

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
імені ЯРОСЛАВА МУДРОГО**

**ГРЕЧКО ОЛЬГА ОЛЕКСАНДРІВНА**

УДК 342.2

**ПРИНЦИПИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ:  
КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право»

**АВТОРЕФЕРАТ**

дисертації на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Харків – 2018**

Дисертація є рукописом.

Робота виконана на кафедрі конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України.

**Науковий керівник:** кандидат юридичних наук, доцент **Ткаченко Юрій Володимирович**, Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, доцент кафедри конституційного права України.

**Офіційні опоненти:**  
доктор юридичних наук, професор **Сухонос Володимир Вікторович**, Сумський державний університет, завідувач кафедри конституційного права, теорії та історії держави і права;

кандидат юридичних наук **Бакумов Олександр Сергійович**, Харківський національний університет внутрішніх справ, доцент кафедри конституційного і міжнародного права.

Захист відбудеться 30 травня 2018 року о 13 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.086.04 у Національному юридичному університеті імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за адресою: 61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 84а.

Автореферат розіслано 27 квітня 2018 р.

**В.о. ученого секретаря**  
спеціалізованої вченої ради

**Д.В. Задихайло**

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Становлення демократичної моделі організації публічної влади в Україні зумовлює необхідність удосконалення територіального устрою та впровадження ефективної територіальної організації влади. Комплексне реформування системи органів державної влади та місцевого самоврядування неможливе без детального аналізу основних ідей щодо правового регулювання територіального устрою України. Необхідність їх дослідження стало поштовхом для переосмислення ролі і значення принципів територіального устрою України. Однозначне розуміння і дотримання цих принципів у практичній діяльності забезпечить проведення ефективної територіальної політики.

На нинішньому етапі практика реалізації конституційних принципів територіального устрою зосереджена на двох основних напрямках: забезпечення територіальної єдності й цілісності Української держави та проведення децентралізації влади. Процес реформування у напрямі децентралізації влади, який розпочався в Україні, вимагає створення конкретних механізмів реалізації конституційних принципів територіального устрою України, орієнтованих на європейські стандарти. А тому важливим завданням науки конституційного права є вироблення обґрунтованих рекомендацій із цього питання.

Теоретичну основу дисертаційного дослідження становлять наукові положення з конституційного права, теорії держави та права, державного будівництва, що містяться в працях таких українських та зарубіжних вчених, як: В. Б. Авер'янов, М. В. Баглай, М. О. Баймуратов, О. М. Бориславська, Л. І. Волова, О. В. Долгов, Л. Дюгі, Л. М. Ентін, Г. Єллінек, Х. Іздебський, В. М. Кампо, В. І. Кичун, В. П. Колісник, Р. А. Колишко, А. М. Колодій, М. І. Корнієнко, О. Є. Кутафін, О. Г. Кушніренко, І. В. Лексін, П. М. Любченко, І. Й. Магновський, Н. Р. Нижник, В. Ф. Погорілко, М. О. Пухтинський, В. А. Ржевський, В. В. Речицький, С. Г. Серьогіна, Б. А. Страшун, С. О. Телешун, Ю. М. Тодика, О. О. Транін, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, В. С. Чиркін, Б. Н. Чичерін, В. М. Шаповал та інші дослідники.

Нормативну базу дисертаційної роботи становлять Конституція України, закони України, Основні Закони Української держави на різних етапах історії, конституції Республіки Польща, Федеративної Республіки Німеччина, Італійської Республіки та Королівства Іспанії, міжнародно-правові акти, рішення Конституційного Суду України.

За останні роки в Україні було проведено декілька наукових досліджень щодо окремих аспектів територіального устрою України,

однак бракує комплексного дослідження конституційних принципів територіального устрою. Отже, усі зазначені тенденції та проблеми щодо принципів територіального устрою України свідчать про значущість та актуальність теми дисертаційної роботи.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.**

Дисертацію виконано на кафедрі конституційного права України відповідно до плану науково-дослідних робіт Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого в межах цільової комплексної програми «Конституційно-правові проблеми забезпечення верховенства права у функціонуванні механізму публічної влади в Україні» (№ 0111U000966). Тема дисертації затверджена вченою радою Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», протокол № 8 від 18.03.2011 р.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертації є формування сучасної теорії конституційних принципів територіального устрою України та з'ясування особливостей їх впровадження у державно-правову практику, а також вироблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства з територіального устрою України. Визначена мета дослідження зумовила необхідність постановки таких завдань:

- охарактеризувати теоретичні основи територіального устрою України;
- визначити поняття принципів територіального устрою України, розкрити зміст кожного з них та дослідити їх систему;
- розкрити історію становлення і розвитку інституту принципів територіального устрою України;
- узагальнити досвід конституювання принципів територіального устрою зарубіжних країн;
- охарактеризувати принцип єдності та цілісності державної території в аспекті забезпечення унітарного характеру України;
- з'ясувати особливості конституційного закріплення принципу поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади;
- встановити особливості впровадження у конституційно-правову практику принципу збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій;
- висвітлити проблеми реалізації конституційних принципів територіального устрою в Україні.

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

*Предметом дослідження* є принципи територіального устрою України у конституційно-правовому аспекті.

