних прав та інтересів і надання адміністративних послуг, дивестування (прямої передачі) державним центром планових і виконавчо-розпорядчих функцій згадуваним недержавним суб'єктам місцевого самоврядування в особі громадських об'єднань та ін.

Функціональне спрямування децентралізації вказує на правотворчість, перерозподіл прав і повноважень, визначення обсягів компетенцій і встановлення прерогатив; організацію структури, кадрового забезпечення та

діяльності її суб'єктів; утворення майнових і фінансово-економічних основ і механізмів такої діяльності, активізацію співробітництва громадянського суспільства та правової держави на засадах демократії.

Методологічну особливість вертикальної децентралізації складає поєднання методів автономії, рекомендацій (більш відповідають формам делегування, деволюції та дивестування) та владних приписів (притаманний формі деконцентрації). За горизонтальної децентралізації переважає метод координованого узгодження компетенцій і функцій.

Таким чином, децентралізація державної влади зумовлена об'єктивним протиріччям між громадянським суспільством і правовою державою, оскільки серед інших складових публічної влади саме державній владі, особливо її виконавчій гілці, притаманна тенденція до бюрократизації та надцентралізації, що постає з природи державного суверенітету, хоча публічно-політичний і публічно-правовий характер державної влади вимагає від неї врахування та забезпечення прав і законних інтересів громадян і вирішення територіальних справ на локальному (місцевому) та регіональному рівнях. Проблема надцентралізації найгостріше відчувається в унітарно-централізованих державах унаслідок максимального переважання в них доцентрових рухів над відцентровими, що призводить до зростання дисбалансу між державним центром і територіальними суб'єктами публічної влади та поступового нарощування диспропорцій в усіх сферах суспільної життєдіяльності країни. Найефективнішим способом вирішення проблеми надцентралізації державної влади є її децентралізація в системі публічної влади з утворенням збалансованого механізму противаг державному центру в особі територіальних суб'єктів самоврядування й узгодження загальнонаціональних, регіональних і локальних інтересів.

Децентралізація здійснюється у формах деконцентрації повноважень в ієрархічній системі виконавчої влади з розширенням організаційно-розпорядчої компетенції її територіальних органів; делегування тимчасових прав і повноважень представницьким органам територіального самоврядування,

включаючи субсидування додаткових управлінських повноважень на надання публічних послуг з установленням державного контролю за їх здійсненням; установлення їх постійних прав і повноважень у формі деволюції з гарантованим невтручанням державних органів у виключну компетенцію територіальних самоврядних органів; дивестування прав і повноважень недержавним суб'єктам самоврядування, що представляють громадянське суспільство. Наведену термінологію таких форм доцільно використовувати в чинному законодавстві України про місцеве самоврядування, враховуючи наявність у ньому терміну «делеговані повноваження». Це уточнить зміст компетенції та визначення публічно-правового статусу суб'єктів територіального самоврядування.

Класифікація видів децентралізації за суб'єктами та сферами впливу поділяє її на функціональну (суб'єктами якої є спеціалізовані громадські організації: об'єднання, спілки, общини, комуни, територіальні громади тощо) з делегуванням їм владних повноважень і прав; предметну (суб'єктами є представницькі організації професійного самоврядування) та територіальну (суб'єктами є територіальні органи публічної адміністрації місцевого, локального та регіонального рівнів).

Система територіального самоврядування виступає водночас об'єктом і суб'єктом владно-управлінських відносин у процесі децентралізації. За критерієм побудови відносин публічного управління в процесі публічно-управлінської діяльності вона виявляється об'єктом впливу з боку найвищих державних органів як володарюючих суб'єктів; виходячи ж із вертикального перерозподілу компетенції в системі публічної адміністрації, територіальні органи діють як суб'єкти децентралізованої публічної влади.

Сучасний підхід до децентралізації державної влади передбачає максимальну самостійність суб'єктів самоврядування щодо територіальних справ, які не мають загальнонародного значення, проте з установленням державного контролю за здійсненням делегованих прав і повноважень і збереженням вертикалі виконавчої влади від найвищого до територіального рівня. Мінімізація компетенції територіальних органів виконавчої влади чи їх

скасування компенсуються подвійним підпорядкуванням організаційно-розпорядчих органів територіального самоврядування своїм представницьким органам і верхівці виконавчої влади.

У змісті децентралізації виокремлюються не менше п'яти компонентів: політичний, адміністративний, фінансовий, кадрово-організаційний та ідеологічний. Під час подальших досліджень вбачається можливим виявлення й інших структурних компонентів.

Процес децентралізації спрямовується по вертикалі та горизонталі. Його здійснення передбачає використання спеціальних методів і має відповідати базовим принципам, що зумовлює рівень ефективності функцій і результатів децентралізації публічної влади.

Подальша доля державної системи України визначатиметься не тільки й не стільки кількістю нових документів, ухвалених Верховною Радою і Кабміном. Вирішальними будуть глибина і системність практичної реалізації реформ. А ще – ретельний моніторинг і критична оцінка їхнього реального впливу з наступною, якщо це необхідно, модифікацією правової бази та реформаційних практик.

В сучасних умовах розвитку українського суспільства реформування органів місцевого самоврядування є тією рушійною силою, яка здатна зробити нашу державу ефективною, незалежною, привабливішою для ведення бізнесу, прискорити реальну земельну децентралізацію, гальмування якої призводить до недоотримання місцевим бюджетом плати за землю, бо тільки ринок землі зможе зрушити з місця земельну реформу.

Отже, реформа децентралізації в Україні має завершитись чітким розмежуванням повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, запровадженням інститутів політичної відповідальності як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях.

2.2. Принципи цілісності і єдності державної території як запорука унітарності Української державності

Принцип єдності та цілісності території є однією з ключових засад будь-якої унітарної держави. Зазвичай, він закріплюється у конституції держави. Так, ст. 132 Конституції України проголошує, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території.

Семантично «єдність» означає згуртованість, цілісність, неподільність, спільність чого-небудь, поєднання в одному цілому, щільність нерозривності зв'язку. «Цілісність» означає стан внутрішньої єдності певного об'єкта чи предмета, його відносну автономність, незалежність від навколишнього середовища [51, с. 361]. Таким чином, єдність і цілісність державної території означає, що складові частини держави перебувають в нерозривному взаємному зв'язку, визначаються внутрішньою єдністю.

Поряд з вищезазначеним положенням Конституції України також ч. 3 ст. 2 Конституції визначає, що територія України в межах існуючих кордонів є цілісною й недоторканною. Слід звернути увагу на те, що у ст. 2 Конституції України окрім вищезазначених принципів єдності та цілісності державної території закріплюється також і принцип недоторканності території, тому цілком логічно віднести його до конституційних принципів територіального устрою України.

Історично ці конституційні принципи виникли та одержали визнання спочатку на міжнародному рівні й набули, таким чином, статусу принципів міжнародного публічного права. Вперше принципи територіальної цілісності та недоторканності були проголошені у Декреті Національних зборів Франції від 27 травня 1790 р., у якому встановлювалось, що «усяка війна, розпочата з інших мотивів і для інших цілей, аніж захист справедливих прав, є актом гноблення. Відтепер французький народ забороняє собі починати будь-яку війну, спрямовану на збільшення його теперішньої території». Згодом ці принципи були закріплені у Статуті Ліги Націй, а пізніше у ст. 2 Статуту ООН, 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. тощо. Отже, правова природа єдності, цілісності й недоторканності державної території у найбільш загальному вигляді розкривається у Статуті ООН [52] та інших міжнародно-правових актах [53] і деталізується в наукових та інших джерелах з питань міжнародного публічного та конституційного права [54; 55, с. 25–34].

На думку ряду авторів, цілісність і недоторканність державної території – це дві складові, які хоча й взаємопов'язані між собою, проте не тотожні елементи одного принципу. Перший з них включає зобов'язання не допускати найбільш грубих порушень: анексії, окупації, розчленування території держави чи народу, другий – зобов'язує державу утримуватися від будь-яких дій, у тому числі й непрямих посягань на територію і кордони інших держав [56, с. 31]. Проте, іншу думку з цього приводу висловлює М. О. Баймуратов, який говорить, що сама назва цього принципу остаточно не встановлена: можна зустріти згадування як територіальної цілісності, так і територіальної недоторканності [57, с. 50]. Із цим важко погодитися, оскільки цілісність і недоторканність не є синонімами: цілісність позначає внутрішню єдність, а недоторканність передбачає гарантованість від зовнішніх зазіхань.

Юридичний зміст принципів цілісності й недоторканності державної території розкривається у науковій літературі через систему зобов'язань і заборон.

Серед зобов'язань виділяють: обов'язок не здійснювати нападу, вторгнення у межі території інших країн, окупації чужих територій; утримуватися від насильницького захоплення всієї чи частини території іноземної держави (анексії); не здійснювати насильницького розчленування будь-якої держави; не визнавати територіальних змін, що стали результатом застосування сили і погрози нею, направлених на порушення Статуту ООН; не допускати порушення ззовні національної єдності країни; не інспірувати і не заохочувати сепаратистських рухів з метою штучного поділу території всупереч

державним і національним інтересам; не використовувати свою територію таким чином, щоб цим завдавалася шкода території інших держав.

До заборон відносять: розміщення і перебування збройних сил однієї держави на території іншої всупереч вимозі уряду і народу країни вивести війська; створення військових баз на чужих територіях; насильницькі посягання на природні ресурси інших країн; надання своєї території іншій державі з метою її використання для порушення територіальної недоторканності третьої держави; будь-які, навіть непрямі, порушення державних кордонів; застосування сили чи погрози силою з метою примушення держави до відмови від частини своєї території тощо.

Говорячи про неприпустимість будь-яких зазіхань на державну територію, слід зазначити, що тут мається на увазі не одна тільки заборона на застосування сили або погрози силою, а й на умисні дії, вчинені з метою зміни меж території або державного кордону України, на порушення порядку, встановленого Конституцією України (ст. 110 КК України). Так, порушенням цього принципу будуть: контрабанда (ст. 201 КК України); незаконне перетинання державного кордону (ст. 331 КК України); дослідження, розвідка й розробка іноземцями природних багатств України на континентальному шельфі без згоди на те спеціально уповноваженого органу (ч. 2 ст. 224 КК України). У зазначених випадках порушується недоторканність кордонів і території, режим доступу на яку має право встановлювати тільки територіальний суверен.

Крім того, конституційна сутність єдності та цілісності території полягає у тому, що територія належить українському народові і не може передаватися іншим державам. Пояснюється це тим, що передача території у власність іноземних держав змінює правовий режим державної території України, порушує цілісність території як об'єкта права власності українського народу, оскільки іноземна держава, привласнивши частину державної території, набуває на неї територіальне верховенство, а здійснення права власності на

таку територію захищається системою як міжнародного, так і внутрішнього права.

Принцип єдності та цілісності державної території забезпечують непорушність і стабільність права власності українського народу на землю, її надра та природні ресурси в межах існуючих кордонів і не дозволяють будь-яких посягань на землю (територію) з боку будь-яких 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 національним інтересам українського народу як власника території. Слід зазначити, що виходячи з положень Конституції України, суверенітет народу превалює над суверенітетом держави [58, с. 14]. Досить часто формуванню сепаратистських настроїв сприяє існування тих чи інших географічних (територіальних) бар'єрів, що ускладнюють комунікації всередині держави (водні перешкоди, гори тощо), як приклад – півострів Крим. Хоча у цьому випадку зовнішнім джерелом таких процесів стала Російська Федерація. Враховуючи потужний потенціал цього впливу (як політико-економічний, так і суто військовий), масштабна підтримка сепаратистських проявів в Україні з боку Російської Федерації залишається найбільшим ризиком для національної безпеки та територіальної цілісності України. Слід також зазначити, що 27 березня 2014 р. прийнято Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН про підтримку територіальної цілісності України. У документі заявляється про невизнання «кримського референдуму», а також міститься заклик до всіх держав, міжнародних організацій та спеціалізованих установ не визнавати ніяких змін статусу Автономної Республіки Крим та міста Севастополя на підставі вищезазначеного референдуму і утримуватися від будь-яких дій або поведінки, які можуть бути інтерпретовані як визнання будь-якої зміни статусу [59].

Територіальна єдність і цілісність повинна забезпечуватись системою внутрішнього права і такими способами реалізації і засобами захисту права народу на самовизначення, які є притаманними для реалізації принципу поваги

державного суверенітету у міждержавних відносинах і передбачають додержання територіального верховенства. Конституція України закріплює основні принципи територіального верховенства, які водночас необхідно розглядати і як конституційні імперативи щодо особливої охорони (гарантування) унітарного характеру української держави. Підтвердженням цього можна вважати ст. 5 Конституції України, яка встановлює, що «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». І хоча існування та розвиток унітарної держави тісно пов'язані з функціонуванням центральних і місцевих органів влади, а функціональна діяльність цих органів безпосередньо стосується життя суспільства й держави, Конституція України забороняє органам публічної влади самотійно розпоряджатись державною територією та передавати землю (територію), як об'єкт права власності українського народу, іншим суб'єктам міжнародного права. Згідно зі ст. 73 Основного Закону держави, питання про зміну території України вирішуються виключно всеукраїнським референдумом. Виходячи з цього, ніхто в Україні не може прийняти рішення про передачу державної території без проведення референдуму і волевиявлення усього народу України щодо зміни території держави, що є однією з важливих інституційно-правових гарантій забезпечення єдності та цілісності державної території, а також запобігання можливим зловживанням з боку органів державної влади щодо розпорядження територією на міжнародній арені. За Конституцією України міжнародні територіальні договори мають бути обов'язково ратифіковані Верховною Радою України. Взагалі, Конституція України (розділ XIII) передбачає ускладнений порядок зміни території, що є ще однією гарантією територіальної цілісності України.

Більше того, територіальна цілісність держави як конституційна гарантія здійснення українським народом чи від його імені органами державної влади та

місцевого самоврядування права власності на землю, означає також неподільність землі як державної території якимись іншими суверенами, а також є основою для закріплення у Конституції України територіального устрою держави та розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування, включаючи й сферу відносин з приводу території.

Конституція України не передбачає фізичного поділу території як об'єкта права власності українського народу, а лише визначає механізм здійснення такого права шляхом розподілу конституційних повноважень щодо володіння, користування і розпорядження землею між українським народом, органами державної влади та місцевого самоврядування, а також встановлює юридичні засади та гарантії здійснення суб'єктивного права власності на землю громадян, юридичних осіб і держави.

Розмежування території порушує цілісність державної території і за певних обставин може використовуватись як один із чинників до спонукання сепаратистських проявів та нестабільності в окремих регіонах, оскільки право власності у міжнародному праві визнається однією з ознак державної території.

Державна влада – не ділиться, вона лише розподіляється між реально існуючими гілками влади, а ще точніше, розподіляються повноваження цих гілок, що в сумі становлять єдину державну владу. Більше того, надто бажано, щоб поділ влади, розподіл владних повноважень був процесом максимально раціональним, демократичним, цивілізованим [60].

