

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

*Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису*

ЛЯЛЮК ОЛЕКСІЙ ЮРІЙОВИЧ

УДК 342.25/26(477)

**КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ
ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ**

12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право»

Юридичні науки

Подається на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

_____ О. Ю. Лялюк

Харків – 2025

АНОТАЦІЯ

Лялюк О. Ю. Конституційно-правове регулювання територіальної організації публічної влади в Україні – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». – Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, Міністерство освіти і науки України, Харків, 2025.

Актуальність теми пов'язано з необхідністю дослідження й розв'язання низки доктринальних та прикладних проблем у сфері територіальної організації публічної влади в Україні. Формування дієвого та ефективного адміністративно-територіального устрою, з прозорими правовими процедурами його установлення та зміни, є гострою потребою сучасного державотворення. Саме адміністративно-територіальний устрій безпосередньо впливає на системно-структурну організацію публічної влади в державі, є передумовою здатності останньої реалізовувати своє призначення, здійснювати функцію держави. Система органів влади формується на основі та з урахуванням адміністративно-територіального поділу держави і має враховувати його особливості. Кількість ланок такого поділу надає можливість оцінити ступінь централізації чи децентралізації влади та рівень розвиненості демократії в суспільстві.

Дисертацію присвячено розробленню сучасної доктрини територіальної організації публічної влади, дослідженню територіального та системно-структурного аспектів побудови інституцій трьох підсистем влад в Україні – державної, муніципальної та республіканської в Автономній Республіці Крим, формулюванню сучасної організаційно-правової моделі територіальної організації публічної влади, а також наданню науково обґрунтованих пропозицій щодо її вдосконалення, заснованих на зарубіжному досвіді.

Дисертація є першим у вітчизняній науці конституційного та

муніципального права комплексним науково-правовим дослідженням територіальної організації публічної влади, у якому: з'ясовано методологічні підходи до розуміння сутності територіальної організації публічної влади; сформульовано поняття та окреслено правове регулювання територіальної організації публічної влади; висвітлено правовий зв'язок форми державного устрою і територіальної організації публічної влади; розкрито специфіку історико-правового виміру генези змін правового регулювання територіальної організації публічної влади в Україні; визначено адміністративно-територіальний устрій як основу територіальної організації публічної влади; запропоновано сучасну організаційно-правову модель територіальної організації публічної влади; встановлено системно-структурну організацію органів державної влади в Україні; охарактеризовано вищі органи державної влади в системі територіальної організації влади в Україні; встановлено місце центральних органів виконавчої влади та їхніх територіальних органів у системі територіальної організації публічної влади в Україні; визначено роль місцевих державних адміністрацій, військових та військово-цивільних адміністрацій у системі територіальної організації публічної влади в Україні; виокремлено особливості територіальної організації публічної влади в містах зі спеціальним статусом; сформульовано поняття та окреслено специфіку правового регулювання територіальної організації муніципальної влади; визначено територіальну організацію влади в Автономній Республіці Крим; розглянуто роль територіальної громади в системі територіальної організації влади в Україні; надано характеристику територіальної організації представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування; визначено місце органів самоорганізації населення в системі територіальної організації публічної влади в Україні; висвітлено основні проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою України та напрями його оптимізації; надано пропозиції щодо удосконалення територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування; визначено проблеми та напрямки вдосконалення територіальної організації влади в

автономії.

Дослідження складається з чотирьох розділів, присвячених загальнотеоретичним засадам територіальної організації публічної влади в Україні, особливостям територіальної організації державної влади в Україні, специфіці територіальної організації влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування та основним напрямкам удосконалення територіальної організації влади з урахуванням вітчизняного та зарубіжного досвіду.

Виокремлено методологічні підходи, які притаманні дослідженню правової категорії «територіальна організація публічної влади» в різних її аспектах, розуміннях та значеннях. Доведено, що дослідження конституційно-правових і муніципально-правових явищ вимагає застосування особливого підходу, використання якого зумовлюється загальним предметом дослідження – питаннями державознавчого спрямування наук конституційного та муніципального права, що охоплює і проблематику територіальної організації влади.