**Методи дослідження.** Методологічною основою дослідження є загальнонаукові та спеціальні методи пізнання. Зокрема, за допомогою діалектичного методу принципи територіального устрою України розглядаються у взаємозв'язку і взаємозалежності (підрозділ 1.2, розділ 2). Використання системного та структурного методів дозволило дослідити територіальний устрій як державно-правове явище (підрозділ 1.1), розкрити зміст кожного із принципів територіального устрою окремо (підрозділ 1.2), класифікувати ці принципи за рівнем закріплення у нормативно-правових актах (підрозділ 1.2), проаналізувати впровадження конституційних принципів територіального устрою України в державно-правову практику (підрозділи 2.1; 2.2; 2.3), виявити проблеми їх реалізації та запропонувати рекомендації щодо вдосконалення їх практичного втілення (підрозділ 2.4). Історико-правовий метод дав змогу дослідити становлення та розвиток інституту принципів територіального устрою України у конституційному процесі України (підрозділ 1.3). Порівняльно-правовий метод застосовано для аналізу та порівняння положень Конституції України з Основними Законами зарубіжних держав, положеннями міжнародних правових актів, які є обов'язковими для виконання Україною (підрозділ 1.4). У дисертаційному дослідженні застосовано також методи збору інформації, аналізу, синтезу, аналогії при вивченні документів; метод узагальнення використано при підготовці висновків.

**Наукова новизна одержаних результатів** зумовлена тим, що представлена робота є комплексним науковим дослідженням принципів територіального устрою України у конституційно-правовому аспекті, в якому обґрунтовано низку концептуальних понять, теоретичних положень, практичних рекомендацій щодо вдосконалення конституційно-правового закріплення принципів територіального устрою Української держави.

*Уперше:*

- сформульовано визначення конституційних принципів територіального устрою України як обумовлених просторовою природою держави основоположних керівних засад, вихідних положень, що закріплені в Конституції України, закладені в основу побудови системи територіального устрою і визначають форми та спрямованість конституційно-правового регулювання територіальної організації України;

- проведено класифікацію та систематизацію правових принципів територіального устрою України за рівнем закріплення у нормативно-правових актах на міжнародні, конституційні, законодавчі. Визначено систему конституційних принципів територіального устрою України, яка складається із загальних та спеціальних принципів;

- доведено необхідність закріплення науково обґрунтованої системи принципів територіального устрою України у законі України про територіальний устрій України. Така необхідність обумовлена тим, що саме у спеціальному законі можливо деталізувати систему принципів територіального устрою держави, підготувати основу для їх практичного застосування, що суттєво підвищить ефективність правового регулювання територіального устрою України.

*Удосконалено:*

- положення, що територіальний устрій як інститут конституційного права включає чотири групи правових норм: 1) які закріплюють принципи територіального устрою; 2) які закріплюють систему територіального устрою; 3) щодо розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, які визначають ступінь децентралізації влади та статус територіальних одиниць; 4) які визначають територіальну основу держави (територію, кордони);

- положення щодо розширення та оптимізації переліку конституційних принципів територіального устрою України. Запропоновано доповнити Конституцію України принципами урахування думки громадян при вирішенні питань територіального устрою, субсидіарності та повноти повноважень місцевого самоврядування. Принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій рекомендовано замінити на принцип сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць;

- положення щодо законодавчого закріплення принципів територіального устрою, зокрема, у розроблюваному законі про територіальний устрій України рекомендовано закріпити конституційні принципи (ст. 132 Конституції України), принцип урахування думки громадян при вирішенні питань територіального устрою України, принцип субсидіарності, а також принципи оптимального географічного розташування територіальних одиниць та спадкоємності;

- положення про необхідність більш детального закріплення на конституційному рівні основ місцевого самоврядування, розподілу компетенції між органами публічної влади та положень щодо вдосконалення системи територіального устрою.

*Набули подальшого розвитку:*

- дефініція «територіальний устрій держави» як обумовлена історичними, економічними, соціальними та іншими чинниками територіальна організація держави, яка визначається правовим статусом територіальних одиниць та принципами територіальної організації держави, відповідно до яких будується система органів державної влади, органів місцевого самоврядування та їх відносини між собою та з іншими інститутами держави і суспільства;

- пропозиція щодо застосування у конституційній практиці, у разі внесення змін до Конституції України, терміна «територіальний устрій» замість «адміністративно-територіальний устрій», оскільки термін «територіальний устрій» за змістом є ширшим та окреслює більш широке коло аспектів, що стосуються територіальної організації держави;

- теоретичні дослідження зарубіжного досвіду конституювання принципів територіального устрою з метою порівняльного аналізу та можливості практичного застосування цього досвіду в Україні.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що впровадження запропонованих рекомендацій у практику може сприяти формуванню ефективної просторової організації Української держави.

Одержані результати дослідження можуть бути методологічною і теоретичною основою: у правотворчій діяльності – для удосконалення чинного законодавства у сфері територіального устрою України, у процесі підготовки змін до Основного Закону, проекту закону України про територіальний устрій України, проектів законів щодо регіональної політики України, Муніципального кодексу тощо; у науково-дослідній сфері – для подальших досліджень щодо удосконалення і гарантій застосування конституційних принципів територіального устрою України; у навчальному процесі – при написанні розділів підручників, навчальних посібників, курсів лекцій, навчально-методичних рекомендацій з конституційного права України, у науково-дослідній роботі студентів.