Цьому сприяє запровадження відповідної системи стримувань і противаг, яка попереджає узурпацію влади будь-якою її гілкою. Однак, як пише зокрема Я. Бережний, «система стримувань і противаг, з одного боку, сприяє співробітництву і взаємному пристосуванню органів влади, а з іншого боку – створює потенціал для конфліктів, які найчастіше вирішуються шляхом переговорів, угод і компромісів» [61, с. 60]. Втім і «жорстка ієрархічна державна система, – додає А. Добролюбов, – може бути або тоталітарною, або ніякою» [62, с. 19].

Ще раз підкреслимо найпринциповіший момент: система стримувань і противаг – це досить складний механізм збереження цілісності влади при одночасному поділі влади, розмежування владних повноважень між окремими суб'єктами влади. Йдеться про принципи поділу влади (principle of division of powers) – «умову і гарантію демократизму, що відбиває необхідність раціонального розчленування єдиної неподільної влади на окремі функції і закладається в конституції кожної цивілізованої правової держави» [63, с. 515]. Як підкреслював один з основоположників американської демократії Т. Джефферсон, уряди встановлені для того, щоб забезпечити людям їх права, і владу таких урядів можна визнати справедливою формою лише за умови, коли люди схвалюють діяльність своєї держави. В разі ж, коли будь-яка форма правління руйнує права громадян, народ має усі права на зміну такої форми правління (влади) [64, с. 142–151].

Вказану вище специфіку організації державної влади вдало коментує відомий український філософ, політолог Ф. Рудич, який пише: «Коли мова йде про поділ влади, то варто мати на увазі, що влада для ефективного функціонування не може розподілятися, вона повинна бути єдиною. Тому точніше вести мову про розмежування функцій різних гілок влади, їх завдань, повноважень» [65, с. 15].

Ф. Рудич розподіл влади пропонує розглядати по вертикалі: загальнодержавна, регіональна і місцева. Це – досить поширена точка зору, хоча немало фахівців ведуть мову про поділ влади, розмежування владних повноважень як по вертикалі, так і по горизонталі.

Вважається, що існуюча у США понад 200 років особлива модель системи розподілу влади є найдосконалішою, оскільки законодавча, виконавча і судова гілки влади розділені не лише організаційно, але й повністю незалежні одна від одної. Тобто, кожна з таких гілок влади має повноваження, що дозволяють їй контролювати і обмежувати інші гілки влади [66, с. 260]. Однак, американська модель скоріше є виключенням (хоча і позитивним), ніж нормою, в більшості країн світу існують різноманітні моделі стримувань і противаг.

Спочатку вкажемо на три базові основи раціонального поділу влади, які притаманні усім системам державної влади: демократія; субсидіарність; взаємини влади і опозиції.

З поняттями «демократія», «субсидіарність» найтісніше пов'язується субсидіарна демократія. Т. Панченко під нею розуміє «модель багаторівневої демократії, що забезпечує розподіл повноважень і компетенцій на різних рівнях політичної взаємодії, виходячи з права нижчого рівня на першочергову дію порівняно з вищим (відповідно до принципу субсидіарності)» [67, с. 143].

Підкреслимо, що така демократія, особливо у перехідних суспільствах, у суспільствах, що радикально трансформуються, відіграє велику роль не лише у залученні до державотворчих процесів максимально великої кількості людей. Є можливість налагодити розумний і вкрай корисний баланс між регулятивним і організаційним впливом влади будь-якого рівня на державотворчі процеси. При цьому, чим вищим є рівень розвитку демократії, громадянського суспільства, тим помітнішою є саме регулятивна політика держави, державної влади.

Тепер, щодо опозиції, її взаємин з державною владою. Опозиція у будь-якій країні має фактично дві основних функції: а) конструктивне опанування діям вищих органів влади та парламентської більшості; б) представлення і захист інтересів своїх виборців [68, с. 16].

Юридично, у правовому плані опозиція, її статус можуть бути унормовані конституційно, в окремому законі, у регламенті, зокрема, Верховної Ради України. Останнє, між іншим, є чи не найдосконалішим кроком до встановлення статусу опозиції. Адже, як говорить німецький конституціоналіст Д. Штернбергер: «толерантне ставлення, визнання, легітимізація і, зрештою, інституціалізація парламентської політичної опозиції є найвищим винаходом політичної культури» [69].

Маємо врахувати, що опозиція може бути системною (конфронтаційною) і позасистемною (кооперативною, співпрацюючою з владою). В країнах з «цивілізованими» (позасистемними) опозиціями такий поділ у владі ділиться не на владу і опозицію, але й на більшість і меншість, тим більше, якщо така

меншість за відповідних умов спроможна формувати уряд, фактично перерости у більшість.

У кожній країні права опозиції є різними. Так найбільшими, вважають фахівці, вони є у Португалії: 1) право одержання інформації про перебіг суспільних прав великого значення; 2) гарантії на відповідне представництво в парламентських комісіях (згідно кількості фракції); 3) право опозиційної партії на виступ і т. ін. [70].

В Україні з 1998 року до цього часу було додано понад 15 проєктів законів про опозицію, проте жоден з них не було прийнято, а в Конституції України, як відомо статус опозиції взагалі не прописаний. При цьому кожна опозиція – в перспективі влада, найперше, уряд конкретної країни. Якщо вести мову про співпрацю влади і опозиції у формі великої коаліції, то в Україні сьогодні такий феномен влади фактично є неможливим.

Підкреслимо, що співвідношення влади і опозиції – важлива ознака балансу і противаг, оскільки «наявність сильної опозиції в державі свідчить про політичне здоров'я системи, створює умови для плюралізму ідей, цивілізованої конкуренції, забезпечує контроль за діями чиновників» [71].

Немало фахівців-політологів, соціологів тощо, вважають, що зміни до Конституції України, прийняті 8 грудня 2004 року, скоріше сприяли появі неефективної, незбалансованої форми влади в Україні. Так М. Розумний вважає, що з того часу державно-владному режиму в Україні характерні:

- невідповідність функцій та повноважень президента, уряду, парламенту;
- нечітке розмежування владних повноважень Президента і Прем'єр-Міністра України у сфері виконавчої влади;
- неузгоджені взаємини владної діяльності і політичної опозиції [72, с. 10].

Розглянемо систему стримувань і противаг на найвищому рівні державної влади.

«Президент-Парламент». У більшості країн світу Президенту протриважить двопалатний парламент, при цьому Президент може відправити у відставку лише нижню палату Парламенту (наприклад, у Франції), а у США – взагалі за конституцією такого права у Президента немає. В Україні сьогодні Парламент не є двопалатним і Президент не може відправити його у відставку.

«Президент-Уряд». Тут йдеться про призначення, відставку Уряду, контроль над його діяльністю з боку Президента. У різних країнах це влаштовано по-різному. У США, наприклад, Президент країни є єдиним керівником виконавчої влади, хоча існує самоуправління у штатах, а послы, консулы, судді Верховного Суду, всі інші посадові особи призначаються після згоди на це Сенату. У Польщі також Президент призначає голову Уряду та міністрів. Сейм, однак, вимагає від Уряду подати на його розгляд у двотижневий термін програму діяльності Уряду для схвалення. Якщо така програма не схвалюється Сеймом, Уряд автоматично відправляється у відставку, після чого голова Уряду та його склад обираються вже Сеймом. Крім цього Сейм має право відправити у відставку окремого міністра. У Франції, Італії також Президент призначає і звільняє голову Уряду та його склад.

В Україні, як відомо, Президент призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України, припиняє його повноваження та приймає рішення про його відставку (ст. 106 Конституції України) [12]; призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, а також голів місцевих державних адміністрацій та припиняє їх повноваження на цих посадах (ст. 106) [12]. Відтак у вищеназваних аспектах влада Президента України є більш вагомою ніж Верховної Ради України.

«Державна влада-місцеве самоврядування». Фактично у всіх країнах світу місцеве самоврядування є абсолютно незалежним і жодним чином не підконтрольним органами державної влади, парламенту чи Президенту. Як пропонує, наприклад, Конституція Польщі «Територіальний Устрій Республіки Польща забезпечує децентралізацію публічної влади» (ст. 15 Конституції Польщі). Якщо рішення місцевих влад певним чином не влаштовують громадян

чи державну владу, вони можуть бути оскаржені у судовому порядку. В Україні ця ситуація виглядає навпаки – здійснюються все нові й нові спроби поставити місцеве самоврядування під абсолютний контроль державної влади, хоча ст. 140 Конституції України проголошує: «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України».

«Влада і опозиція». Слушним, у цьому випадку є зауваження Г. Оберройтера, який пише: «Про цивілізовану опозицію можна вести мову тільки тоді, коли суперечності між більшістю та меншістю ґрунтуються на фундаментальній єдності по цей і другий бік альтернативи й не ставлять під загрозу основи конституційної, політичної та правової систем» [73, с. 134].

В сучасній Україні за усі роки незалежності поки що не вдалося влаштувати цивілізовані відносини влади й опозиції, які нагадували би, за висловом відомого американського політолога С. Хантінгтона, «механізм політичних гойдалок», тобто цивілізованого економічного і політичного балансу [71].

Багато фахівців, політиків, в цьому випадку схиляються до виключно двопартійної політичної системи суспільства, хоча є немало країн, де цивілізована взаємодія влади та опозиції існує і без двопартійності. Скоріше всього, є підстави погодитися з обґрунтованою думкою О. Радченка, який вважає, що до цивілізованого формування й розвитку демократичного політичного режиму ведуть найперше три об'єктивні умови: 1) чітка конституційна інженерія, що створює цивілізований, демократичний баланс гілок влади; 2) вироблення писаних і неписаних правил політичної діяльності, що дозволяють кожній з політичних партій захищати як інтереси певних соціальних груп, так і соціально-економічну стабільність суспільства в цілому; 3) розвиток толерантності, консенсусу у політичних взаєминах суб'єктів політичного процесу при забезпеченні фундаментальних суспільних цінностей [74].

На сучасному етапі розвитку, Україна має фундаментальні проблеми, тому, розбудова громадянського суспільства, забезпечення адекватного рівня взаємодії між державою та громадянським суспільством є необхідною складовою політичної модернізації і демократизації, що є прямим шляхом до досягнення політичної безпеки країни [75, с. 231].

Підсумовуючи викладене, можна зробити наступні висновки:

Єдність та цілісність території України означає такий стан території, визначеної державним кордоном України, при якому складові частини держави перебувають у нерозривному взаємозв'язку та характеризуються внутрішньою єдністю, що проявляється у територіальному верховенстві українського народу над приналежною територією, яке юридично закріплене на рівні національного та міжнародного права. Закріплені у Конституції України норми-принципи щодо єдності, цілісності та недоторканності території зобов'язують органи державної влади забезпечувати реалізацію цих положень з метою захисту територіальної цілісності та недоторканності землі як об'єкта права власності виключно українського народу, охорони землі як основного національного багатства, недопущення фізичного розмежування земель між державою і територіальними громадами і таким чином гарантують унітарний характер української держави. Конституційні гарантії територіального верховенства України необхідно розглядати через призму принципів щодо поваги державного суверенітету, єдності, цілісності та недоторканності території, непорушності державних кордонів. Реалізація останніх має забезпечити неможливість передачі чи відчуження частини території України іншим державам, неприпустимість використання землі для розміщення іноземних військових баз, відшкодування шкоди, заподіяної землі як об'єкту права власності українського народу, іншими суб'єктами міжнародного права.

У Конституції України міститься низка статей, присвячених гарантуванню суверенітету та територіальної цілісності України, які втілюють конституційний принцип унітаризму, що є однією з базових цінностей конституційного ладу України. Серед задекларованих владою реформ однією з найбільш важливих та

актуальних є адміністративно-територіальна реформа. Проводити її необхідно, спираючись на закріплену в ч. 2 ст. 2 Конституції України імперативну норму про унітарний характер державного устрою України.

Система стримувань і противаг в процесі поділу влади й владних повноважень – абсолютно необхідна засада цивілізованого, демократичного облаштування і забезпечення функціонування державної влади як цілісного феномену в інтересах людини (громадянина) групи, суспільства загалом.

Налагодження демократичної системи поділу влади завдяки системі стримувань і противаг – це реальна засада демократичної децентралізації влади, яка забезпечується шляхом: а) конституційно-правового врегулювання відносин між основними гілками влади; б) налагодженням дієвих, конструктивних зв'язків між владою і опозицією, між усіма суб'єктами політичного, суспільного процесів (політичними партіями, громадськими організаціями, об'єднаннями тощо); в) розвитку місцевого самоврядування, громадянського суспільства, громадянської і політичної культури, в основі яких є консенсус, толерантність, фундаментальні суспільні цінності.

Україна нинішнього дня – унітарна держава, однак вона не просто централізована, але певним чином (у всякому випадку до незаконної анексії Автономної Республіки Крим) децентралізована: окремі адміністративно-територіальні одиниці наділені правами самоврядування і, навіть, можуть створювати адміністративні автономії. Отже, вочевидь, з подальшим демократичним розвитком, посиленням самоврядних засад окремих територіальних громад і загалом підвищенням ролі громадянського суспільства в управлінні державними справами, Україна все більше ставатиме децентралізованою унітарною державою, в якій існуватиме, однак, єдина, неділима державна влада.

РОЗДІЛ 3

УНІТАРНІСТЬ ДЕРЖАВ: СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ, ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД, УКРАЇНСЬКІ ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ПОДОЛАННЯ

3.1. Проблеми унітарності сучасної України

Сучасний етап конституційного будівництва в Україні характеризується інтенсивним пошуком принципово нових рішень на шляху корінної перебудови усіх сторін життя держави і суспільства. Однією з актуальних та надскладних проблем, які постали після набуття незалежності української держави є питання вдосконалення територіальної організації влади та територіального устрою України. Адже територіальний устрій є одним з найважливіших інститутів державного ладу. Цей інститут характеризує юридичні якості та властивості такого основного складового елементу держави як її територія. Територіальний устрій є організацією території держави. Будь-яка держава має свою територію, яка визначає просторові межі розповсюдження її влади. Масштаби і структура території істотно впливають на організацію публічної влади, її форми, функції та повноваження. З метою найкращого здійснення цієї влади її організація у більшості випадків прив'язується до структурних частин території цієї держави. У ряді випадків це можуть бути тільки звичайні адміністративно-територіальні одиниці, у інших – особливі автономні територіальні утворення, у третіх – більш або менш самостійні держави або подібні ним утворення.

Сьогодні для сучасної України проблематика територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою та територіального устрою, захисту територіальної цілісності має особливе значення.

Батанов О. В. дослідивши концептуальні проблеми сучасного унітаризму в Україні у контексті світового досвіду, відзначає, що унітарна держава складається не з державних утворень, а з адміністративно-територіальних одиниць, правовий статус яких визначається центральною владою. Унітарний характер держави означає, що територія у межах існуючих державних кордонів

є цілісною і недоторканною, що складові частини цієї території перебувають у нерозривному взаємозв'язку, відзначаються внутрішньою єдністю і не мають ознак державності, як це властиво складовим частинам, скажімо, федеративної держави.