Обґрунтовано, що територіальна організація публічної влади є складним полісистемним утворенням, що включає дві окремі підсистеми – систему адміністративно-територіального устрою та систему публічно-владних суб'єктів, які перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності одна від одної, мають спільну мету – ефективну організацію та здійснення публічної влади на відповідній території, зумовлену формою державного устрою.

Обґрунтовано доктринальне визначення адміністративно-територіальної одиниці як частини території держави, що є просторовою основою для проживання населення (жителів) й організації та діяльності органів публічної влади, правовий статус якої залежить від належності до відповідного рівня адміністративно-територіального устрою, та що створена з метою здійснення ефективного управління регіональними, субрегіональними і місцевими справами й розвитку соціально-економічного потенціалу певної

території.

Доводиться теза, що, формулюючи поняття територіальної організації влади, або територіальної організації публічної влади, або територіальної організації держави, у вітчизняній доктрині акцентують увагу на спільній характеристиці, так би мовити, «ядрі» цього явища – публічній владі. Обґрунтовано, що, визначаючи поняття «публічна влада», варто застосовувати системно-функціональне призначення цієї влади, оскільки порівняно з іншими різновидами владних відносин це розкриває її організацію з урахуванням соціально-територіального принципу. У зв'язку з цим публічна влада – це різновид суспільно-політичної влади в межах території держави, яка полягає в безпосередньому впливі легітимованих первинних колективних суб'єктів та сформованих владних інституцій на суспільні відносини та їхніх учасників із метою задоволення публічного інтересу.

Запропоновано під органом публічної влади в Україні розуміти відносно відокремлену частину єдиної системи: а) державної влади, побудованої за конституційним принципом поділу влади, б) місцевого самоврядування, побудованого на засадах функціонального поділу повноважень, в) або влади Автономної Республіки Крим. У цьому розумінні орган публічної влади формується на підставі Конституції та законів України в чітко визначеному порядку; здійснює покладені на нього завдання та функції на підставі публічно-владних повноважень, власної компетенції; його особовий (посадовий) склад об'єднується правовими зв'язками в одне ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою визначених форм організації й методів діяльності; він реалізує надані йому повноваження з метою задоволення публічного інтересу; має право ухвалювати рішення, загальнообов'язкові до виконання на відповідній території.

Визначено чітку системно-структурну організацію державної влади з урахуванням територіальних чинників її організації, висвітлено зв'язки кожного елемента системи державної влади з відповідним територіальним рівнем її організації та взаємини між елементами цієї системи публічної влади.

Доведено, що системно-структурна організація публічної влади безпосередньо пов'язана з її територіальною організацією. У зв'язку з цим структура і штатний розпис органів публічної влади та їхніх апаратів мають враховувати розмір території, на якій вони створюються, а також завдання, виконання яких має забезпечити орган публічної влади.

Надано пропозиції щодо вдосконалення конституційно-правового та законодавчого регулювання установчих повноважень і повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою органів державної влади та місцевого самоврядування.

Запропоновано авторську модель побудови територіальної організації влади на сучасному етапі державотворення, яка, зберігаючи здобутки реформи децентралізації влади, системно поєднує модернізований адміністративно-територіальний устрій з організацією й функціонуванням на його основі системи суб'єктів публічної влади, пропонує критерії для формування адміністративно-територіальних одиниць та органів публічної влади в їхніх межах.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що зроблені в роботі висновки, пропозиції й рекомендації можуть бути використані:

- у науково-дослідній сфері – для дослідження питань територіальної організації публічної влади, поняття публічної влади, системно-структурної організації публічної влади, органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, території держави, адміністративно-територіального устрою, територіального устрою;

- у правотворчості – під час підготовки законопроектів щодо внесення змін до Конституції України, розроблення законопроектів «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеві референдуми», «Про територіальну громаду», «Про комунальну власність», «Про військово-цивільне та військове співробітництво», поправок до законів України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою

України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення» та ін.;

– у *практичній діяльності* – під час прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування, розгляду конституційних подань, конституційних звернень Конституційним Судом України, розгляду справ органами судової влади, іншими суб'єктами правозастосування;

– у *навчальному процесі* – під час підготовки підручників і посібників, а також інших навчальних, навчально-методичних матеріалів із дисциплін «Конституційне право», «Конституційне право України», «Державне будівництво та місцеве самоврядування», «Муніципальне право», «Актуальні проблеми муніципального права», «Державна влада та місцеве самоврядування: питання теорії і практики», «Концептуальні основи децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування», а також при здійсненні викладання вказаних дисциплін у закладах вищої освіти, де відбувається підготовка фахівців у рамках правничих спеціальностей.

Ключові слова: територіальна організація публічної влади, публічна влада, державна влада, місцеве самоврядування, влада Автономної Республіки Крим, системно-структурна організація органів публічної влади, орган публічної влади, територія держави, територіальний устрій, адміністративно-територіальна одиниця, регіон, субрегіон, населений пункт, територія територіальної громади, децентралізація влади.

SUMMARY

Lialiuk O. Yu. Constitutional and legal regulation of the territorial organisation of public authority in Ukraine – Qualification research work, submitted as a manuscript.

Dissertation for the degree of Doctor of Law in the speciality 12.00.02 ‘Constitutional Law; municipal Law’. – Yaroslav Mudryi National Law University, Ministry of Education and Science of Ukraine, Kharkiv, 2025.

The relevance of the topic is related to the need to study and solve a number of doctrinal and applied problems in the field of territorial organisation of public authority in Ukraine. The formation of an effective and efficient administrative-territorial structure, with transparent legal procedures for its establishment and change, is an urgent need for modern state-building. It is the administrative-territorial structure that directly influences the systemic and structural organisation of public authority in the state and is a prerequisite for the latter's ability to fulfil its purpose and perform the functions of the state. The system of authorities is formed on the basis of and taking into account the administrative-territorial division of the state and must take into account its peculiarities. The number of links in such a division makes it possible to assess the degree of centralisation or decentralisation of power and the level of development of democracy in society.

The dissertation is devoted to the development of a modern doctrine of territorial organisation of public authority, the study of territorial and systemic-structural aspects of the construction of institutions of three subsystems of power in Ukraine – state, municipal and republican in the Autonomous Republic of Crimea, the formulation of a modern organisational and legal model of the territorial organisation of public authority, as well as the provision of scientifically based proposals for its improvement, based on foreign experience.

The dissertation is the first comprehensive scientific and legal study in the domestic science of constitutional and municipal law devoted to the territorial organization of public authority, in which: the methodological approaches to

understanding the essence of the territorial organization of public authority are clarified; the concept is formulated and the legal regulation of the territorial organization of public authority is outlined; the legal connection between the form of state structure and the territorial organization of public authority is highlighted; the specifics of the historical and legal dimension of the genesis of changes in the legal regulation of the territorial organization of public authority in Ukraine are revealed; the administrative-territorial structure is defined as the basis of the territorial organization of public authority; a modern organizational and legal model of the territorial organization of public authority is proposed; the systemic-structural organization of state authorities in Ukraine is established; the higher state authorities in the system of territorial organization of power in Ukraine are characterized; the place of central executive bodies and their territorial offices in the system of territorial organization of public authority in Ukraine is established; the role of local state administrations, military and military-civil administrations in the system of territorial organization of public authority in Ukraine is determined; the specific features of the territorial organization of public authority in cities with special status are distinguished; the concept is formulated and the specifics of the legal regulation of the territorial organization of municipal authority are outlined; the territorial organization of power in the Autonomous Republic of Crimea is defined; the role of the territorial community in the system of territorial organization of power in Ukraine is examined; the territorial organization of representative and executive bodies of local self-government is characterized; the place of bodies of self-organization of the population in the system of territorial organization of public authority in Ukraine is determined; the main problems of the modern administrative-territorial structure of Ukraine and the directions of its optimization are highlighted; proposals are made for improving the territorial organization of state power and local self-government; the problems and directions of improving the territorial organization of power in the autonomy are defined.