**Апробація результатів дослідження.** Основні положення і висновки дисертації обговорювались на засіданнях кафедри конституційного права України Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Основні положення дисертаційної роботи були представлені автором на міжнародних та всеукраїнських наукових та науково-практичних конференціях, зокрема: Міжнародній науково-практичній інтернет-конференції «Дев'ятнадцять економіко-правові дискусії» (м. Львів, 29 червня 2017 р.); I Всеукраїнській науковій історико-правовій конференції молодих учених «Питання державотворення в Україні та зарубіжних країнах на різних

етапах історії» (м. Харків, 1 грудня 2011 р.); Всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених та здобувачів «Юридична осінь 2011 року» (м. Харків, 9 листопада 2011 р.); Четвертій міжнародній науковій конференції молодих вчених, аспірантів і студентів «Демократія у країнах Східної Європи: конституційно-правовий вимір» (Тодиківські читання) (м. Харків, 27-28 травня 2011 р.).

**Публікації.** Основні положення і висновки дисертації знайшли відображення у дев'яти наукових працях, у тому числі в п'яти статтях у фахових наукових журналах України та зарубіжних країн.

**Структура та обсяг дисертації.** Дисертація складається із вступу, двох розділів, які містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (227 найменувань) та додатку. Загальний обсяг дисертації - 212 сторінок, із них основного тексту - 185 сторінок.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано вибір теми дослідження, визначено мету, об'єкт, предмет і основні завдання дисертації, розкрито наукову новизну, теоретичне та практичне значення одержаних результатів, міститься інформація щодо їх апробації, структури та обсягу дисертації.

**Розділ 1. «Теоретична характеристика принципів територіального устрою України»** складається з чотирьох підрозділів.

*Підрозділ 1.1 «Теоретичні основи територіального устрою держави»* присвячено питанням змістовного та термінологічного визначення територіального устрою держави. Проведено порівняння категорій «територіальний устрій держави» та «адміністративно-територіальний устрій держави». Зроблено висновок, що поняття адміністративно-територіального устрою охоплює лише деякі аспекти територіального устрою держави і є видовим стосовно цього поняття.

У роботі розкривається юридична природа феномену території держави як онтологічної, аксіологічної й гносеологічної основи територіального устрою. Територіальний устрій являє собою складне системне державно-правове явище, в основі якого лежать соціально-економічні, політичні, етнічні, культурологічні, екологічні й інші чинники. Доведено, що територіальний устрій як державно-правове явище включає в свою структуру територіальну основу держави (територія, кордон); принципи та систему територіального устрою держави; взаємовідносини між територіальними одиницями та центральною владою. Наголошується на тому, що сутність, зміст та призначення територіального устрою держави розкривається через систему принципів, які, у свою чергу, мають нормативно-правове закріплення.

У підрозділі 1.2 «Система принципів територіального устрою України» визначено, що система принципів територіального устрою України включає такі групи принципів, як правові, економічні, національні, політичні та інші. Акцент зроблено на аналізі правових принципів територіального устрою України, які поділяються на міжнародні, конституційні, законодавчі принципи.

Сутність та призначення міжнародних принципів, які містяться у Статуті ООН 1945 р., Гельсінському заключному акті Ради з питань безпеки та співробітництва в Європі 1975 р., Декларації про принципи міжнародного права 1970 р., розкриваються через систему гарантій щодо суверенної рівності держав, територіальної недоторканності, цілісності та непорушності кордонів держав.

Загальними конституційними принципами є принципи, які знайшли своє закріплення в Конституції України або впливають з її змісту: принцип унітаризму; принцип недоторканності території України; принцип гарантованості територіальної цілісності України; принцип зміни території України всеукраїнським референдумом; принцип законодавчого визначення територіального устрою України; принцип гарантування місцевого самоврядування в Україні.

Спеціальні конституційні принципи територіального устрою України закріплені у розділі IX Конституції України: принцип єдності та цілісності державної території, принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій.

До законодавчих принципів територіального устрою України, тобто до тих, які закріплені окремими законами України, віднесено принципи субсидіарності, матеріально-фінансової, організаційної, правової самостійності, взаємної відповідальності, збалансування загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів.

З метою формування довершеної системи принципів територіального устрою України та впорядкування територіальної організації держави запропоновано закріпити у законі про територіальний устрій України окремі принципи територіального устрою географічного та історичного змісту – принципи оптимального географічного розташування територіальних одиниць та спадкоємності.

Підрозділ 1.3 «Історія становлення та розвитку інституту принципів територіального устрою України» розкриває особливість процесу становлення системи принципів територіального устрою України. Встановлено, що вперше система принципів територіального

устрою України знайшла своє відображення в «Конституції Пилипа Орлика», зокрема, у ній були закріплені принципи гарантованості територіальної цілісності та недоторканності кордонів України, децентралізації влади та гарантування місцевого самоврядування.