Концептуально значущими є й інші характеристики унітарної держави. Наприклад, деякими дослідниками акцентується увага не тільки на її так званих «матеріальних» характеристиках, а й підкреслюється сприяння забезпеченню унітаризму факторів нематеріального змісту. Саме такий підхід демонструє визначення унітарної держави, представленої як простого єдиного державного утворення, що складається з юридично рівних адміністративно-територіальних одиниць, які підпорядковані центральним органам влади і не мають ознак державного суверенітету, а більшість населення в такій державі має унітарну правосвідомість. Остання належить до групи ознак, які не обмежуються лише формою державної атрибутики та технологічною характеристикою унітарної держави. Унітарна правосвідомість – це більше, ніж обов'язкова ознака державності та унітарної спроможності. Ця характеристика передує та виступає основою унітаризму. Це своєрідна національна традиція територіальної організації та форма її історичної та сучасної конституціоналізації [76, с. 11].

Перед Українським народом та українською державою постали низка складних внутрішніх та зовнішніх загроз та викликів, насамперед, пов'язаних з такими фундаментальними конституційними цінностями, як суверенітет, незалежність, свобода, демократія, територіальна цілісність тощо. Адже триває анексія Автономної Республіки Крим та збройна інтервенція Російської Федерації проти України, під впливом та за підтримкою агресора діють терористичні утворення в Луганській та Донецькій областях, перманентно активізуються сепаратистські тенденції в різних регіонах України, штучно інспіруються федералістські сценарії її конституційного розвитку, мовні та конфесійні конфлікти та протиріччя тощо.

Ці та інші проблеми об'єктивно пов'язані з проблематикою територіального устрою України та його принципів, серед яких унікальне та

системоформуюче значення має унітаризм. Унітаризм – це конституційно-правовий феномен, поняття, сутність, зміст, цілі та перспективи розвитку якого є предметом наукового інтересу протягом багатьох століть. Однак у вітчизняній і зарубіжній юридичній літературі триває пошук парадигми унітаризму відповідно до сучасних умов зміненого світопорядку. У той же час різноманіття думок щодо ключових загальнотеоретичних питань свідчить про актуалізацію теорії і практики будівництва унітарних держав, а значна теоретична база унітаризму постійно вимагає доповнення з огляду на те, що практика будівництва унітарних відносин динамічно розширюється, так як принципи унітаризму знаходять широке застосування не тільки в територіальній організації публічної влади унітарних держав, а й в процесах інституціоналізації та функціонування соціальної, економічної, фінансової та інших систем унітарних держав світу. Унітаризм постійно розвивається, розкривається з нових сторін і вимагає ретельного доктринального конституційно-правового осмислення.

В контексті універсалізації методологічних підходів до унітарних характеристик сучасної держави особливої уваги заслуговує системний підхід. У західній доктрині права поняття «унітарна система» визначається як система політичної організації, при якій усі або більшість владних повноважень зосереджені на рівні центрального уряду, на відміну від федеральної системи. В умовах унітарної системи центральний уряд, як правило, делегує повноваження територіальним одиницям і дозволяє останнім реалізовувати прийняті політичні рішення [77, с. 22].

Аналізуючи генезис унітарної форми державного устрою, потрібно виходити з того, що унітаризм замінив партикуляризм і феодальну роздробленість, відіграв свою прогресивну роль. Він не залежав від національно-етнічної чи расової структури населення, а був затребуваний єдиним режимом, відносною простотою в здійсненні державної влади. Унітарна держава в даний час є найбільш розповсюдженою у світі формою державного устрою. Понад 85 % країн світу обрали унітарну форму свого територіального

устрою. Незважаючи на те, що це різні за своїми територіальними параметрами, етнонаціональним складом, географічним розташуванням, економічним та соціально-культурним розвитком, політичними та правовими традиціями держави, унітарним державам притаманна комплексна система ознак.

Серед них визначаються такі: територія держави поділена на адміністративно-територіальні одиниці, які не наділені державним суверенітетом; єдина структура державного апарату, компетенція якого поширюється на всю територію держави; єдине громадянство; єдина система законодавства, осовим центром якої є єдина державна конституція; єдина судова система; єдина система органів конституційного контролю; одноканальна система оподаткування; у міжнародних відносинах виступає єдиним цілим; є лише одна загальнонаціональна конституція, норми якої застосовуються на території всієї країни без будь-яких обмежень, а також існує тільки загальнонаціональне громадянство.

В аспекті забезпечення державно-управлінської організації кожна з них має суттєві особливості. Наприклад, Велика Британія, децентралізує владу на практиці, але не в конституційних принципах. Це одна з небагатьох країн, яка обрала деволюцію як форму децентралізації та територіальної організації. Інші країни наділяють різним ступенем автономності територіальні одиниці. У Франції – класичному прикладі децентралізованої адміністративної системи, деякі члени місцевої влади призначаються центральним урядом, тоді як інші обираються.

Для унітарної держави характерна єдина система вищих органів (парламент, глава держави, уряд). Юрисдикція цих органів розповсюджується на всю територію країни, яка поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не мають політичної самостійності. В цих одиницях (департаменти, області, округа, райони, міста тощо) звичайно утворюються власні представницькі та виконавчі органи, які функціонують у відповідності з загальнонаціональним законодавством та зобов'язані застосовувати законодавчі

та інші нормативні акти, які приймаються центральними органами державної влади.

Територія унітарної держави завжди має свою внутрішню організацію або так званий адміністративно-територіальний устрій (виключенням є лише так звані мікродержави), суть якого зводиться до поділу єдиної території держави на складові частини. Територія унітарної держави являє собою не що інше, як велику політичну та соціально-економічну суперсистему, що у визначених державним кордоном межах поєднує ключові функціональні підсистеми життєдіяльності суспільства («управління», «виробництво», «обслуговування», «розселення») та певною мірою локалізує їх у межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць існуючого адміністративно-територіального поділу. Лише у тих випадках, коли локалізація зазначених підсистем на території відповідає існуючому адміністративно-територіальному устрою (відповідно, і існуючій системі управління) адміністративно-територіальний устрій можна розглядати, як оптимальний.

Адміністративно-територіальний устрій унітарної держави традиційно ґрунтується на певних принципах, тобто керівних засадах, що визначають сутність і зміст цього інституту державного ладу і, як правило, закріплюються в конституції та законах. Загальноприйняте, що адміністративно-територіальний устрій унітарної держави ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території; поєднання централізації і децентралізації у здійсненні публічної влади; збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Принцип єдності та цілісності території означає, що складові частини державної території – адміністративно-територіальні одиниці – знаходяться у нерозривному взаємозв'язку, визначаються внутрішньою єдністю в межах державного кордону.

Принцип централізації та децентралізації в здійсненні державної влади проявляється в тому, що за центральними (загальнодержавними) органами

держави закріплюється право забезпечення внутрішніх і зовнішніх загальнонаціональних інтересів, регулювання всіх сфер суспільного і державного ладу – політичної, економічної, соціальної, культурної (духовної), екологічної та зовнішньополітичної, а обов'язок захисту суверенітету і територіальної цілісності визначається як найважливіша функція держави. За місцевими органами державної влади традиційно закріплюється право вирішувати питання регіонального і місцевого значення, сприяючи реалізації загальнодержавних програм.

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 з принципом децентралізації, що знаходить своє вираження у визнанні та гарантуванні місцевого самоврядування. Муніципалізація конституційного життя та конституційного права, передусім маючи вихід на локальний рівень, торкається усіх процесів трансформації та модифікації публічної влади в умовах демократизації держави та суспільства. Ці процеси не можуть не відбиватись і на ході реалізації форми державного устрою, зокрема його модифікаціях у стані утвердження та розвитку. Акценти розставляються на основних складових: традиційному для унітарної держави адміністративно-територіальному устрою та «муніципально-територіальному устрою», який є територіальною основою місцевого самоврядування та ключовим просторово-організаційним ресурсом оптимізації локальної мережі публічних послуг [77, с. 23].

Доцільність застосування такої дворівневої моделі державного устрою є результатом посилення тенденції децентралізації в країнах Європейського Союзу і, як наслідок, формування нового етапу подальшої конституціоналізації та законодавчої імплементації принципу децентралізації на національному рівні. Цей процес зумовлює законодавче забезпечення, насамперед, територіальної та адміністративної основ системи державної влади та системи місцевого

самоврядування, в умовах яких вирішення питань місцевого значення є прерогативою місцевого самоврядування. Якщо 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 прийняття рішень, а їх директиви (накази, постанови, рішення тощо) є обов'язковими для нижчих рівнів. То децентралізацією визначається послідовний процес передачі (тобто деконцентрації) із центру на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави.

Отже, відсутнє правове регулювання питань підтримки унітарності України та не визначені суб'єкти внесення змін до законодавства. Конституція не може регулювати усі аспекти правовідносин – вона визначає лише базові засади та принципи територіального устрою.

Юрисдикція місцевих органів поширюється тільки на територію відповідних населених пунктів (з незначними виключеннями). Землі поза населеним пунктом управляються органами державного рівня.

Не визначено, хто здійснює адміністративний нагляд за відповідністю актів місцевих органів Конституції та законам (с. 144. ч. 2 – чинна Конституція). Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.

3.2. Світові практики впровадження децентралізації та їх досвід для України

Як слушно зауважують вітчизняні експерти, держава, якщо вона демократична, не може обійтися без децентралізації системи публічного управління територіями, зокрема виконавчої влади, що, в свою чергу, має дві основні форми, відомі світовій практиці урядування та самоврядування – адміністративну та демократичну. Децентралізація демократична передбачає перенесення (деволюцію) частини державної виконавчої влади на рівень населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць (територіальних громад, обшин, комун, муніципалітетів, територіальних колективів) і тих органів, які воно обирає (органів місцевого самоврядування). Децентралізація адміністративна передбачає створення на місцях спеціальних урядових органів (місцевих державних адміністрацій, префектур, урядових комісаріатів тощо), які становлять так звану урядову або виконавчу вертикаль.

Закріплення в Конституції України унітарності нашої держави і водночас наявність у її складі адміністративної (а не національно-територіальної) автономії посилює необхідність вивчення та розробки теоретичних питань унітаризму, перегляду самої концепції унітарної держави. Чистого унітаризму світова практика державного устрою не знає, але для з'ясування позитивних надбань в цьому питанні треба вивчати світові практики впровадження децентралізації.

децентралізація визначається одним із принципів розвиненої демократії в державах Європейського Союзу. Основою європейської децентралізації є наявність регіональної політики поряд з принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства, програмного підходу. Важливо зазначити, що проведення реформи децентралізації є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на ній базуються всі галузеві політики, які розробляються та впроваджуються в межах ЄС.

Трансформація суспільних відносин у європейських державах дає підстави для виокремлення, у першу чергу, фінансової децентралізації, яка виникає у процесі лібералізації суспільного життя. Така форма процесу перерозподілу функцій забезпечувала ефективність асигнувань та справедливість у розподілі

податків, а також зміну у формі надання громадських послуг. Так у Польщі потреба в децентралізації виникла через масштабні процеси лібералізації, приватизації та реалізації ринкових реформ, зміни політичного режиму та необхідності адміністративних змін, що у свою чергу спричинило деконцентрацію політичної влади.

Загалом реформування в Польщі тривало майже десять років; Угорщині вистачило десяти місяців, Східній Німеччині – десяти тижнів, а Чехословаччині – десяти днів оксамитової революції.

Зміни, які розпочалися в 1989 р. почалися саме з політичної і адміністративної децентралізації та пройшли два етапи. На першому етапі зміни диктувалися реформою політичної системи, за якої відійшла в минуле монопольна роль однієї політичної партії. Призначений на початку 1990-х рр. Уповноваженим Уряду з питань утілення реформи самоврядування був професор Єжі Регульські, який описував ідеологію реформи, як те, що функцією держави є не «управління», а створення стабільних і безпечних меж для діяльності осіб, підприємств або суспільних груп. Тому, що розвиток є не наслідком діяльності держави, а сумою результатів діяльності окремих осіб або організацій. Держава може цей розвиток спрощувати або ускладнювати. Державу необхідно децентралізувати згідно з принципом «допоміжності» [78, с. 23].

У результаті адміністративної реформи на території Польщі було утворено 2 478 гмін (основних одиниць територіального самоврядування місцевого рівня). На проміжному регіональному рівні з'явилися 373 повіти (серед них 65 повітів, що мають статус виділених міст – міста на правах повітів). На регіональному рівні після реформи сформовано 16 воєводств (раніше їх було 49). Ключовим у цьому процесі став Закон Республіки Польщі «Про самоврядування воєводства» від 5 червня 1998 р. [79]. Гміни відповідають регіонам типу NUTS-2 згідно з класифікацією Європейського Союзу. Новостворені воєводства утворили регіональну спільноту самоврядування в межах відповідної частини держави.

Пересічне польське воєводство після реформи нараховувало приблизно 2,4 млн. мешканців та охоплювало територію приблизно в 19,5 тис. км² [80, с. 138].

Адміністративна децентралізація в Польщі сприяла розвитку місцевого самоврядування, покращенню якості життя її громадян і після вступу держави в ЄС дала можливість новоствореним адміністративно-територіальним одиницям стати рівноправними партнерами міжнародного співробітництва. Через закон «Про принципи підтримки регіонального розвитку» 2000 р. здійснено інституційне оформлення контрактної системи взаємовідносин між регіонами та центральним урядом після десятирічної апробації нового територіального устрою [81].

Реформа децентралізації в Польщі була послідовним продовженням процесу демократизації суспільства та проходила свій інституціональний шлях у контексті виконання угоди про Асоціацію з Європейським Союзом. Натомість в Україні реформа децентралізації почалась у зв'язку з необхідністю виконання умов щодо євроінтеграції. В Україні процес децентралізації розпочато 2014 року з прийняттям Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, Законів «Про співробітництво територіальних громад» [82], «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [83]. Цей процес дозволив сформулювати відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування значний дієвий і спроможний інститут місцевого самоврядування на базовому рівні – об'єднані територіальні громади.

Що стосується українського правового обґрунтування реформи децентралізації, то варто зазначити, що із прийняттям Конституції України конституційний статус отримало місцеве самоврядування. Варто зазначити, що у Конституції 1996 р. децентралізація пов'язується не з державною виконавчою владою, а з державною владою взагалі, територіальним аспектом її здійснення (ст.1, 2, 5, 7, 132) [12]. Так, 21 травня 1997 р. Верховною Радою було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [32]. Наступним важливим кроком стало прийнятті Закон України «Про місцеві державні

адміністрації» [84]. Перший етап децентралізації розпочався із Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [85]. Важливим є прийняття Верховною Радою України від 31 серпня 2015 р. Постанови «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади», «Про добровільне об'єднання громад» [83].