The study consists of four sections devoted to the general theoretical principles of the territorial organisation of public authority in Ukraine, the

peculiarities of the territorial organisation of state authority in Ukraine, the specifics of the territorial organisation of authority in the Autonomous Republic of Crimea and local self-government, and the main directions for improving the territorial organisation of authority, taking into account domestic and foreign experience.

Methodological approaches inherent in the study of the legal category of ‘territorial organisation of public authority’ in its various aspects, understandings and meanings are highlighted. It is proven that the study of constitutional and municipal legal phenomena requires the application of a special approach, the use of which is determined by the general subject of the study – issues of state studies in the sciences of constitutional and municipal law, which also covers the problems of territorial organisation of power.

It is substantiated that the territorial organisation of public authority is a complex polysystemic entity that includes two separate subsystems – the system of administrative-territorial structure and the system of public authorities, which are closely interrelated and interdependent, have a common goal – the effective organisation and exercise of public authority in the relevant territory, determined by the form of government.

The doctrinal definition of an administrative-territorial unit as part of the territory of the state, which is the spatial basis for the organisation and activities of public authorities, whose legal status depends on its belonging to the relevant level of administrative-territorial structure, and which is created for the purpose of effective management of regional, subregional and local affairs and the development of the socio-economic potential of a particular territory.

The idea is proven that, when formulating the concept of territorial organisation of power, or territorial organisation of public authority, or territorial organisation of the state, domestic doctrine focuses on the common characteristic, so to speak, the ‘core’ of this phenomenon – public authority. It is justified that, when defining the concept of ‘public authority’, it is necessary to apply the systemic-functional purpose of this authority, since, compared to other types of power relations, this reveals its organisation taking into account the socio-territorial

principle. In this regard, public authority is a type of socio-political authority within the territory of the state, which consists in the direct influence of legitimate primary collective entities and established institutions of authority on social relations and their participants with the aim of satisfying the public interest.

It is proposed that a public authority in Ukraine be understood as a relatively separate part of a unified system: a) state authority, built on the constitutional principle of separation of powers, b) local self-government, built on the principles of functional separation of powers, c) or the authority of the Autonomous Republic of Crimea. In this sense, a public authority is formed on the basis of the Constitution and laws of Ukraine in a clearly defined manner; performs the tasks and functions assigned to it on the basis of public authority powers and its own competence; its personnel (officials) are united by legal ties into a single entity (if it is not a single-person body) and operate in a specific territory using specific forms of organisation and methods of activity; it exercises the powers granted to it in order to satisfy the public interest; it has the right to make decisions that are binding in the relevant territory.

A clear systemic and structural organisation of state power has been defined, taking into account the territorial factors of its organisation, and the links between each element of the system of state power and the corresponding territorial level of its organisation and the relationships between the elements of this system of public power have been highlighted.

It has been proven that the systemic and structural organisation of state power is directly related to its territorial organisation. In this regard, the structure and staffing of public authorities and their apparatus must take into account the size of the territory in which they are established, as well as the tasks that the public authority is responsible for performing.

Proposals have been made to improve the constitutional, legal and legislative regulation of the constituent powers and powers in the field of administrative and territorial structure of state authorities and local self-government bodies.

The author's model of territorial organisation of power at the current stage of state building has been proposed, which, while preserving the achievements of the decentralisation of power reform, systematically combines a modernised administrative-territorial structure with the organisation and functioning of a system of public authorities based on it, and proposes criteria for the formation of administrative-territorial units and public authorities within their boundaries.