Констатується, що після певного часу існування української державності у вигляді Гетьманської України система принципів територіального устрою України була насаджена імперською Росією, для якої характерним було підпорядкування адміністративно-територіального поділу поліцейсько-фіскальним та військовим завданням царату, політиці щодо національних меншин.

Грунтуючись на аналізі низки конституційних актів 1917-1920 рр., зроблено висновок, що інтенсивний розвиток інститут принципів територіального устрою України отримав завдяки прийняттю чотирьох Універсалів Центральної Ради та Конституції Української Народної Республіки 1918 р. У Конституції УНР були закріплені принципи державного суверенітету, неподільності території, децентралізації, розвитку місцевого самоврядування на рівні земель, волостей і громад, національної автономії, розподілу повноважень.

Зазначається, що у період перебування у складі СРСР Україна мала територіальний устрій, який базувався на принципах демократичного централізму, народовладдя, комплексної організації території на основі фізико-географічного, економічного та адміністративного районування, та урахування національних особливостей. Але фактично територіальний устрій УРСР максимально відповідав інтересам централізації влади та тоталітарного режиму.

З проголошенням незалежності України почався новий історичний етап становлення та розвитку системи принципів територіального устрою, який продовжується і донині.

*Підрозділ 1.4 «Європейський досвід конституювання принципів територіального устрою»* розкриває досвід таких європейських країн, як Польща, Італія, Іспанія, Німеччина, щодо конституювання принципів територіального устрою. Ці принципи досліджуються шляхом порівняльного аналізу їх із системою принципів територіального устрою України. Встановлено, що система принципів територіального устрою в різних країнах має певні особливості, обумовлені специфічним шляхом їх історичного розвитку, культурними та національними традиціями, у тому числі правовими. Такі традиції уособлюються в нормативному регулюванні, практичному застосуванні та гарантіях дотримання принципів. Увагу привертає превалювання принципу децентралізації в управлінні територіями, що відображає загальноєвропейську тенденцію до підвищення рівня соціально-економічного розвитку регіонів.

На основі порівняльного аналізу конституцій з'ясовано, що недостатньо деталізованим у тексті Конституції України є принцип гарантування місцевого самоврядування. Зокрема, запропоновано закріпити принципи повноти повноважень місцевого самоврядування, визнання правової, організаційної та фінансової самостійності органів місцевого самоврядування, а також розподілу компетенції між органами публічної влади за принципом субсидиарності. Зроблено висновок щодо основних напрямів реформування територіального устрою в країнах Європи, які мали своє подальше втілення у конституціях цих держав.

**Розділ 2. «Конституційне закріплення спеціальних принципів територіального устрою України та проблеми їх впровадження в державно-правову практику»** складається з чотирьох підрозділів.

*У підрозділі 2.1 «Принцип єдності та цілісності державної території в аспекті забезпечення унітарного характеру Української держави»* розглядається сутність та співвідношення принципів єдності, цілісності та недоторканності державної території як пов'язаних між собою, але не тотожних категорій. Юридичний зміст зазначених принципів розкривається через систему зобов'язань і заборон щодо дотримання територіальної єдності та цілісності держави.

У дисертації розглянуто окремі рішення Конституційного Суду України щодо порушення конституційного принципу територіальної цілісності України (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим, справа щодо відповідності Конституції України постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя»). Зауважується, що ст. 73 Конституції України є однією з важливих інституційно-правових гарантій забезпечення єдності та цілісності державної території. Аналізується співвідношення принципів територіальної цілісності та самовизначення народів. Спираючись на аналіз міжнародно-правових актів зроблено висновок, що принцип самовизначення підпорядкований принципів територіальної цілісності.

Зроблено висновок, що фактично унітарний характер України може бути гарантований безумовним дотриманням принципів єдності та цілісності державної території, а також системою міжнародно-правових гарантій реалізації принципів єдності, цілісності та недоторканності території, непорушності державних кордонів та суверенітету Української держави. Наголошується на необхідності наповнення новим змістом системи міжнародних гарантій щодо підтримки цих принципів, оскільки вони в основному мають рекомендаційну форму, а способи їх реалізації не визначені (Резолюція Генеральної Асамблеї ООН про підтримку територіальної цілісності України від 27 березня 2014 р.).

У підрозділі 2.2 «Конституційне закріплення принципу поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади» розкриваються сутність та співвідношення принципів централізації та децентралізації влади як тісно пов'язаних та взаємообумовлених категорій, які потребують комплексного підходу при їх розгляді. Як правило, ці поняття сприймаються як антиподи, проте вони не є антагоністичними проявами державного управління, оскільки неодмінною умовою здійснення управління є механізм взаємодії централізації та децентралізації. У дисертаційній роботі проаналізовано і розкрито основні позитивні та негативні особливості централізованого та децентралізованого управління.

Зазначено, що на сучасному етапі державотворення в Україні головною метою є досягнення раціонального співвідношення централізації та децентралізації влади. Конституція України встановлює ступінь «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади», коло завдань органів державної влади та місцевого самоврядування, розподіляє між ними повноваження, закріплює місцеве самоврядування та його засади, створює необхідні передумови для його становлення й подальшого розвитку.