У грудні 2019 року Президент України Володимир Зеленський подав до Верховної Ради проєкт закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) [86]. У січні 2020 року, після дискусій в експертному середовищі, у місцевому самоврядуванні і у суспільстві, запропоновані зміни були відкликані з Парламенту для доопрацювання. Зараз напрацьовується нова редакція змін до Конституції в частині децентралізації, тривають обговорення на центральному та регіональному рівнях. Проєкт Закону України «Про внесення змін до Конституції України» (щодо децентралізації влади) [86] спрямований на децентралізацію влади та оновлення конституційного регулювання здійснення місцевого самоврядування і організацію адміністративно-територіального устрою відповідно до вимог Європейської хартії місцевого самоврядування. Пропоновані зміни зумовлюються істотними недоліками конституційно-правового регулювання питань місцевого самоврядування концептуального, системно-структурного та термінологічного характеру, що ускладнює чітке розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що функціонують в адміністративно-територіальних одиницях різних рівнів, призводить до дублювання їх повноважень, негативно впливає на земельні, бюджетно-фінансові та інші відносини [86]. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади триває з 2014, наразі непростий період для учасників, оскільки завершився етап добровільного об'єднання, відбувається наступний етап. Завершення децентралізації на рівні громад є важливим для протидії сепаратистським

настроєм. Вибори у жовтні 2020 р. по всій Україні необхідно було провести за новим однорідним адміністративно-територіальним устроєм, для цього процес по внесенню змін був завершений в липні 2020 р. На фоні цього для завершення реформи було подано 2 законопроекти про зміни до КУ, які були відкликані, зокрема через дві спільні заяви щодо обох законопроектів із закликом відкликання і викладом бачення підписантами точок напруження, підтримані понад 300 підписантами від ОМС та експертів, станом листопад 2020 процес децентралізації триває в Україні, вважаємо за необхідне досліджувати кращий зарубіжний досвід в цьому напрямі.

Відзначимо, що необхідність проведення реформи децентралізації у Франції було зумовлено існуючою адміністративною системою, що не виконувала своїх функцій, оскільки Франція традиційно є унітарною державою, яка залежить від розміру ізольованої громади, муніципалітетів, агломерацій спільноти, міських громад і, найближчим часом, мегаполісу. Складна структура французької адміністративної складової не підлягала примусовій територіальній реформі. Проте, ідея примусового злиття, що була відкинута населенням, трансформувалася в співробітництво територіальних громад. Більшість країн ліквідує дрібні і не завжди дієві територіальні утворення. Франція в цьому питанні залишається досить консервативною. На сьогодні у Франції існує 36 565 комун. Однак близько 80 % з них мають населення менше 1 000 осіб. Очевидно, що невеликі розміри території та мала чисельність не дають можливості виконувати всі повноваження, покладені на них. Для подолання проблеми фінансового забезпечення й здійснення функцій органів самоврядування застосовується два підходи: 1) співробітництво комун для вирішення певних спільних проблем; 2) злиття кількох дрібних комун в одну, більш потужну і фінансово спроможну, для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування [87, с. 179].

У Франції в результаті реформ децентралізації наприкінці ХХ ст. було запроваджено нові повноваження місцевих органів влади, інститути, а також процедури їхнього впровадження, посилено роль депутатів місцевих органів

влади. Основні повноваження полягали в тому, що держава делегувала Законом про компетенції частину повноважень, розподіливши їх залежно від завдань та цілей кожного рівня влади: регіонам – повноваження у сфері економічного розвитку, комунам – питання урбанізації, департаментам – соціальні питання. Визнання статусів територіальних колективів, регіонів супроводжувалося скасуванням державної опіки у вигляді нагляду за законністю, яка здійснювалася адміністративним органом правосуддя за заявою префекта та участі регіональної рахункової палати.

Французька реформа полягала в збалансованому та інтегрованому розвитку регіону, який не можливий без досягнення консенсусу всіх учасників такого процесу – центрального уряду, місцевої влади, підприємців, громадських організацій. Французький досвід свідчить, що з ухвалою закону в 1982 р. плани регіонального розвитку перетворилися на контрактні угоди, які уклалися на кілька років між державою та регіональними адміністраціями. Це стало засобом оптимізації розподілу відповідальності за регіональне планування між різними органами державної влади у зв'язку з підвищенням ролі регіонального рівня як важливого партнера, переходу від відносин підпорядкованості до взаємодії.

Характерною спільною рисою реформи децентралізації Польщі, Франції та України є наявність трьох рівнів організації публічної влади: центральний, місцевий, проміжний – регіональний. Для кожного з них характерними є сфера виключних повноважень та компетенцій, система гарантій від несанкціонованого втручання інших рівнів у законну реалізацію цієї сфери. З-поміж суб'єктів децентралізації влади виділяють народ, державні органи, органи влади місцевого і регіонального рівнів, територіальні громади міст, селищ, сіл та інші. Практика зарубіжних країн свідчить, що модель їх взаємовідносин повинна базуватись на засадах децентралізації, партнерства та узгоджених дій незалежно від форми державного устрою [88].

Спільні риси реформи децентралізації для України та Польщі полягають у ідентичній трирівневій системі: область – воєводство, район – повіт, громада – гміна. Базовою одиницею стає гміна, яка містить один або декілька населених

пунктів і є територіальною основою здійснення місцевого самоврядування мешканцями громади щодо формування і діяльності органів місцевого самоврядування.

Система місцевого управління України та Польщі визначають місцеве самоврядування як суб'єкт здійснення публічної влади, що встановлює баланс між централізацією та децентралізацією в системі управління державою, закріплює існування управлінської моделі, яка базується на двох підсистемах: по-перше, місцевого самоврядування, в основу функціонування якого покладений принцип децентралізації, та, по-друге, урядової адміністрації, яка діє на засадах централізації. Ключовою відмінністю систем місцевого самоврядування в Україні та Польщі є наявність державної адміністрації (інститут префекта) в Україні на рівні, як області, так і району, натомість у Польщі державної адміністрації на рівні повіту немає, а лише на рівні воєводства функціонує інститут воєводи.

Для сприяння процесу децентралізації, посилення місцевого самоврядування та участі громадян у плануванні, оцінці результатів розвитку в ряді країн створені інституційні структури регіонального розвитку – ключові компоненти національної політики. Міністерство регіонального розвитку в Чеській Республіці, Рада з Реформ в Раді Міністрів Румунії, Міністерство внутрішніх справ Естонії, Міністерство економіки Польщі є відповідальними у цій сфері. У більшості європейських держав існують національні агенції з питань регіонального розвитку як виконавчі органи, що допомагають відповідному міністерству в його діяльності (Угорщина, Чехія), або певною мірою незалежні інституції (Польща) для реалізації програм розвитку регіонів та управління фондами. У Румунії вони мають законодавчо визначені функції, є громадськими неприбутковими організаціями, у Польщі (фонди) та Чехії (асоціації) – це неурядові організації, що функціонують як прибуткові чи неприбуткові, взаємодіють з державними інституціями [89, с. 242].

В Україні ж наявна значна кількість центрів управління реформами в осередках, які слабо координують спільну діяльність і мають недостатній рівень

забезпечення управління реформами на регіональному рівні. Президент України у своїх повноваженнях має такі координаційно-дорадчі центри: Міжнародна дорадча рада (на заміну Консультативній раді міжнародних реформ), Національна рада реформ, Виконавчий комітет реформ, Проєктний офіс. Верховна рада, у контексті децентралізації, координує роботу комітету з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування, консультативної ради з питань місцевого самоврядування, формує експертну групу з питань законодавчого забезпечення децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, парламентський офіс місцевого самоврядування. Свою сферу впливу на реформу має й Кабінет Міністрів, який створює групу стратегічних радників з підтримки реформ в Україні та забезпечує роботу офісу впровадження реформ при Прем'єрміністрові України. Окремі комітети та офіси впровадження реформ мають у своєму розпорядженні Міністерство регіонального розвитку (Міністерство розвитку громад та територій), Міністерство фінансів, Міністерство економічного розвитку, Міністерство інфраструктури, Міністерство аграрної політики, Національне агентство України з питань державної служби.

Наявність багатьох центрів, відповідальних за впровадження реформи в Україні, зумовлена тим, що ще восени 2016 року було надано значну фінансову підтримку Європейського банку реконструкції та розвитку в обсязі 8 млн. євро. На початковому етапі – для чотирьох міністерств: Міністерства фінансів, Міністерства економіки, Міністерства інфраструктури й Міністерства аграрної політики.

Ще однією відмінністю впровадження реформи в Україні та Польщі є те, що, окрім зазначених центрів управління, в Україні наявні серйозні гравці, так звані «центри впливу», які мають значну підтримку в регіонах, фінансову підтримку проєктів міжнародної технічної допомоги та власне бачення щодо питань децентралізації, і які слабко координують свої сфери діяльності між собою. До таких центрів впливу можна віднести: Всеукраїнську асоціацію органів місцевого самоврядування «Асоціація міст України», Українську

асоціацію районних та обласних рад, Всеукраїнську асоціацію сільських та селищних рад.

Специфіка проведення реформи та втілення влади на місцях дають змогу розподілити держави за моделями місцевого самоврядування. Існує три моделі: англосаксонська, континентальна та змішана.

Вибірку складено переважно на основі європейських держав, що успішно провели децентралізацію на засадах таких індикаторів: спосіб проведення реформи децентралізації, спосіб регулювання органів місцевої влади, рівень підпорядкованості центру, наявність уповноважених осіб центрального уряду на місцях, форма контролю, форми місцевого управління.

Однією з перших досліджуваних моделей є англосаксонська, що характеризується високим рівнем автономії місцевого самоврядування, виборністю та контролем з боку населення, відсутністю на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладена функція контролю над органами місцевого самоврядування та місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях). До такої моделі належать Великобританія, США.

Протилежною до англосаксонської моделі є континентальна, основою якої є поєднання прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування. Варто зауважити, що ця модель веде свою передісторію з Франції, тому інколи в науковому просторі згадується як французька. За такою схемою реформувалися Польща, Італія, Бельгія, Нідерланди, Болгарія. Ще однією відмінністю зазначеної моделі від англосаксонської є наявність певної ієрархічної системи управління, в якій місцеве самоврядування виступає ланкою в порівнянні з державною владою. У такій моделі спостерігається обмежена автономія місцевого самоврядування, оскільки передбачається наявність на місцях спеціальних державних уповноважених, які контролюють органи місцевого самоврядування. Як альтернативу до континентальної та англосаксонської моделей виділяють змішану модель, до якої можна віднести децентралізацію Німеччини, Японії та Австрії. Для цієї моделі характерним є те, що в деяких ланках місцевого самоврядування виборний орган може бути й

ланкою муніципального управління, і представником державної адміністрації. Також для цієї моделі характерним є поєднання прямого та непрямого контролю за діяльністю органів місцевого управління та відсутність уповноважених осіб центрального уряду на місцях.

Підхід до існування окреслених моделей не є усталеним. Наприклад, такий науковець, як В. Григор'єв, виокремлює ще одну модель – радянську, яка притаманна для країн посткомуністичного блоку. На нашу думку, така модель має ряд суперечностей, оскільки Польща та Угорщина активно демонструють приналежність до європейської континентальної моделі. Проте, їх характеризує й те, що на всіх субнаціональних рівнях одночасно функціонують виборні органи місцевої влади з обмеженими повноваженнями та паралельно існують представники центральної влади [90].

Варто зауважити, що процеси адміністративного реформування та встановлені форми місцевого самоврядування можуть відбуватися також у двох формах: децентралізації та автономії. Наприклад, в Італії для всіх територіальних одиниць свого часу визначався статус автономних утворень, а от у Франції було створено публічні адміністрації та застосовано деконцентрацію влади.

Місцеве самоврядування, що розпочне функціонувати в Україні після завершення реформи децентралізації, буде належати до континентальної моделі. Така форма зумовлена тим, що досвід, який Україна втілює, був запозичений у Польщі та Франції.

Реальна побудова взаємовідносин між центральною та місцевою владою, навіть у межах однієї моделі, має свої специфічні ознаки, які обумовлені особливостями законодавства, історичними, національними та релігійними особливостями. Незважаючи на існування різних моделей місцевого самоврядування та наявність національних особливостей у розподілі повноважень між місцевою та центральною владою, існують спільні ознаки, що характеризують децентралізаційні процеси в європейських країнах.

У сучасних умовах виділяють п'ять основних характеристик, що притаманні децентралізації в європейських країнах:

- демократизація шляхом розвитку місцевої та регіональної автономії;
- максимально ефективного вирішення місцевих проблем;
- свобода через місцеву та регіональну автономію;
- забезпечення культурної, мовної та етнічної різноманітності; – економічна конкуренція між місцевим та регіональним рівнями.

Отже, дослідивши світові практики впровадження децентралізації європейських держав, можна зробити такі висновки:

1. Кожна з держав має різні стартові умови для початку реформи. Для Франції – це необхідність проведення фінансової децентралізації, для Польщі – адміністративної, для України – як одна з умов вступу до Європейського Союзу. На відміну від Польщі, Румунії, Угорщини, Чехії Україна не має єдиного центру ухвалення рішень з проведення децентралізації, що значно уповільнює час її проведення та сприяє сильній деконцентрації владних рішень.

2. Моделі місцевого управління, як результату децентралізації, спостерігаємо процес утворення відповідних форм місцевого управління. З-поміж досліджуваних моделей (англосаксонської, континентальної, змішаної та радянської) Україна, після завершення процесу децентралізації, має перспективи до набуття всіх ознак саме континентальної моделі місцевого дерегульованого управління.

3. Дослідивши засади впровадження децентралізації варто зауважити, що Україна, на відмінну від держав ЄС, має складну і відцентровану систему, що координує децентралізацію. Робота, якої супроводжується наявністю «центрів впливу», які мають значну підтримку в регіонах, фінансову підтримку проєктів міжнародної технічної допомоги та власне бачення щодо питань децентралізації і які слабо координують свої діяльності між собою.

4. З-поміж суб'єктів децентралізації влади виділяють народ, державні органи, органи влади місцевого і регіонального рівнів, територіальні громади міст, селищ, сіл. Практика зарубіжних країн свідчить, що модель їх

взаємовідносин повинна базуватись на засадах децентралізації, партнерства та узгоджених дій незалежно від форми державного устрою.

5. У ході дослідження було визначено, що процес проведення децентралізації переважно бере початок з демократизації суспільного життя та розвитку ліберальної думки. Більшість з досліджених держав розпочинала реформу саме з фінансової та адміністративної децентралізації.

3.3. Україна як унітарно-децентралізована держава: перспективи розвитку

Ефективне управління територією можливе завдяки проведенню реформи децентралізації владних повноважень, що має призвести наближення послуг для громадян.

Децентралізація – це процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління, включаючи як політичну, так і адміністративну сторони [91, с. 13].

Децентралізацію розрізняють за сферами: політична, адміністративна, фінансова, фінансова, фінансова, фінансова, фінансова. Варто зауважити, що сама децентралізація, у першу чергу управлінська практика, що спрямована на розвиток територій і місцевої демократії.

У контексті проведення децентралізації використовуються такі методи: фінансової дерегуляції, що має на меті формування фінансової автономії певної території; метод делегування повноважень, що застосовується для передачі повноважень центральної державної влади місцевим органам, та метод деконцентрації, який полягає у розподілі виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади. Тобто, деконцентрація передбачає передачу права приймати рішення органам, які не підпорядковані центральним органам влади. Процес децентралізації притаманний всім державам Європейського Союзу. Проте не існує єдиної формули її втілення, оскільки стартові умови впровадження різні. Основне питання, що має вирішити децентралізація,

полягає в передачі права приймати рішення органам на місцевому рівні влади [78, с. 23].