The practical significance of the results obtained lies in the fact that the conclusions, proposals and recommendations made in the work can be used:

- *in the field of scientific research* – to study issues of the territorial organisation of public authority, the concept of public authority, the systemic and structural organisation of public authority, state authorities, authorities of the Autonomous Republic of Crimea, local self-government bodies and officials, the territory of the state, the administrative-territorial structure, and the territorial structure;

- *in law-making* – during the preparation of draft laws on amendments to the Constitution of Ukraine, the development of draft laws ‘On the Administrative-Territorial Structure’, ‘On Local Referendums’, ‘On Territorial Communities’, “On Communal Property”, “On Military-Civilian and Military Cooperation”, amendments to the laws of Ukraine “On the Procedure for Resolving Certain Issues of the Administrative-Territorial Structure of Ukraine”, “On Local Self-Government in Ukraine”, “On Bodies of Self-Organisation of the Population”, etc.;

- *in practical activities* – during decision-making by state authorities and local self-government bodies, consideration of constitutional submissions and constitutional appeals by the Constitutional Court of Ukraine, consideration of cases by judicial authorities and other law enforcement agencies;

- *in the educational process* – during the preparation of textbooks and manuals, as well as other educational and teaching materials on the subjects of ‘Constitutional Law’, ‘Constitutional Law of Ukraine’, ‘State Building and Local Self-Government’, ‘Municipal Law’, ‘Current Issues of Municipal Law’, ‘State Power and Local Self-Government: Issues of Theory and Practice,’ ‘Conceptual

Foundations of Decentralisation of Power and Local Self-Government Reform,' as well as when teaching these subjects in higher education institutions that train specialists in legal professions.

Keywords: territorial organisation of public authority, public authority, state authority, local self-government, authority of the Autonomous Republic of Crimea, systemic and structural organisation of public authorities, public authority, state territory, territorial structure, administrative-territorial unit, region, subregion, settlement, territory of a territorial community, decentralisation of power.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації

Статті у наукових фахових виданнях

1. Лялюк О. Ю. Аспекти здійснення територіальної реформи в Україні. *Проблеми законності*. 2009. Вип. 104. С. 69–77.
2. Лялюк О. Ю. Загальна характеристика основних напрямків реалізації публічної влади в Україні на сучасному етапі. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 115. С. 21–28.
3. Лялюк О. Ю. Проблемні питання перерозподілу компетенції в системі органів публічної влади. *Проблеми законності*. 2012. Вип. 118. С. 40–47.
4. Лялюк О. Ю. Державний апарат як елемент механізму реалізації публічної влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 81–93.
5. Лялюк О. Ю. Правове регулювання питань територіальної організації влади в Україні. *Проблеми законності*. 2013. Вип. 121. С. 60–68.
6. Лялюк О. Ю. Проблемні питання системно-структурної організації влади Автономної Республіки Крим. *Проблеми законності*. 2013. Вип. 123. С. 77–87.
7. Лялюк О. Конституційно-правовий статус автономних утворень у зарубіжних країнах. *Право України*. 2013. № 6. С. 242–250.
8. Лялюк О. Ю. Територіальна організація публічної влади в Україні як конституційно-правова категорія. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 1 (5). 11 с. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_1_4 (дата звернення: 05.09.2025).
9. Лялюк О. Ю. Особливості територіальної організації публічної влади в містах із спеціальним статусом. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 2 (6). 12 с. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_2_31 (дата звернення: 05.09.2025).
10. Лялюк О. Ю. Територіальні органи центральних органів виконавчої

влади в системі територіальної організації влади в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 30. С. 28–39.

11. Лялюк О. Ю. Деякі питання взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 31. С. 61–74.

12. Лялюк О. Ю. Правове регулювання та практика імплементації законодавства з питань партисипативної демократії в європейських країнах. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 33. С. 73–89.

13. Лялюк О. Ю. Проблемні питання формування територіальної основи об'єднаної територіальної громади в процесі реформування місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 35. С. 83–92. DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2018-35-83>.

14. Лялюк О. Ю. Актуальні питання співвідношення контролю та нагляду в системі місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 37. С. 56–68. DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2019-37-56>.

15. Лялюк О. Ю. Проблеми правового статусу старости в системі територіальної організації влади України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2021. Вип. 41. С. 93–106. DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-41-93>.