Доведено, що в сучасних соціально-економічних і, головне, геополітичних реаліях існує необхідність внесення змін до Конституції України з метою деталізації принципу поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади. На основі аналізу висновку КСУ стосовно законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади встановлено, що багато положень, які містяться у законопроекті, спрямовані на централізацію влади. У цьому контексті зауважується, що проголошення принципу децентралізації вимагає його нормативного відображення і закріплення у положеннях щодо повноважень префектів, принципів їх взаємодії з урядом і Президентом України.

У підрозділі 2.3 «Особливості впровадження в конституційно-правову практику принципу збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» розкривається зміст зазначеного принципу та особливості його впровадження в конституційно-правову практику. На думку автора, цей принцип є надзвичайно важливим, оскільки дає змогу дотримуватися не лише балансу розвитку територій, але й забезпечує сталість розвитку держави в цілому. Його головне призначення полягає в пошуку такого балансу у здійсненні регіональної політики, який би

максимально відповідав історичним, економічним, соціальним, культурним та етнічним особливостям територій.

Встановлено, що нині важливою є розробка дієвих механізмів реалізації положень Концепції державної регіональної політики та Законів України «Про стимулювання розвитку регіонів», «Про місцеве самоврядування в Україні» та інших нормативно-правових актів, які регулюють регіональний розвиток територій. Аналізуючи перелічені акти, зроблено висновок, що принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій повинен реалізовуватися як на рівні держави, так і на рівні місцевого самоврядування. Держава створює організаційно-правові умови для реалізації цього принципу, але його практичне втілення можливе через органи місцевого самоврядування.

Логіка побудови дисертаційної роботи дає змогу встановити взаємозалежність та взаємопов'язаність принципів територіального устрою України, оскільки на сучасному етапі належна реалізація досліджуваного принципу можлива лише при впровадженні у конституційно-правову практику принципу децентралізації влади та виключно в умовах дотримання єдності і цілісності державної території.

*Підрозділ 2.4 «Реалізація принципів територіального устрою у конституційно-правовій практиці України: загальні проблеми»* розкриває проблемні аспекти в системі правового закріплення та практичної реалізації принципів територіального устрою України.

Зроблено висновок, що проблема реалізації принципу єдності та цілісності державної території є вкрай актуальною через продовження агресивних дій з боку Російської Федерації, що супроводжуються розміщенням її збройних сил на території України, порушенням державних кордонів, застосуванням сили та погрозою силою з метою примушення України відмовитися від частини своєї території. У рамках науки конституційного права одним з основних способів захисту єдності та цілісності території держави є поєднання конституційних, міжнародних гарантій територіального устрою України з їх кримінально-правовою охороною.

Аналіз проблемних аспектів у запровадженні принципу поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади дав змогу зробити висновки стосовно необхідності прискорення реформи місцевого самоврядування із внесенням відповідних змін до Конституції України та законів України, які б передбачали адміністративну та бюджетну децентралізацію. Зауважено, що на реалізацію зазначеного принципу значно впливає пострадянська ментальність посадовців

органів влади. Суттєвим недоліком є низька правова культура громадян нашої країни, абсентеїзм, відсутність бажання брати участь у вирішенні питань місцевого значення та відповідного контролю територіальної громади за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Розкрито основні проблеми реалізації принципу збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Наголошується, що поглиблюються міжрегіональні контрасти, продовжується концентрація економічної активності, фінансових результатів та рівня доходів населення в достатньо обмеженому числі регіонів України. Причиною посилення диференціації рівня соціально-економічного розвитку регіонів є відсутність системного підходу до регіональної політики, низький рівень стратегічного планування соціально-економічного розвитку регіонів.

## **ВИСНОВКИ**

У дисертаційній роботі проведено теоретичне дослідження принципів територіального устрою України в конституційно-правовому аспекті, здійснено вирішення наукового завдання, яке полягало у формуванні сучасної теорії конституційних принципів територіального устрою України та з'ясуванні особливостей їх впровадження у державно-правову практику. Головними науковими і практичними результатами роботи є такі висновки.

1. Конституційний інститут територіального устрою держави охоплює низку норм, що регулюють однорідні суспільні відносини у сфері державного будівництва, які закріплені у конституціях та законах держав та мають свою логіку та системність. Територіальний устрій як інститут конституційного права включає чотири групи правових норм: 1) які закріплюють принципи територіального устрою; 2) які закріплюють систему територіального устрою; 3) щодо розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, які визначають ступінь децентралізації публічної влади та статус територіальних одиниць; 4) які визначають територіальну основу (територію, кордон) держави.

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

виокремлено правові, економічні, національні, політичні та інші принципи територіального устрою України. Правові принципи класифіковані за рівнем закріплення у нормативно-правових актах на міжнародні, конституційні, законодавчі. Конституційні принципи територіального устрою України поділяються на загальні та спеціальні. Важливу роль у впорядкуванні територіальної організації держави відіграють принципи територіального устрою географічного та історичного змісту (принципи оптимального географічного розташування територіальних одиниць та принцип спадкоємності), які за умови закріплення їх у законі про територіальний устрій сформулюють довшену систему принципів територіального устрою України.