Практика українського державотворення свідчить, що конституційно закріплена унітарність державного устрою України потребує збереження, подальшого вдосконалення існуючого державного устрою і конкретизації перспектив його розвитку з метою подолання проявів сепаратизму в ряді регіонів України, зокрема на Донбасі, гармонізації міжетнічних і міжконфесійних відносин, вдосконалення функціонування всіх гілок державної влади і в цілому механізму держави як організаційно-політичної основи державного устрою України. Це має сприяти формуванню в Україні єдиної політичної нації, що складається з титульного етносу та інших етнічних груп, які проживають на території Української держави, оптимізації відносин між центром і регіонами, розвитку місцевого самоврядування, вдосконаленню функціонування різних видів автономій, зрештою становленню інститутів громадянського суспільства.

В цілому проблема територіального устрою України виявилася чи не найскладнішим конституційним інститутом за всі роки незалежності української держави. Незважаючи на негативні чинники, які породжують доктринальні та прикладні проблеми сучасного унітаризму в Україні, вітчизняною наукою конституційного права накопичений відповідний масив конституційно-правового знання, який потребує систематизації та переосмислення, у тому числі, з точки зору потенційних можливостей розвитку конституційної доктрини [92, с. 39].

Законодавча база щодо регулювання питань, пов'язаних із адміністративно-територіальним устроєм є застарілою. Відтак, є гостра необхідність у впорядкуванні та модернізації чинного законодавства щодо адміністративно-територіального устрою, яке не відповідає сучасним європейським вимогам.

Чинна модель організації влади на місцях, закріплена у Конституції України, зберігає рівень надмірної централізації влади, ознаки одержавлення

місцевого самоврядування, порушує принципи його компетенційної автономії, повноти, організаційної самостійності, матеріальної та фінансової спроможності. Внаслідок цього місцеве самоврядування фактично підмінюється централізованим механізмом державного управління через місцеві державні адміністрації. Такий стан дестабілізує ситуацію в регіонах, негативним чином позначається на їх соціально-економічному становищі.

Удосконалення правового регулювання інституту місцевого самоврядування не може здійснюватися у відриві від реформи адміністративно-територіального устрою. Адже забезпечити впровадження принципів повсюдності та спроможності місцевого самоврядування неможливо без перегляду підходів до встановлення його територіальної основи. Існуючий адміністративно-територіальний поділ склався ще за радянських часів і на сьогодні є застарілим, громіздким. Наявна адміністративно-територіальна основа місцевого самоврядування не відповідає вимогам суспільного, економічного розвитку та ефективного управління.

На порядок денний національно-державного будівництва в Україні постало питання розробки і проведення реформи адміністративно-територіального устрою. Остання має відбуватися в рамках вдосконалення державного устрою України і сприяти подальшій консолідації регіонів України, формуванню єдиної української політичної нації, збереженню унітарності держави.

Сучасний державний устрій України потребує подальшого розвитку і вдосконалення за умови збереження унітарності Української держави. На певний час проведення економічних і політичних реформ і досягнення в країні економічної стабільності слід відмовитися від ідеї федералізації України.

Першочерговими заходами щодо збереження і вдосконалення унітарного державного устрою є: розробка завершеної загальнонаціональної ідеології, яка базується на чітко сформульованій національній ідеї; подолання в Україні економічної кризи, запобігання міжетнічній і міжконфесійній ворожнечі, формування єдиної української політичної нації.

Вдосконаленню державного устрою в Україні має сприяти поліпшення механізму Української держави як основи її унітарного устрою. Цей процес передбачає: вдосконалення вертикалі системи державної виконавчої влади як фундамента унітарного устрою України, дотримання принципів структурованості й системності, керованості, прозорості організації і діяльності органів державної влади; внесення змін до IV, V, VI розділів Конституції України в результаті запровадження в Україні змішаної президентсько-парламентської республіки з домінуванням президентської влади; запровадження в Україні двопалатного парламенту для підвищення ролі регіонів в управлінні державою за умови збереження унітарності України.

Важливою гарантією збереження унітарного державного устрою має стати прийняття Закону України «Про державний устрій України» (Додаток А), один із розділів якого має закріплювати запровадження в Україні, під контролем держави, національно-персональної екстериторіальної автономії для подолання проявів сепаратизму і збереження політичної стабільності в державі.

Метою запропонованих змін є зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, округу та області, сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади, визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку територій. Запропоновані зміни відповідають встановленій у статті 2 Конституції України унітарній формі державного устрою.

Зміни відповідають європейським та міжнародним стандартам та дадуть змогу забезпечити спроможність місцевого самоврядування і побудувати ефективну систему територіальної організації влади в Україні.

Проект Закону України «Про державний устрій України» ґрунтується на ідеях сучасного конституціоналізму, Угоді про асоціацію між Україною, з однієї

сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Європейській хартії місцевого самоврядування та інших міжнародно-правових актах.

Законопроектom Закону України «Про державний устрій України» запропоновані зміни щодо децентралізації державної влади в Україні, удосконалення територіальної організації влади та посилення конституційно-правового статусу місцевого самоврядування. Змінюються окремі положення щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, пропонується запровадити такий перелік адміністративно-територіальних одиниць: громада, округ, область, Автономна Республіка Крим. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України.

Передбачається законодавче врегулювання питань адміністративно-територіального устрою України, зокрема порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, округів, областей, а також порядку утворення, найменування і перейменування та віднесення поселень (сіл, селищ, міст) до відповідної категорії.

Закріплюється, що зміна меж, найменування і перейменування громад та поселень здійснюється з урахуванням думки їх мешканців у порядку, визначеному законом.

Пропонується закріплення місцевого самоврядування як права та спроможності громади безпосередньо або через органи та її посадових осіб вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

На конституційному рівні закріплюється право громади на безпосереднє здійснення місцевого самоврядування шляхом виборів, місцевих референдумів, місцевих ініціатив та в інших формах, визначених законом.

Передбачається утворення представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування. Окружна, обласна ради, їх виконавчі комітети є органами місцевого самоврядування, що представляють і реалізують спільні інтереси громад округу, області. Окружна рада, обласна рада призначає і звільняє голову виконавчого комітету ради і за його поданням формує склад цього органу.

Отже, загальнонаціональна ідеологія повинна стати тим механізмом, який стимулюватиме зазначені заходи щодо вдосконалення державного устрою України. Водночас вони мають бути реалізовані поступово, після підготовки відповідних пропозицій про зміни в бюджетній і фінансовій системах України, ґрунтовного фінансово-економічного аналізу й обґрунтування.

Метою запропонованих законопроектів «Про державний устрій України» змін є зміцнення конституційно-правових засад місцевого самоврядування, підвищення ефективності системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, округу та області, сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади, визначення раціональної просторової основи організації влади для забезпечення децентралізації, доступності та якості надання адміністративних послуг, посилення спроможності та відповідальності громад за свій розвиток, створення передумов стійкого розвитку територій. Запропоновані зміни відповідають встановленій у статті 2 Конституції України унітарній формі державного устрою.

Прийняття законопроектів «Про державний устрій України» створить необхідну конституційну основу для подальшої децентралізації державної влади, реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, спрямованого на якісне підвищення спроможності громад та їх органів самостійно здійснювати регулювання і управління місцевими справами, що в цілому зміцнить унітарність України.

ВИСНОВКИ

1. Унітарна держава являє собою форму державного устрою, що забезпечує державну цілісність і включає певні територіальні утворення, наділені особливими повноваженнями недержавного характеру. Тобто до складу унітарної держави можуть включатися крім адміністративно-територіальних одиниць, автономії, а крім того унітарна держава цілком може складатися з таких автономій, головне, щоб дані територіальні утворення не мали статусу державного утворення.

Отже, можемо запропонувати власне визначення унітарної держави. Унітарна держава – єдина цілісна держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що не мають статусу державних утворень і не володіють суверенними правами.

Унітарна держава на наше переконання характеризується наступними ознаками:

- унітарна держава припускає єдині, загальні для всієї країни вищі представницькі, виконавчі та судові органи, які здійснюють керівництво відповідними місцевими органами.

- на території унітарної держави діє одна конституція, проводиться обов'язкова для всіх адміністративно-територіальних одиниць загальна податкова і фінансова політика.

- складові частини унітарної держави (області, райони) державним суверенітетом не володіють. Вони не мають своїх законодавчих органів, самостійних військових формувань, зовнішньополітичних органів та інших атрибутів державності. У той же час місцеві органи в унітарній державі мають широкі повноваження, а іноді і самостійність.

- унітарна держава, на території якої проживають невеликі по чисельності національності, допускає національну і законодавчу автономію.

– всі зовнішні міждержавні відносини здійснюють центральні органи, що офіційно представляють країну на міжнародному рівні.

2. Українська державність історично склалась як унітарне утворення, а тому для нашої держави більш природним та історично сформованим є саме унітарний державний устрій, можливо, навіть зі збереженням автономії як утворення, що має вирішувати виключно внутрішні питання, а також істотним розширенням самостійності місцевого самоврядування за рахунок подальшої децентралізації і демократизації у здійсненні державної влади. Треба будувати новітню Україну з сучасною правовою системою, орієнтуючись на передовий досвід, проте не намагаючись копіювати навіть найкращі світові зразки і пам'ятаючи, що на всій державній території, за винятком Автономної Республіки Крим та Севастополя, етнічні українці складають більшість населення. Отже, для нашої держави оптимальною формою державного устрою є унітарна децентралізована держава з визнанням та гарантуванням прав територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування.

3. Децентралізація – це передача значних повноважень та бюджетів від державних органів органам місцевого самоврядування, процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління.

Децентралізація влади включає як політичну так і адміністративну сторони. Децентралізація може бути територіальною – переміщення влади від центрального міста на інші території, і може бути функціональною шляхом передання повноважень на прийняття рішень з головного органу будь-якої галузі уряду до чиновників нижчих рівнів.

У змісті децентралізації виокремлюються не менше п'яти компонентів: політичний, адміністративний, фінансовий, кадрово-організаційний та ідеологічний. Під час подальших досліджень вбачається можливим виявлення й інших структурних компонентів.

Процес децентралізації спрямовується по вертикалі та горизонталі. Його здійснення передбачає використання спеціальних методів і має відповідати

базовим принципам, що зумовлює рівень ефективності функцій і результатів децентралізації публічної влади.

Подальша доля державної системи України визначатиметься не тільки й не стільки кількістю нових документів, ухвалених Верховною Радою і Кабміном. Вирішальними будуть глибина і системність практичної реалізації реформ. А ще – ретельний моніторинг і критична оцінка їхнього реального впливу з наступною, якщо це необхідно, модифікацією правової бази та реформаційних практик.

В сучасних умовах розвитку українського суспільства реформування органів місцевого самоврядування є тією рушійною силою, яка здатна зробити нашу державу ефективною, незалежною, привабливішою для ведення бізнесу, прискорити реальну земельну децентралізацію, гальмування якої призводить до недоотримання місцевим бюджетом плати за землю, бо тільки ринок землі зможе зрушити з місця земельну реформу.

Отже, реформа децентралізації в Україні має завершитись чітким розмежуванням повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, запровадженням інститутів політичної відповідальності як на місцевому, так і на загальнодержавному рівнях.

4. Єдність та цілісність території України означає такий стан території, визначеної державним кордоном України, при якому складові частини держави перебувають у нерозривному взаємозв'язку та характеризуються внутрішньою єдністю, що проявляється у територіальному верховенстві українського народу над приналежною територією, яке юридично закріплене на рівні національного та міжнародного права. Закріплені у Конституції України норми-принципи щодо єдності, цілісності та недоторканності території зобов'язують органи державної влади забезпечувати реалізацію цих положень з метою захисту територіальної цілісності та недоторканності землі як об'єкта права власності виключно українського народу, охорони землі як основного національного багатства, недопущення фізичного розмежування земель між державою і територіальними громадами і таким чином гарантують унітарний характер української держави.

У Конституції України міститься низка статей, присвячених гарантуванню суверенітету та територіальної цілісності України, які втілюють конституційний принцип унітаризму, що є однією з базових цінностей конституційного ладу України. Серед задекларованих владою реформ однією з найбільш важливих та актуальних є адміністративно-територіальна реформа. Проводити її необхідно, спираючись на закріплену в ч. 2 ст. 2 Конституції України імперативну норму про унітарний характер державного устрою України.

Система стримувань і противаг в процесі поділу влади й владних повноважень – абсолютно необхідна засада цивілізованого, демократичного облаштування і забезпечення функціонування державної влади як цілісного феномену в інтересах людини (громадянина) групи, суспільства загалом.

Налагодження демократичної системи поділу влади завдяки системі стримувань і противаг – це реальна засада демократичної децентралізації влади, яка забезпечується шляхом: а) конституційно-правового врегулювання відносин між основними гілками влади; б) налагодженням дієвих, конструктивних зв'язків між владою і опозицією, між усіма суб'єктами політичного, суспільного процесів (політичними партіями, громадськими організаціями, об'єднаннями тощо); в) розвитку місцевого самоврядування, громадянського суспільства, громадянської і політичної культури, в основі яких є консенсус, толерантність, фундаментальні суспільні цінності.

Україна – унітарна держава, однак вона не просто централізована, але певним чином (у всякому випадку до незаконної анексії Автономної Республіки Крим) децентралізована: окремі адміністративно-територіальні одиниці наділені правами самоврядування і, навіть, можуть створювати адміністративні автономії.

5. Відсутнє правове регулювання питань підтримки унітарності України та не визначені суб'єкти внесення змін до законодавства. Конституція не може регулювати усі аспекти правовідносин – вона визначає лише базові засади та принципи територіального устрою.

Юрисдикція місцевих органів поширюється тільки на територію відповідних населених пунктів (з незначними виключеннями). Землі поза населеним пунктом управляються органами державного рівня.

Не визначено, хто здійснює адміністративний нагляд за відповідністю актів місцевих органів Конституції та законам (с. 144. ч. 2 – чинна Конституція). Будь-який адміністративний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за належністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування.

6. Дослідивши світові практики впровадження децентралізації європейських держав, можна зробити такі висновки:

- кожна з держав має різні стартові умови для початку реформи. Для Франції – це необхідність проведення фінансової децентралізації, для Польщі – адміністративної, для України – як одна з умов вступу до Європейського Союзу. На відміну від Польщі, Угорщини, Чехії Україна не має єдиного центру ухвалення рішень з проведення децентралізації, що значно уповільнює час її проведення та сприяє сильній деконцентрації владних рішень.

- моделі місцевого управління, як результату децентралізації, спостерігаємо процес утворення відповідних форм місцевого управління. З-поміж досліджуваних моделей (англосаксонської, континентальної, змішаної та радянської) Україна, після завершення процесу децентралізації, має перспективи до набуття всіх ознак саме континентальної моделі місцевого дерегульованого управління.

- дослідивши засади впровадження децентралізації варто зауважити, що Україна, на відмінну від держав ЄС, має складну і відцентровану систему, що координує децентралізацію. Робота, якої супроводжується наявністю «центрів впливу», які мають значну підтримку в регіонах, фінансову підтримку проєктів міжнародної технічної допомоги та власне бачення щодо питань децентралізації і які слабко координують свої діяльності між собою.

– з-поміж суб'єктів децентралізації влади виділяють народ, державні органи, органи влади місцевого і регіонального рівнів, територіальні громади міст, селищ, сіл. Практика зарубіжних країн свідчить, що модель їх взаємовідносин повинна базуватись на засадах децентралізації, партнерства та узгоджених дій незалежно від форми державного устрою.