3. Конституційні принципи територіального устрою України – це обумовлені просторовою природою держави основоположні керівні засади, вихідні положення, які закріплені в Конституції України, закладені в основу побудови системи територіального устрою і визначають форми та спрямованість конституційно-правового регулювання територіальної організації України. Серед ознак конституційних принципів територіального устрою слід виокремити такі: конституційне закріплення та гарантування (статті 2, 5, 17, 65, 73, п. 13 ст. 92, статті 102, 132, 157 Конституції України та ін.); системний характер (усі принципи взаємопов'язані один з одним і є дієвими лише при їх системному сприйнятті); підвищена стабільність та захищеність (зокрема, зважаючи на конституційний рівень закріплення та масштабність й затратність можливих перетворень у сфері територіального устрою); особлива предметна спрямованість (принципи, покликані визначати форми та спрямованість конституційно-правового регулювання територіальної організації держави).

4. Основні конституційні принципи територіального устрою України закріплені у статтях 2 та 132 Конституції України. Для вдосконалення системи принципів існує необхідність закріплення на конституційному рівні принципу повноти повноважень місцевого самоврядування (у розділі XI «Місцеве самоврядування»), принципу урахування думки громадян при вирішенні питань територіального устрою України та принципу субсидіарності (у розділі IX «Територіальний устрій України»). Принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій доцільно замінити на принцип сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

У законі про територіальний устрій України слід закріпити спеціальні конституційні принципи (ст. 132 Конституції України),

принцип урахування думки громадян при вирішенні питань територіального устрою України, принцип субсидіарності, а також принципи оптимального географічного розташування територіальних одиниць та спадкоємності. Необхідність закріплення науково обґрунтованої системи принципів територіального устрою в законі про територіальний устрій України обумовлена тим, що саме у спеціальному законі можливо деталізувати систему цих принципів, тим самим підготувати основу для їх практичного застосування, що суттєво підвищить ефективність правового регулювання територіального устрою нашої держави.

Слід також зазначити, що у разі внесення змін до Конституції України щодо принципу децентралізації влади постає необхідність приведення у відповідність проголошеному принципу положень щодо повноважень префектів, принципів їх взаємодії з урядом і Президентом України, які впроваджуватимуть цей принцип у конституційно-правову практику. Це у свою чергу забезпечить системний зв'язок положень Конституції і належну реалізацію принципу децентралізації влади.

5. Система принципів територіального устрою України в процесі свого становлення пройшла тривалий шлях еволюції як змістовного і сутнісного наповнення, так і формального вираження. На процес становлення системи принципів територіального устрою України суттєво вплинули особливості історичного розвитку та становлення української державності, еволюція української національної ідеї, соціально-економічне становище територій України, політичні, релігійні та соціокультурні процеси. Початок становлення інституту принципів територіального устрою слід пов'язувати із «Конституцією Пилипа Орлика». Подальшому їх розвитку сприяли наукові дослідження дореволюційних юристів, які намагалися раціоналізувати історично сформований територіальний устрій.

Інтенсивного розвитку інститут принципів отримав у ХХ ст. завдяки прийняттю низки конституційних актів у результаті змін політичних формацій в Україні. Підґрунтям становлення української державності стали чотири Універсали Центральної Ради, положення яких, по суті, започаткували конституційне регулювання засад територіального устрою після повалення самодержавства та мали яскраво виражене демократичне спрямування. У подальшому ці положення знайшли своє відображення у Конституції УНР 1918 р., яка визнавалася однією із найпрогресивніших і на міжнародному рівні. Правове регулювання територіальної організації СРСР базувалося на принципах адміністративного та економічного районування, а інституційні аспекти організації території залишалися поза увагою.

Правове регулювання принципів територіального устрою у незалежній Україні набуло сучасних форм після прийняття чинної Конституції. Слід зауважити, що проблематика територіального устрою виявилася чи не найскладнішою для реалізації у вітчизняній конституційній практиці. Підтвердженням цього є складність вибору між унітаризмом та федералізмом у перші роки незалежності України, занадто повільний процес децентралізації, слабкість місцевого самоврядування, неспроможність влади забезпечити вирівнювання соціально-економічного дисбалансу між регіонами, відсутність реальних механізмів гарантування територіальної цілісності держави.

6. На нинішньому етапі практика реалізації органами публічної влади та територіальними громадами конституційних принципів територіального устрою України зосереджена на двох основних напрямках: забезпечення територіальної єдності й цілісності Української держави та проведення децентралізації влади.

У контексті збереження цілісності держави найбільш доцільною для України є модель унітарно-децентралізованої держави. На прикладі таких унітарно-децентралізованих європейських країн, як Польща, Італія, Іспанія, можна зробити висновок, що створення ефективного сучасного унітаризму є досить реалістичним проектом. Унітарний характер України може бути гарантований безумовним дотриманням принципів єдності та цілісності державної території. Нині ця функція реалізується шляхом збройної відсічі агресії на сході нашої держави.

Що стосується реалізації децентралізаційних проектів, то слід вказати, що в Європі процес децентралізації державного управління відбувся ще у 80-90-ті рр. ХХ ст. і в більшості європейських конституцій закріплені принцип децентралізації, причому у деяких країнах у розділі 1 (Іспанія, Італія, Франція, Португалія, Польща), або принцип автономності/самостійності місцевого самоврядування/муніципалітетів. Для запровадження в Україні оптимального рівня децентралізації, враховуючи досвід європейських держав, необхідне проведення низки реформ у політичній, адміністративній, фінансовій та інших сферах. В умовах збройного конфлікту на сході України децентралізація влади повинна проводитися поступово та виважено, бо у процесі децентралізації регіоналізм за умови поширення різного роду кризових явищ на окремих територіях держави може перерости у свою крайню форму – сепаратизм.

7. Досвід європейських держав окреслив основні напрями реформування інституту територіального устрою, які мали своє подальше втілення у конституціях країн: 1) конституційне закріплення принципу децентралізації як засади конституційного ладу; 2) вдосконалення системи територіального устрою (оптимізація розмірів та

чисельності територіальних одиниць, ліквідація малочисельних ланок тощо); 3) здійснення базового територіального поділу саме в цілях територіального самоврядування; 4) визначення кола питань, які належать до виключної компетенції органів центральної влади, до спільної компетенції органів центральної влади та органів регіональної влади, до компетенції органів регіональної влади; 5) закріплення на конституційному рівні основ місцевого самоврядування (автономія територіальних одиниць з широкими власними повноваженнями у вирішенні питань місцевого значення); 6) чітке розмежування повноважень органів центральної влади на місцях і органів місцевого самоврядування; 7) закріплення розподілу компетенції між органами публічної влади за принципом субсидіарності; 8) забезпечення фінансової децентралізації та правового регулювання права власності та майнових прав місцевого самоврядування. Таким чином, на сучасному етапі слід звернути увагу на більш детальне закріплення на конституційному рівні основ місцевого самоврядування, розподілу компетенції між органами публічної влади та положень щодо вдосконалення системи територіального устрою.

8. Значний вплив на реалізацію принципу збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій здійснюється завдяки місцевому самоврядуванню, а саме шляхом реалізації принципу субсидіарності в місцевому самоврядуванні, фінансової самостійності територіальних громад та впровадження в життя права органів місцевого самоврядування на створення муніципальних асоціацій, діяльність яких спрямована на підвищення соціально-економічного рівня місцевого самоврядування. Саме зазначений принцип закладає необхідне підґрунтя для співробітництва між державою та місцевим самоврядуванням із активним залученням інститутів громадянського суспільства.

9. При реалізації принципів територіального устрою України існує багато проблем, серед яких головні – відсутність правового регулювання значного кола питань, низька правова культура громадян, політична, економічна та соціальна криза в державі, організаційно-правова слабкість місцевого самоврядування тощо. Подолання цих перешкод, комплексна і збалансована реалізація принципів вкрай необхідні на шляху побудови демократичної держави, становлення та розвитку прав і свобод людини та громадянського суспільства.

У роботі виокремлено проблему забезпечення реалізації принципу єдності та цілісності державної території України внаслідок анексії території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, а також

збройної інтервенції на окремих територіях Донецької та Луганської областей з боку Російської Федерації, що є грубим порушенням норм міжнародного права, Конституції та законів України. Україна як суверенна держава повинна наполягати на дотриманні Російською Федерацією принципу єдності та цілісності державної території України. Гарантування цього принципу неможливе також без чітких зрозумілих та рішучих гарантій міжнародного співтовариства, зокрема ООН, ЄС, а також США та інших держав світу.

Законодавча база України щодо соціально-економічного розвитку регіонів характеризується декларативним характером, потребує посилення її практичне спрямування. Труднощі належної реалізації регіональної політики вбачаються в недоліках інституціонального характеру, а саме в надмірній централізації державної влади. Впровадження принципу децентралізації державної влади у конституційно-правову практику слугуватиме належній реалізації принципу збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

## СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, які відображають основні результати дисертації:*

1. Гречко О. О. Система принципів територіального устрою України: проблеми теорії та законодавчого закріплення. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків, 2012. Вип. 24. С. 208–219.
2. Гречко О. О. Принцип збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх особливостей та традицій: проблеми теорії та практики. *Форум права* : електрон. наук. фак. вид. Харків, 2015. № 1. С. 68–74. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2015\\_1\\_13.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_1_13.pdf).
3. Гречко О. Територіальний устрій України як конституційно-правовий інститут: сутність, структура і зміст. *Юридична Україна*. 2015. № 6. С. 17–23.
4. Гречко О. Європейський досвід конституювання принципів територіального устрою. *National law journal: theory and practice*. 2015. № 4. Т. 1. С. 5–10. URL: [http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2015/4/part\\_1/1.pdf](http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2015/4/part_1/1.pdf).
5. Гречко О. О. Деякі питання конституювання принципів територіального устрою України. *Право і суспільство*. 2017. № 3. С. 12–17.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію результатів дисертації:*

6. Гречко О. О. Деякі проблеми правового регулювання територіального устрою України. *Демократія у країнах Східної Європи: конституційно-правовий вимір (Тодиківські читання)* : зб. тез наук. доп. і повідомл. четвертої міжнар. наук. конф. молодих вчених, асп. і студентів (27–28 трав. 2011 р.). Харків, 2011. С. 301–302.

7. Гречко О. О. Принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. *Юридична осінь 2011 року* : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасн. всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (9 листоп. 2011 р.). Харків, 2011. С. 127–129.