– у ході дослідження було визначено, що процес проведення децентралізації переважно бере початок з демократизації суспільного життя та розвитку ліберальної думки. Більшість з досліджених держав розпочинала реформу саме з фінансової та адміністративної децентралізації.

7. Отже, загальнонаціональна ідеологія повинна стати тим механізмом, який стимулюватиме зазначені заходи щодо вдосконалення державного устрою України. Водночас вони мають бути реалізовані поступово, після підготовки відповідних пропозицій про зміни в бюджетній і фінансовій системах України, ґрунтовного фінансово-економічного аналізу й обґрунтування.

Пропонуємо прийняти законопроект «Про державний устрій України» котрий має зміцнити конституційно-правові засади унітарності України, місцевого самоврядування, підвищити ефективність системи місцевого самоврядування, здатної забезпечити оптимальні умови для реалізації прав і свобод людини на рівні громади, округу та області, сприяння подальшому розвитку форм безпосередньої демократії та децентралізації влади. Запропоновані зміни відповідають встановленій у статті 2 Конституції України унітарній формі державного устрою.

Прийняття закону «Про державний устрій України» створить необхідну конституційну основу для подальшої децентралізації державної влади, реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, спрямованого на якісне підвищення спроможності громад та їх органів самостійно здійснювати регулювання і управління місцевими справами, що в цілому зміцнить унітарність України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Бошно С. В. Государство. *Право и современные государства*. 2013. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvo> (дата обращения: 06.08.2020).
2. Савенко І. І. Децентралізація влади, як інноваційний вектор вдосконалення публічного управління в Україні. *Економіка харчової промисловості*. 2020. Т. 12. Вип. 1. С. 101–108.
3. Андреева Г. Н. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. Москва: Эксмо, 2005. 568 с.
4. Миронюк М. Г. Современный федерализм: Сравнительный анализ: Учебное пособие. Москва: МГИМО, 2008. 624 с.
5. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. Москва: Проспект, 2005. 486 с.
6. Васильев А. В. Теория права и государства: учебник. Москва: МПСИ, 2008. 441 с.
7. Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Теория государства и права в вопросах и ответах: Учебное пособие. Москва: Эксмо, 2004. 428 с.
8. Березовский Д. В. Форма государственного устройства. Теория государства и права: учебник отв. Ред. А. В. Малько. Москва: КНОРУС, 2006. 608 с.
9. Федощева Н. Н. Форма государственного устройства: теоретические и исторические аспекты. Дис. канд. юрид. наук. Москва, 2000. 210 с.
10. Григонис Э. П. Григонис В. П. Конституционное право зарубежных стран. СПб: Питер, 2006. 170 с.
11. Смирнов Я. Ю. Вопрос о предметах ведения субъектов федерации или регионов унитарных государств в конституциях стран СНГ, Западной Европы и Америки. *Актуальные проблемы правоведения*. 2003. № 1–2. С. 26–33.
12. Касаткина Н. А. Понятие унитарного государства в теории государства и права // Гуманитарные и социальные науки. 2015. №1. С. 206–212.

13. Оверчук О. М. Основні ознаки унітарної форми державного устрою: теоретико-правовий аспект. Матеріали VIII-их наук. читань, присвяч. пам'яті акад. В. В. Копейчикова (м. Київ, 22 лист. 2018 р.) С. 144–147.
14. Сидоренко О. О. Розвиток унітарних відносин в Україні як одна з умов формування сучасної правової системи. *Проблеми законності*. 2017. №139. С. 8-19.
15. Сенюшкіна Т. А. Автономія як механізм захисту прав національних меншин у багатоетнічних суспільствах. *Вісник Української Академії державного управління при Президентові України*. 2002. № 3. С. 262–269.
16. Литвин В. Децентралізація, федералізація, сепаратизм: парадокси політичного дискурсу. *Голос України*. 2014. № 87. С. 4–5.
17. Основи демократії: навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів. М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарчук та ін.; за заг. ред. А. Колодій. Вид. 2-ге, стереотипне. Київ: Вид-во «Ай Бі», 2004. 668 с.
18. Деркач М. І. Становлення парадигми фіскальної децентралізації державного управління у контексті забезпечення сталого розвитку України: автореф. дис. д-ра екон. наук. Дніпропетровськ, 2011. 32 с.
19. Рябченко О. П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект): автореф. дис. д-ра юрид. наук. Харків, 2000. 36 с.
20. Приполова Л. І. Територіальний устрій України та європейських унітарних держав: порівняльно-правовий аналіз: дис. канд. юрид. наук. Київ, 2011. 218 с.
21. Колесніченко В., Бортнік Р. Федеративна Україна: безальтернативна альтернатива розвитку Української держави. *Голос України*. 2009. № 194(4694). С. 4–5.
22. Римаренко С. Федералізм, регіоналізм, децентралізація. *Агора. Революція відбулася: що далі*. Вип. 13. 2014. URL: <http://www.kennan.kiev.ua/Library/Agora/Agora04.pdf>.

23. Аметка Ф. А. Сучасні тенденції трансформації форм державного устрою. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. Харків, 2004. Вип. 25. С. 252–257.

24. Ковальчук А. В. Взаємодія інститутів публічної влади в унітарних державах (на прикладі Китайської Народної Республіки). *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського*. Серія: Державне управління. 2017. Т. 28(67), № 2. С. 12–15.

25. Горбатенко В. П. Централізація. *Юридична енциклопедія: в 6 т. За ред. Ю. С. Шемшученка*. Київ: Українська енциклопедія, 1998–2004. Т. 6: Т-Я. 2004. С. 350–351.

26. Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень»; Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. Київ, 2003. 20 с.

27. Батанов О. В. Сучасний муніципалізм в Україні у контексті проголошення незалежності України (онтологічні та гносеологічні аспекти). *Юридичний вісник*. 2011. № 4. С. 6–7.

28. Горбатенко В. П. Децентралізація. *Юридична енциклопедія: в 6 т. За ред. Ю. С. Шемшученка*. Київ: Українська енциклопедія, 1998–2004. Т. 2: Д-Й. 1999. 753 с.

29. Приешкина О. В. Местное самоуправление как важнейший элемент институционализации конституционного строя Украины. *Юридичний вісник*. 2011. № 4. С. 45–54.

30. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик. Київ: СПД Москаленко О.М., 2012. 212 с.

31. Батанов О. В. Самоврядування *Юридична енциклопедія: в 6 т. За ред. Ю. С. Шемшученка*. Київ: Українська енциклопедія, 1998–2004. Т. 5: П-С. 2003. С. 414.

32. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.04.1997 р. № 1697–VII. Дата оновлення: 23.07.2020. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97> -вр. (дата звернення 25.09.2020).
33. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11.07.2001 р. № 2625–III. Дата оновлення: 01.01.2020. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2625-14> (дата звернення 25.09.2020).
34. Ільяшенко В. А. Механізми розвитку місцевого самоврядування в Україні. *Держава та регіони. Серія «Державне управління»*. 2011. № 3. С. 97–102.
35. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
36. Погорілко В. Ф. Публічна влада. *Юридична енциклопедія: в 6 т. / за ред. Ю. С. Шемшученка*. Київ: Українська енциклопедія, 1998–2004. Т. 5: П–С. 2003. 585.
37. Коломоєць Т. О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навчальна лекція. Київ: ІнЮре, 2014. 240 с.
38. Гамбург Л. С. Теоретичні питання децентралізації державної влади в системі публічної влади унітарної держави. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2014. № 4(1). С. 134–145.
39. Остапова Т. О. Місьцеве самоврядування. *Енциклопедичний словник з державного управління*. уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ 2010. 441 с.
40. Державна служба статистики. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua> (дата звернення 05.10.2020).
41. Журнал «Вісник. Рейтинг» №4 10/2016. URL: <http://www.visnuk.com.ua/uk/issue/5557> (дата звернення 05.10.2020).
42. Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: Наукова доповідь за ред. дра екон. наук І. О. Луніної: НАН України, ДУ «ін-т екон. та прогнозування НАН України», 2016, 70 с.

43. Мостовенко О. О., Зінченко М. М. Децентралізація місцевих бюджетів як інструмент подолання фінансово-економічної кризи в Україні. *Містобудування та територіальне планування*: Наук.-тех. збірник. Київ. КНУБА, 2015. №. 54. С. 127–131.

44. Моголівець А. А. Методичні підходи до формування механізму державного регулювання будівництва в умовах економічної циклічності. *Актуальні проблеми економіки*. 2019. № 5. С. 14–33.

45. Мостовенко О. О. Децентралізація це нові можливості об'єднаних територіальних громад. *Шляхи підвищення ефективності будівництва в умовах формування ринкових відносин*. 2020. №. 44. С. 73–79.

46. Бориславська О. М. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2011. №. 52. С. 127–133.

47. Онупрієнко А. М. Місцева влада в системі вертикального поділу влади: загальнотеоретичні аспекти. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 3. С. 27–30.

48. Диновський Д. М. Історико-правові проблеми децентралізації влади та європейської інтеграції України. *Історико-правова реальність у глобальному і регіональному вимірах: матеріали XXVII Міжнародної історико-правової конференції* (м. Сімферополь, 21–23 вересня 2012 р.). Київ, Сімферополь: Доля, 2012. Ч. I. С. 224–232.

49. Опарін В. М. Імперативи бюджетного регулювання в Україні в умовах фіскальної децентралізації. *Фінанси України*. 2020. № 1. С. 58–72.

50. Карлін М. Децентралізація управління місцевими фінансами в розвинутих федеративних та унітарних країнах: досвід для України. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2016. № 2. С. 103–110.

51. Великий тлумачний словник сучасної української мови: з дод. і допов. уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ: Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.

52. Устав Организации Объединенных Наций: от 26 июня 1945 г. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_010 (дата обращения: 16.10.2020).

53. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе: от 1 авг. 1975 г. *Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами*. Вып. XXXI: Действующие договоры, соглашения и конвенции, вступившие в силу между 1 января и 31 декабря 1975 года. Москва: Междунар. отношения, 1977. С. 544–588.

54. Антонович М. М. Міжнародне публічне право: навч. посіб. для студентів вищ. навч. закл. Київ: Академія, 2003. 382 с.

55. Цимбалістий Т. О. Державний кордон України: конституційно-правовий статус: навч. посіб. Хмельницький: Вид-во НАПВУ, 2000. 204 с.

56. Волова Л. И. Принцип территориальной целостности и неприкосновенности в современном международном праве. Л. И. Волова ; отв. ред. В. К. Собакин. Ростов н/Д.: Изд-во Ростов. ун-та, 1981. 192 с.

57. Баймуратов М. А. Международное публичное право: учебник. Одес. нац. юрид. акад. Киев: Истина, 2004. 552 с.

58. Гречко О. О. Принцип єдності та цілісності державної території як гарантія унітарного характеру Української держави. *Право і Безпека*. 2014. № 4. С. 12–16.

59. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН щодо територіальної цілісності України. URL: <http://tyzhden.ua/Politics/106073> (дата звернення: 20.10.2020).

60. Каракасіді О. Ф. Децентралізація державної влади і державного управління як специфічні умови збереження цілісності системи влади, єдності Української держави. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2018. №. 23. С. 56–60.

61. Бережний Я. Роль і значення стратегічного планування в системі децентралізованого державного управління. *Суспільна політика та стратегічний менеджмент*. 2008. №1. С. 59–67.
62. Добролюбов А. Государственная власть как техническая система. Москва: Едиториал УРСС, 2003. 240 с.
63. Політологія: довідник. За ред. М. І. Обушного. Київ: Довіра. 2004. 599 с.
64. Джефферсон Томас. Автобіографія. Заметки о штате Вергиния; сост. и общ. ред. А.А. Фурсенко. Львів: Наука, 1990. 316 с.
65. Рудич Ф. М. Много ли власти нужно власти? (Украина в контексте трансформации политических систем в странах СНГ и Балтии, Центр. и Вост. Европы): Учеб. Пособие для студентов высших уч. заведений. 2-е изд. перераб. и доп Київ: Довіра, 1999. 199 с.
66. Політологія: Словарь-справочник. М. А. Василик, М. С. Вершинин и др. Москва: Гардарики, 2000. 328 с.
67. Політологія: навчальний енциклопедичний словник довідник для студентів ВНЗ ІV рівнів акредитації. За наук. ред. д-ра політ. н. Н. М. Хоми. В. М. Денисенко, О. М. Сорба, Л. Я. Угрин та ін. Львів: «Новий Світ-2000», 2015. 779 с.
68. Павленко І. Правовий статус опозиції. *Політичний менеджмент*. Київ, 2005. №5(14). С. 16–30.
69. Sternberger D. Opposition des Parlaments und parlamentarische Opposition In; *Lebende Verfassung*, Bd.1. Meisen heim am Glan, 1956. 133 s.
70. Opozycja parlamentarna. Wydawnictwo Sejmowe. Warszawa, 2000. 21 p.
71. Хантингтон С. Будущее демократического процесса: от экспансии к консолидации. *Международная экономика и международные отношения*. 1996. № 6. С. 87–95.
72. Розумний М. Розвиток політичної системи України: виклики і загрози. *Політичний менеджмент*. Київ, 2008. № 1(28). С. 9–13.

73. Oberreuter H. Parlamentarische Opposition. Ein internationaler Vergleich. Humburg 1975. 430 p.

74. Радченко О. Система стримувань і противаг гілок влади як цілісний імператив українського політикуму. *Суспільна політика та стратегічний менеджмент*. Київ, 2008. С. 88–95.

75. Кравчук О. Ю. Прогнозування можливостей забезпечення політичної безпеки в контексті особливостей політичної системи України. *Соціально-гуманітарний вісник*. 2020. №. 32–33. С. 229–231.

76. Батанов О. В. Концептуальні проблеми сучасного унітаризму в Україні у контексті світового досвіду *Регіональна політика: історичні витоки, законодавче регулювання, практична реалізація: Друга Міжнар. наук.-практ. конф., 14–15 груд. 2016 р.: зб. наук. пр. / Нац. акад. держав. упр. при Президенті України та ін. Київ : Економ. думка, 2016. №2, Ч. 1. С. 10–16.*

77. Батанов О. В. Унітаризм як політичний та правовий феномен: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса. Серія: Політичні науки*. 2019. № 4. С. 20–25.

78. Гижко А. П. Світові практики впровадження децентралізації та їх досвід для України. *Політичне життя*. 2020. № 1. С. 22–29.

79. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576> (дата звернення 15.11.2020).

80. Щесн П. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики. Україна на шляху до Європейського Союзу. Варшава: Управління Комітету європейської інтеграції, 2006. 159 с.

81. Камінська Н. Децентралізація і досвід її проведення у зарубіжних країнах 2014. URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe (дата звернення 15.11.2020).

82. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.06.2014 № 1508–VII. Дата оновлення 17.06.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18#Text> (дата звернення 15.11.2020).

83. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 № 157–VIII. Дата оновлення 14.05.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення 15.11.2020).

84. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 № 586–XIV. Дата оновлення 16.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення 15.11.2020).

85. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. дата оновлення 01.04.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення 15.11.2020).

86. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України 2598 від 13.12.2019. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата звернення 17.11.2020).

87. Kartashov E. G. European lessons of decentralization. *Public management*. 2018. № 1 (11). P. 175–184.

88. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади. *Віче*. 2015. № 5. С.7–18.

89. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX–XXI століть: нові пріоритети. Київ: Наук. думка, 2006. 511 с.

90. Григорьев В. А. Эволюция местного самоуправления. Отечественная и зарубежная практика: Монография. Киев: Истина, 2005. 309 с.

91. Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М., Захарченко Е. М., Курінний О. В., Топпервін Н. Децентралізація публічної влади: досвід Європейських країн та перспективи України. Центр політикоправових реформ. Київ, 2012. 127 с.

92. Батанов О. В. Доктрина сучасного унітаризму: проблеми формування та реалізації. *Альманах права*. 2020. № 11. С. 33–42.

ДОДАТКИ

Додаток А
ПРОЄКТ

ЗАКОН УКРАЇНИ ПРО ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

Закон визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць.

РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Стаття 1. Поняття унітарної держави та адміністративно-територіального устрою України

1. Унітарна держава Україна – це єдина цілісна держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що не мають статусу державних утворень і не володіють суверенними правами.

2. Адміністративно-територіальний устрій України – це зумовлена географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з розмежуванням її території на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці з метою створення для всіх громадян України незалежно від місця їх проживання сприятливих умов для розвитку людського потенціалу, забезпечення необхідного рівня надання населенню адміністративних, соціальних та інших послуг, функціонування раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку усієї території держави.

Стаття 2. Засади унітарного та адміністративно-територіального устрою України

1. Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах: єдності та цілісності державної території;

збалансованості соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних, демографічних особливостей і культурних традицій;

унітарності, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади;

додержання гарантованих державою соціальних стандартів з надання адміністративних, соціальних та інших послуг громадянам незалежно від місця проживання;

доступності жителів до послуг, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування у межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць;

повсюдності юрисдикції виконавчої влади та місцевого самоврядування, крім випадків, передбачених цим Законом;

цілісності території адміністративно-територіальної одиниці, відсутності анклавів, ексکلавів;

гармонійності – включення в одну адміністративно-територіальну одиницю територій з різними показниками соціально-економічного розвитку.

Стаття 3. Законодавство у сфері адміністративно-територіального устрою

1. Законодавство у сфері адміністративно-територіального устрою складається із Конституції України, цього Закону, інших законів та актів законодавства України.

Стаття 4. Система адміністративно-територіального устрою України

1. Систему адміністративно-територіального устрою України становлять Автономна Республіка Крим, області, райони, райони в містах, а також міста, селища, села, на основі яких, на підставі та в порядку, що визначені цим Законом, формуються адміністративно-територіальні одиниці.

Адміністративно-територіальні одиниці є регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів.

2. Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня (регіонами) є Автономна Республіка Крим, області.

3. Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях.

4. Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (сіл, селищ, міст).

5. Адміністративно-територіальними одиницями допоміжного рівня є райони в містах.

Стаття 5. Адміністративно-територіальна одиниця

1. Адміністративно-територіальна одиниця – це частина території України в установлених відповідно до закону межах, що є територіальною основою для організації та діяльності державних органів та/або органів місцевого самоврядування.

2. Адміністративно-територіальна одиниця (крім району у місті) повинна відповідати таким ознакам:

1) наявність адміністративного центру;
2) кадрова, інфраструктурна, фінансова спроможність органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади здійснювати визначені законом повноваження у повному обсязі;

3) відсутність в її межах інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня або адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня, що перебувають в юрисдикції інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня;

4) нерозривність території адміністративно-територіальної одиниці;
5) наявність на території адміністративно-територіальної одиниці суб'єктів, спроможних надавати адміністративні, соціальні та інші послуги на рівні визначених державою стандартів;

6) наявність на території адміністративно-територіальної одиниці соціально-культурної інфраструктури.

3. Адміністративно-територіальні одиниці одного рівня адміністративно-територіального устрою межують між собою.

Стаття 6. Межі адміністративно-територіальних одиниць

1. Межа адміністративно-територіальної одиниці – це умовно замкнена лінія на поверхні землі (водній поверхні), яка відокремлює її територію від територій інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. Межа адміністративно-територіальної одиниці є спільною для суміжних адміністративно-територіальних одиниць та може частково збігатися з лінією державного кордону України.

2. Межі адміністративно-територіальних одиниць можуть визначатися:

- 1) по лінії державного кордону;
- 2) на суходолі – відповідно до меж земельних ділянок та землекористувань; за характерними точками і лініями рельєфу;
- 3) на річках та струмках – посередині головного фарватеру судноплавної ріки, посередині (на рівній відстані від берегів) несудноплавної ріки, її головного рукава, струмка;
- 4) на озерах та інших природних водоймах – за прямою лінією, що з'єднує виходи меж адміністративно-територіальних одиниць до берегів озера або іншої водойми;
- 5) на штучних водоймах – відповідно до лінії меж, що проходили на місцевості до їх заповнення, а у разі утворення чи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць після заповнення штучних водойм – за прямою лінією, що з'єднує виходи меж адміністративно-територіальних одиниць до берегів штучної водойми;
- 6) на залізничних і автодорожніх мостах, греблях та інших спорудах, що проходять через ділянки річок та струмків, – таким чином, щоб міст, гребля або інша споруда повністю розташовувалися в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці;
- 7) на автомобільних дорогах – таким чином, щоб земляне полотно дороги розташовувалося в межах однієї адміністративно-територіальної одиниці.

3. Межа адміністративно-територіальної одиниці, що визначена на річці, струмку, озері чи іншій водоймі, не підлягає перенесенню у зв'язку із зміною обрису їх берегів або рівня води, зміною русла річки, струмка.

4. Межі адміністративно-територіальної одиниці встановлюються і змінюються за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць.

Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць розробляються відповідно до Закону України «Про землеустрій», погоджуються та затверджуються в порядку, встановленому Земельним кодексом України.

Відомості про межі адміністративно-територіальних одиниць є обов'язковими для внесення до Державного земельного кадастру у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.

РОЗДІЛ 2. УТВОРЕННЯ, РЕОРГАНІЗАЦІЯ, ЛІКВІДАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ, НАСЕЛЕНИХ ПУНКТИВ, ВСТАНОВЛЕННЯ ТА ЗМІНА ЇХ МЕЖ

Стаття 7. Підстави для зміни адміністративно-територіального устрою, утворення адміністративно-територіальних одиниць

1. Зміна адміністративно-територіального устрою України є зміною кількості адміністративно-територіальних одиниць або зміною меж адміністративно-територіальних одиниць.

2. Зміна меж адміністративно-територіальних одиниць здійснюється у таких випадках:

1) у разі включення частини території однієї адміністративно-територіальної одиниці до складу іншої адміністративно-територіальної одиниці такого ж рівня адміністративно-територіального устрою;

2) у разі уточнення меж адміністративно-територіальних одиниць у зв'язку із суспільними потребами.

3. Зміна адміністративно-територіального устрою на рівні районів, а також зміна меж Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя відповідно до цього Закону може ініціюватися Кабінетом Міністрів України або Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними радами, Київською, Севастопольською міською радою, районними радами.

4. Зміна адміністративно-територіального устрою на рівні громад може ініціюватися Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, районними радами або відповідними сільськими, селищними, міськими радами.

5. Під час ініціювання зміни адміністративно-територіального устрою враховуються:

1) історичне обґрунтування;
 2) вплив на умови життя населення;
 3) вплив на стан соціально-культурної інфраструктури;
 4) вплив на якість та доступність надання адміністративних, соціальних та інших послуг;

5) вплив на ефективність управління територією;

6) демографічна ситуація;

7) вплив на зміну транспортної доступності та комунікації;

8) вплив на підприємництво;

9) вплив на стан освіти та охорони здоров'я.

6. Адміністративно-територіальні одиниці утворюються, якщо при цьому:

1) забезпечується кадрова, інфраструктурна, фінансова спроможність органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади здійснювати визначені законом повноваження для відповідного рівня адміністративно-територіальних одиниць в повному обсязі;

2) забезпечується нерозривність території адміністративно-територіальної одиниці;

3) на території адміністративно-територіальної одиниці наявні суб'єкти, спроможні надавати адміністративні, соціальні та інші послуги на рівні визначених державою стандартів;

4) на території адміністративно-територіальної одиниці наявний комплекс об'єктів (підприємств, установ, організацій) соціально-культурної інфраструктури.

7. Зміна адміністративно-територіального устрою не здійснюється, якщо внаслідок цього виникає потреба у збільшенні міжбюджетних трансфертів з державного бюджету.

Стаття 8. Особливості утворення громади

1. Утворення громади здійснюється на основі населеного пункту (міста, селища, села), який, як правило, є економічним та/або культурним центром для жителів навколишніх населених пунктів і на території якого наявні необхідні об'єкти соціальної, комунальної та інженерної інфраструктури із забезпеченням доступності до них жителів у межах території громади. Залежно від статусу населеного пункту, який є центром громади, громади поділяються на сільські, селищні, міські.

2. Склад громади визначається шляхом віднесення до неї населених пунктів, що розташовані на меншій відстані до її адміністративного центру порівняно з адміністративними центрами інших громад. За однакової відстані до адміністративних центрів громад населені пункти включаються до складу громади виходячи із перспектив їх соціально-економічного розвитку.

3. У разі коли створити громаду відповідно до частин першої та другої цієї статті неможливо, громада формується навколо населеного пункту, що розташований найближче до географічного центру громади. При цьому в зазначеному населеному пункті за рахунок коштів Державного бюджету України та місцевих бюджетів забезпечується створення інфраструктури, необхідної для функціонування органів місцевого самоврядування.

4. Мінімальна розрахункова кількість населення сільської громади визначається Кабінетом Міністрів України. Менша чисельність населення допускається для сільських громад, розташованих на важкодоступних територіях.

5. Площа сільської громади не може бути меншою за половину середньої по Україні площі сільських громад, крім важкодоступних територій та прикордонних районів, де площа громади не може бути меншою за третину середньої по Україні площі сільських громад.

Стаття 9. Порядок утворення, реорганізації та ліквідації громад, перенесення адміністративних центрів

1. Питання про утворення, реорганізацію та ліквідацію конкретних громад, перенесення їх адміністративних центрів визначаються законом.

2. Закон про утворення, реорганізацію та ліквідацію громад визначає перелік населених пунктів, що входять до складу відповідних громад, їх назви, адміністративні центри. Додатком до закону є топографічна карта в масштабі 1:50 000 із зазначенням меж кожної із таких громад.

3. Проект закону про утворення, реорганізацію та ліквідацію громад вноситься на розгляд Верховної Ради України суб'єктом права законодавчої ініціативи обов'язково разом з висновком Кабінету Міністрів України щодо його відповідності Конституції та законам України.

4. До пояснювальної записки до проєкту закону про утворення, реорганізацію та ліквідацію громад, крім відомостей, визначених Регламентом Верховної Ради України, включаються також відомості про:

1) основні демографічні показники у відповідних адміністративно-територіальних одиницях та їх розрахункові значення у разі утворення, реорганізації, ліквідації громад;

2) наявність суб'єктів, які надають адміністративні, соціальні та інші послуги відповідно до повноважень, віднесених законом до компетенції сільських, селищних, міських рад;

3) наявність на території адміністративно-територіальної одиниці соціально-культурної інфраструктури;

4) показники обсягів доходів та видатків місцевих бюджетів громад, а також їх розрахунковий обсяг у разі утворення, реорганізації, ліквідації громад;

5) результати громадського обговорення або місцевого референдуму, проведеного в адміністративно-територіальній одиниці, із зазначеного питання.

5. Проєкт закону про перенесення адміністративного центру громади вноситься на розгляд Верховної Ради України суб'єктом права законодавчої ініціативи обов'язково разом з висновком Кабінету Міністрів України щодо відповідності його Конституції та законам України.

6. До пояснювальної записки до проєкту закону про перенесення адміністративного центру громади, крім відомостей, визначених Регламентом Верховної Ради України, включаються також відомості про:

1) основні демографічні показники населених пунктів, яких стосується проєкт закону;

2) наявність у населеному пункті, до якого переноситься адміністративний центр, приміщень, будівель та споруд для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування;

3) доступність населеного пункту, до якого переноситься адміністративний центр, для жителів інших населених пунктів у межах відповідної громади.

7. Витрати, пов'язані з утворенням, реорганізацією та ліквідацією громад, а також витрати, пов'язані з перенесенням адміністративного центру громади, у разі ініціювання змін Кабінетом Міністрів України фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, у разі ініціювання органами місцевого самоврядування – за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів.

Стаття 10. Порядок утворення, реорганізації та ліквідації районів, перенесення їх адміністративних центрів

1. Питання про утворення, реорганізацію та ліквідацію конкретних районів, перенесення їх адміністративних центрів визначаються законом.

2. Законом про утворення, реорганізацію та ліквідацію районів визначаються перелік громад, що входять до кожного із районів, яких стосуються відповідні зміни адміністративно-територіального устрою, а також їх назви та адміністративні центри.

3. Якщо рішення про утворення, реорганізацію та ліквідацію районів має наслідком утворення, реорганізацію та ліквідацію громад, законом визначається

також механізм вирішення відповідних питань у порядку, встановленому статтею 15 цього Закону.

4. Проект закону про утворення, реорганізацію та ліквідацію районів вноситься на розгляд Верховної Ради України суб'єктом права законодавчої ініціативи обов'язково з висновком Кабінету Міністрів України щодо відповідності його Конституції та законам України.

5. До пояснювальної записки до проекту закону про утворення, реорганізацію та ліквідацію районів, крім відомостей, визначених Регламентом Верховної Ради України, включаються також:

1) відомості про обґрунтовану позицію відповідних органів місцевого самоврядування;

2) відомості про основні демографічні показники у відповідних адміністративно-територіальних одиницях та їх розрахункові значення у разі утворення, реорганізації, ліквідації районів;

3) відомості про наявність на території адміністративно-територіальної одиниці соціально-культурної інфраструктури;

4) відомості про наявність суб'єктів, які надають адміністративні, соціальні та інші послуги відповідно до повноважень, віднесених законом до компетенції органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади;

5) відомості про затверджений обсяг доходів і видатків місцевих бюджетів районів та громад, а також їх розрахунковий обсяг у разі утворення, реорганізації, ліквідації районів;

6) відомості про необхідність утворення, реорганізації чи ліквідації місцевих органів виконавчої влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади (у разі потреби);

7) топографічна карта в масштабі 1:250000 із зазначенням меж сусідніх районів.

6. Відповідна районна рада може ініціювати перенесення адміністративного центру району.

7. До пояснювальної записки до проекту закону про перенесення адміністративного центру району до іншого населеного пункту, крім відомостей, визначених Регламентом Верховної Ради України, включаються також відомості про:

1) погодження проекту закону Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною обласною радою, районною радою, сільськими, селищними, міськими радами, яких стосується проект закону;

2) наявність у населеному пункті, до якого переноситься адміністративний центр, приміщень, будівель та споруд для забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої і судової влади, територіальних органів центральних органів виконавчої влади;

3) доступність населеного пункту, до якого переноситься адміністративний центр району, для жителів інших громад району.

8. Витрати, пов'язані з утворенням, реорганізацією та ліквідацією районів, а також витрати, пов'язані з перенесенням адміністративного центру району, у

разі ініціювання змін Кабінетом Міністрів України фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, у разі ініціювання змін органами місцевого самоврядування – за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів.

Стаття 11. Порядок зміни меж села, селища

1. Рішення про зміну меж села, селища приймається сільською, селищною, міською радою за погодженням з Радою міністрів Автономної Республіки Крим, відповідною обласною державною адміністрацією, якщо ця зміна не спричиняє зміну меж зазначеної громади.

2. Ініціювання процесу зміни меж села, селища здійснюється сільською, селищною, міською радою, до складу громади якої входить відповідне село, селище, на підставі розроблених містобудівних документів (генерального плану населеного пункту, схеми планування території адміністративно-територіальної одиниці).

3. До подання сільської, селищної, міської ради Раді міністрів Автономної Республіки Крим, відповідній обласній державній адміністрації додаються:

- 1) обґрунтування доцільності зміни меж села, селища;
- 2) результати громадського обговорення у селах, селищах, межі яких змінюються;
- 3) проєкт землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальної одиниці;
- 4) відомості про кількість населення в межах села, селища, основні демографічні показники населення;

5) прогнозований розрахунок видатків, пов'язаних з прийняттям рішення, та джерела їх відшкодування.

5. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, відповідна обласна державна адміністрація протягом не більше трьох місяців від дня надходження подання, зазначеного у частині третій цієї статті, приймає рішення про погодження або непогодження зміни меж села, селища.

6. Якщо зміна меж села, селища потребує зміни меж громади, рішення про зміну меж села, селища розглядається після зміни меж громади, здійсненої у порядку, встановленому цим Законом.

Стаття 12. Порядок зміни меж міста

1. Рішення про зміну меж міста приймається Верховною Радою України у формі постанови. Додатком до постанови є топографічна карта в масштабі 1:50 000.

2. Ініціювання процесу зміни меж міста здійснюється міською радою, до складу громади якої входить відповідне місто, на підставі розроблених містобудівних документів (генерального плану міста, схеми планування території адміністративно-територіальної одиниці).

3. Рішення про ініціювання перед Верховною Радою України питання щодо зміни меж міста та про звернення до Кабінету Міністрів України щодо підтримки такого ініціювання приймає міська рада за поданням міського голови після підготовки документів, зазначених у частині четвертій цієї статті.

4. До рішення міської ради додаються:

- 1) обґрунтування доцільності зміни меж міста;

2) результати громадського обговорення у місті, межі якого змінюються, щодо запропонованих змін, а також у сусідніх населених пунктах, якщо такі зміни зачіпають інтереси жителів цих населених пунктів;

3) проєкт землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальної одиниці;

4) відомості про кількість населення в межах міста, основні демографічні показники населення;

5) прогностичний розрахунок видатків, пов'язаних з прийняттям рішення, та джерела їх відшкодування.

5. Кабінет Міністрів України протягом не більше шести місяців від дня надходження звернення приймає рішення про підтримку або непідтримку рішення міської ради щодо ініціювання зміни меж міста.

6. Кабінет Міністрів України не пізніше як через десять днів з дня прийняття рішення про підтримку рішення міської ради щодо ініціювання зміни меж міста подає зазначене рішення, а також рішення міської ради разом з документами, зазначеними у частині четвертій цієї статті, до Верховної Ради України.

7. Якщо зміна меж міста потребує зміни меж громади, рішення про зміну меж міста розглядається після зміни меж громади, здійсненої у порядку, встановленому цим Законом.

8. Рішення Київської чи Севастопольської міської ради щодо ініціювання зміни меж відповідно міста Києва, міста Севастополя готується у порядку, встановленому цією статтею, і подається Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України.

Стаття 13. Порядок віднесення тимчасового поселення до категорії сіл

1. Рішення про віднесення тимчасового поселення до категорії сіл приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною обласною радою.

2. Віднесення тимчасового поселення, яке розташоване поза межами існуючих населених пунктів, до категорії сіл здійснюється за умови, що поселення відповідає вимогам, зазначеним у частині п'ятій статті 6 цього Закону.

3. Жителі тимчасового поселення ініціюють процес віднесення тимчасового поселення до категорії сіл шляхом звернення до сільської, селищної, міської ради, на території громади якої розташоване тимчасове поселення, шляхом прийняття відповідного рішення на загальних зборах громадян за місцем проживання.

4. Сільський, селищний, міський голова за зверненням, зазначеним у частині третій цієї статті, або за власною ініціативою готує обґрунтування доцільності віднесення тимчасового поселення до категорії сіл та вносить на розгляд сільської, селищної, міської ради питання про доцільність клопотання перед Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою щодо такого віднесення тимчасового поселення.

5. Рішення про клопотання перед Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою щодо віднесення тимчасового поселення до категорії сіл приймає сільська, селищна, міська рада за поданням відповідного голови після підготовки документів, зазначених у частині шостій цієї статті.

6. До клопотання сільської, селищної, міської ради додаються:

- 1) обґрунтування доцільності віднесення тимчасового поселення до категорії сіл;
- 2) рішення загальних зборів громадян за місцем проживання у тимчасовому поселенні;
- 3) пропозиція щодо назви тимчасового поселення;
- 4) топографічна карта місцевості із зазначенням місця розташування тимчасового поселення та його меж;
- 5) відомості про кількість населення в межах тимчасового поселення, основні демографічні показники населення;
- 6) відомості про житловий фонд тимчасового поселення, про наявність в тимчасового поселення навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств комунальної форми власності, об'єктів соціальної, комунальної та транспортної інфраструктури, інших суб'єктів господарювання;
- 7) прогнозний розрахунок видатків, пов'язаних з прийняттям рішення, та джерела їх відшкодування.

7. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада протягом не більше шести місяців від дня надходження клопотання, зазначеного у частині п'ятій цієї статті, приймає рішення про віднесення тимчасового поселення до категорії сіл або відхиляє таке клопотання. У рішенні про віднесення тимчасового поселення до категорії сіл визначається його категорія та встановлюються межі тимчасового поселення.

8. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада невідкладно після прийняття рішення про віднесення тимчасового поселення до категорії сіл вносить до Верховної Ради України подання щодо найменування села.

Стаття 14. Порядок віднесення населеного пункту до категорії селищ

1. Рішення про віднесення населеного пункту до категорії селищ приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим, відповідною обласною радою.

2. Віднесення населеного пункту до категорії селищ може здійснюватися за умови, що такий населений пункт відповідає вимогам, зазначеним у частині четвертій статті 6 цього Закону.

3. Жителі населеного пункту ініціюють процес його віднесення до категорії селищ шляхом звернення до відповідного сільської, селищної, міської ради, на території громади якої розташований населений пункт, шляхом проведення загальних зборів громадян за місцем проживання.

4. Підготовка і прийняття рішення сільською, селищною, міською радою про клопотання перед Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою щодо віднесення населеного пункту до категорії селищ здійснюється у порядку, встановленому частинами четвертою – п'ятою статті 19 цього Закону. У разі наявності у населеного пункту встановлених меж план землеустрою щодо їх встановлення не розробляється.

5. До клопотання сільської, селищної, міської ради щодо віднесення населеного пункту до категорії селищ додаються:

- 1) обґрунтування доцільності віднесення населеного пункту до категорії селищ;
- 2) рішення загальних зборів громадян за місцем проживання;
- 3) копія рішення про встановлення меж населеного пункту або проєкт землеустрою щодо їх встановлення;
- 4) топографічна карта місцевості із зазначенням місця розташування населеного пункту та його меж;
- 5) відомості про кількість населення в межах населеного пункту, основні демографічні показники населення;
- 6) відомості про житловий фонд населеного пункту, про наявність у ньому навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, підприємств комунальної форми власності, об'єктів соціальної, комунальної та транспортної інфраструктури, інших суб'єктів господарювання;
- 7) прогнозний розрахунок видатків, пов'язаних з прийняттям рішення, та джерела їх відшкодування.

6. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада протягом не більше шести місяців від дня надходження клопотання приймає рішення про віднесення населеного пункту до категорії селищ або відхиляє таке клопотання. Якщо межі населеного пункту не були попередньо встановлені, у рішенні про віднесення населеного пункту до категорії селищ встановлюються його межі.

7. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада невідкладно після прийняття рішення про віднесення населеного пункту до категорії селищ вносить до Верховної Ради України подання щодо найменування селища.

Стаття 15. Порядок віднесення населеного пункту до категорії міст

1. Рішення про віднесення населеного пункту до категорії міст приймає Верховна Рада України у формі постанови.

2. Проєкт постанови Верховної Ради України про віднесення населеного пункту до категорії міст вноситься на розгляд Верховної Ради України суб'єктом права законодавчої ініціативи.

3. Віднесення населеного пункту до категорії міст може здійснюватися за умови, що такий населений пункт відповідає вимогам, зазначеним у частині третій статті 6 цього Закону.

4. Ініціювання процесу віднесення населеного пункту до категорії міст здійснюється відповідною сільською, селищною, міською радою.

5. Сільський, селищний, міський голова на виконання рішення сільської, селищної, міської ради про ініціювання віднесення населеного пункту до категорії міст готує обґрунтування щодо доцільності віднесення населеного пункту до категорії міст та виносить на розгляд відповідної ради питання про доцільність клопотання перед Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою щодо підтримки такого віднесення населеного пункту.

6. Рішення про клопотання перед суб'єктом права законодавчої ініціативи щодо віднесення населеного пункту до категорії міст та про звернення до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради щодо підтримки такого клопотання приймає сільська, селищна, міська рада за поданням

сільського, селищного, міського голови після підготовки документів, зазначених у частині сьомій цієї статті.

7. До клопотання сільської, селищної, міської ради додаються:

1) обґрунтування доцільності віднесення населеного пункту до категорії міст;

2) копія рішення про встановлення меж населеного пункту;

3) топографічна карта місцевості із зазначенням місця розташування населеного пункту та його меж;

4) відомості про кількість населення в межах населеного пункту, основні демографічні показники населення;

5) відомості про житловий фонд населеного пункту, про наявність в населеному пункті навчальних закладів, закладів охорони здоров'я, об'єктів соціальної, комунальної та транспортної інфраструктури, суб'єктів господарювання;

6) прогнозний розрахунок видатків, пов'язаних з прийняттям рішення, та джерела їх відшкодування.

8. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада протягом не більше шести місяців від дня надходження звернення приймає рішення про підтримку клопотання щодо віднесення населеного пункту до категорії міст або відхиляє таке клопотання.

9. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада не пізніше як через десять днів з дня прийняття рішення про підтримку клопотання щодо віднесення населеного пункту до категорії міст подає зазначене рішення, а також клопотання сільської, селищної, міської ради разом з документами, зазначеними у частині сьомій цієї статті, суб'єкту права законодавчої ініціативи.

10. У разі потреби Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада одночасно із поданням рішення про підтримку клопотання щодо віднесення населеного пункту до категорії міст вносить подання суб'єкту права законодавчої ініціативи щодо найменування міста.

Стаття 16. Порядок найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів

1. Кожна адміністративно-територіальна одиниця, кожний населений пункт має власну назву.

2. Під час найменування чи перейменування адміністративно-територіальної одиниці не допускається:

1) присвоєння громаді назви іншої громади, що вже існує в межах відповідного регіону;

2) присвоєння району назви району, що вже існує в межах відповідного регіону.

3. Назви адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня (регіонів) визначені Конституцією України.

Найменування та перейменування адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня здійснюється шляхом внесення змін до Конституції України.

4. Назва громади чи району, як правило, відповідає назві населеного пункту, який є їх адміністративним центром.

У разі коли найменування, перейменування адміністративно-територіальної одиниці за назвою населеного пункту – адміністративного центру адміністративно-територіальної одиниці призводить до порушення положень частини другої цієї статті, такій адміністративно-територіальній одиниці надається інша назва з урахуванням історичних, культурних, географічних, етнічних та інших місцевих умов і особливостей.

5. Питання про найменування та перейменування конкретної адміністративно-територіальної одиниці субрегіонального та базового рівня визначається законом.

6. Проект закону щодо найменування та перейменування адміністративно-територіальної одиниці субрегіонального та базового рівня подається суб'єктом права законодавчої ініціативи.

До пояснювальної записки до проекту закону, крім відомостей, визначених Регламентом Верховної Ради України, включаються також відомості:

про подання відповідної ради;

про результати громадського обговорення або місцевого референдуму, проведеного в адміністративно-територіальній одиниці, із зазначеного питання;

про історичні відомості про населений пункт – адміністративний центр адміністративно-територіальної одиниці, у тому числі про всі відомі його назви;

7. Рішення про найменування та перейменування населеного пункту приймається Верховною Радою України у формі постанови. Проект відповідної постанови вноситься на розгляд Верховної Ради України суб'єктом права законодавчої ініціативи з власної ініціативи або на клопотання відповідної сільської, селищної, міської ради разом з рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради про підтримку такого клопотання.

8. Якщо перейменування населеного пункту, який є адміністративним центром адміністративно-територіальної одиниці, має наслідком перейменування цієї адміністративно-територіальної одиниці, рішення з цих питань приймається відповідно до частин першої – шостої цієї статті.

9. Рішення про найменування, перейменування населеного пункту приймається з урахуванням результатів громадського обговорення або місцевого референдуму.

10. Під час найменування, перейменування населеного пункту не допускається присвоєння назви іншого населеного пункту, що вже існує в межах відповідної громади.

11. Рішення щодо клопотання перед Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою щодо найменування, перейменування населеного пункту, що входить до складу громади, приймається сільською, селищною, міською ради. До клопотання додаються:

1) обґрунтування запропонованої назви населеного пункту з посиланням на географічні, історичні, національно-культурні чи інші вагомні чинники, що є передумовою найменування (перейменування);

2) експертний висновок центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності.

3) інформація про соціально-економічну характеристику населеного пункту;

4) топографічна карта місцевості із зазначенням місця розташування населеного пункту та його меж.

12. Сільська, селищна, міська рада звертається до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласної ради щодо підтримки клопотання про найменування (перейменування) населеного пункту.

13. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада протягом не більше ніж шести місяців від дня надходження звернення, зазначеного у частині дванадцятій цієї статті, приймає рішення про підтримку клопотання щодо найменування (перейменування) населеного пункту або відхиляє таке клопотання.

14. Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласна рада не пізніше як через десять днів з дня прийняття рішення про підтримку клопотання щодо найменування (перейменування) населеного пункту подає зазначене рішення, а також клопотання сільської, селищної, міської ради разом з документами, зазначеними у частині одинадцятій цієї статті, суб'єкту права законодавчої ініціативи.

15. Витрати, пов'язані із найменуванням (перейменуванням) адміністративно-територіальної одиниці, населеного пункту, у разі ініціювання змін Кабінетом Міністрів України фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України, у разі ініціювання змін органом місцевого самоврядування – за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів.

РОЗДІЛ 3. ПРИКІНЦЕВІ ТА ПЕРЕХІДНІ ПОЛОЖЕННЯ