8. Гречко О. А. Историческое развитие принципов территориального устройства на украинских землях в XIX–XX веках. *Питання державотворення в Україні та зарубіжних країнах на різних етапах історії* : матеріали I всеукр. наук. іст.-прав. конф. молодих учених, 1 груд. 2011 р., м. Харків. Харків, 2011. С. 21–23.

9. Гречко О. О. Доцільність конституювання принципу сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць. *Дев'ятнадцяті економіко-правові дискусії* : матеріали міжнар. наук.-практ. інтернет-конф. (29 черв. 2017 р.). Львів, 2017. С. 76–129. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-1991>.

## АНОТАЦІЯ

**Гречко О. О. Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект.** – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2018.

Дисертація є комплексним дослідженням принципів територіального устрою України. У роботі подається теоретична характеристика засад територіального устрою. Розглядається система принципів територіального устрою України в їх багатоаспектному прояві, розкривається внутрішній зміст кожного з них. Досліджується еволюція інституту принципів територіального устрою України з урахуванням історичних реалій процесу становлення Української держави. Здійснено порівняльний аналіз українського та зарубіжного законодавства щодо досліджуваних принципів. Розглянуто сучасний стан конституційного закріплення спеціальних принципів територіального устрою України. Висвітлюються проблеми реалізації

принципів територіального устрою України. Розроблені та запропоновані напрями вдосконалення нормативно-правового регулювання досліджуваних принципів.

**Ключові слова:** територіальний устрій, адміністративно-територіальний устрій, принципи, унітаризм, територіальна цілісність, централізація, децентралізація, регіони.

## АННОТАЦИЯ

**Гречко О. А. Принципы территориального устройства Украины: конституционно-правовой аспект.** – Квалификационная научная работа на правах рукописи.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право». – Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого, Министерство образования и науки Украины, Харьков, 2018.

Диссертация является комплексным исследованием принципов территориального устройства Украины в конституционно-правовом аспекте. В работе дается теоретическая характеристика основ территориального устройства государства, важное место занимает совершенствование терминологического аппарата по этой проблематике, раскрываются теоретические основы территориального и административно-территориального устройства, указываются их общие черты, осуществляется разграничение этих понятий.

Рассматривается система принципов территориального устройства Украины в их многоаспектном проявлении, раскрывается внутренний смысл каждого из них. На основе анализа законопроекта о внесении изменений в Конституцию Украины относительно децентрализации власти выработаны рекомендации по совершенствованию национального законодательства.

Исследуется эволюция института принципов территориального устройства Украины с учетом исторических реалий процесса становления Украинского государства. Рассмотрен опыт конституирования принципов территориального устройства Польши, Италии, Испании, Германии. Эти принципы исследуются путем сравнительного анализа украинского и зарубежного законодательства.

В работе раскрыто современное состояние конституционного закрепления специальных принципов территориального устройства Украины, а также особенности их внедрения в государственно-правовую практику. Принцип единства и целостности государственной территории рассматривается в контексте обеспечения унитарного

характера украинского государства. Акцентируется внимание на целесообразности конституционного закрепления принципа сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти в свете конституционной реформы, которая направлена на децентрализацию власти. Раскрыты особенности внедрения в конституционно-правовую практику принципа сбалансированности и социально-экономического развития регионов с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций.

Освещаются проблемные аспекты в системе правового закрепления и практической реализации принципов территориального устройства Украины. Предложены направления совершенствования нормативно-правового регулирования исследуемых принципов.

**Ключевые слова:** принципы, территориальное устройство, административно-территориальное устройство, децентрализация, централизация, унитаризм, территориальная целостность, регионы.

## SUMMARY

**Grechko O. A. Principles of territorial organization of Ukraine: constitutional and legal aspect.** - Qualification scientific work retaining manuscript rights.

Thesis for obtaining of the Candidate of Legal Science degree, specialty 12.00.02 "Constitutional Law; Municipal Law". - Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2018.

The thesis presents a complex research of the principles of territorial organization of Ukraine. The theoretical description of the principles of territorial arrangement is carried out in the work. The system of principles of the territorial organization of Ukraine in their multidimensional aspects is considered, the inner meaning of each of them is revealed. The evolution of the institute of principles of territorial organization of Ukraine is studied from the point of view of the historical realities of the state-building process in Ukraine. The comparative analysis of the Ukrainian and foreign legislation on investigated principles is carried out. The current state of the constitutional consolidation of special principles of the territorial organization of Ukraine was analyzed. The problems of implementation of the principles of territorial organization of Ukraine are covered. The ways of improvement of the legal regulation of the researched principles were developed and offered.

**Key words:** territorial organization, administrative and territorial organization, principles, unitarianism, territorial integrity, centralization, decentralization, regions.

Відповідальний за випуск:  
кандидат юридичних наук, доцент Ф. В. Веніславський

Підписано до друку 02.03.2018 р. Формат 60x90<sup>1/16</sup>.  
Папір офсетний. Віддруковано на ризографі.  
Ум. друк. арк. 0,7. Обл.-вид. арк. 0,9.  
Тираж 100 прим. Зам. № 139.

Друкарня  
Національного юридичного університету  
імені Ярослава Мудрого  
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 77