16. Лялюк О. Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 157. С. 6–19. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.157.256296>.

17. Лялюк О. Ю. Практичні приклади формування та вирішення окремих колізій та правової невизначеності у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2022. Вип. 43. С. 92–106. DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2022-43-92>.

18. Лялюк О. Ю. Правове регулювання компетенції місцевого

самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 160. С. 6–23. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.160.273170>.

19. Лялюк О. Ю. Проблеми функціонування органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2023. Вип. 45. С. 137–149. DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-137>.

20. Лялюк О. Ю. Загальна характеристика проблем адміністративно-територіального устрою у сфері місцевого самоврядування. *Проблеми законності*. 2024. Вип. 166. С. 6–25. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.166.314078>.

21. Лялюк О. Ю. Моделі та механізми реформування муніципальної системи України в аспекті посилення її ролі у післявоєнному відновленні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2024. Вип. 47. С. 52–63. DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-47-52>.

22. Lialiuk O. Yu., Grynychak A. A., Danelciuc-Colodrovschi N. Municipalities in the system of territorial organization of public authority in the European countries: prospects for Ukraine. *Theory and Practice of Jurisprudence*. 2025. Iss. 1 (27). P. 6–25. DOI: <https://doi.org/10.21564/2225-6555.2025.27.320817>.

Статті, опубліковані у виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз даних Scopus та Web of Science

23. Challenges for local authorities: the politics and practice of financial management in the way for sustainable development / V. Teremetskyi, V. Velychko, O. Lialiuk, I. Gutsul, S. Smereka, V. Sidliar. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2021. Vol. 24, Spec. Iss. 1 : Business Ethics and Regulatory Compliance. 1–7 p. ISSN: 1544-0044-24-S1-212. URL: <https://www.abacademies.org/articles/challenges-for-local-authorities-the-politics-and-practice-of-financial-management-in-the-way-for-sustainable-developme.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).

24. Improvement of land relations in the context of sustainable development of rural areas in Ukraine / S. Sharapova, T. Lisova, V. Bredikhina, O. Lialiuk. *Journal of Environmental Management and Tourism*. 2021. Vol. 12, Iss. 7. P. 1899–1905. DOI: [https://doi.org/10.14505/jemt.12.7\(55\).15](https://doi.org/10.14505/jemt.12.7(55).15).

25. Public administration as one of the forms for exercising state power / S. H. Serohina, O. M. Mykolenko, V. Seliukov, O. Lialiuk. *Jurnal Cita Hukum = Indonesian Law Journal*. 2021. Vol. 9, Iss. 2. P. 279–290. DOI: <https://doi.org/10.15408/jch.v9i2.21692>.

26. O. Lialiuk, T. Lisova, S. Sharapova, V. Bredikhina. Rural areas as a basis for the formation of agro-social systems under conditions of decentralization in Ukraine. *Revista de Ciências Agroveterinárias Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)*. Lages, Brasil. 2025. v. 24. n. 1. P. 223-242. DOI: 10.5965/223811712412025223.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

27. Лялюк О. Ю. Проблемні питання організаційної будови місцевих рад в Україні. *Треті Конституційні читання* : зб. тез доп. і повідомл. Міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів, присвяч. пам'яті акад. права Ю. М. Тодики (м. Харків, 28–29 травня 2010 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана ; Нац. юрид. акад. України. Харків : Права людини, 2010. С. 452–454.

28. Лялюк О. Ю. Становлення основ місцевого самоврядування як умова розвитку публічної влади в Україні. *Юридична осінь 2010 року* : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасників всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (м. Харків, 23–24 листоп. 2010 р.) / Нац. юрид. акад. України. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2010. С. 80–82.

29. Лялюк О. Ю. Окремі проблеми визначення механізму реалізації муніципальної влади та його складу. *Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації* : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 верес. 2011 р.) / редкол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, А. П. Гетьман, С. Г. Серьогіна та ін. Харків, 2011. С. 74–77.

30. Лялюк О. Ю. Принцип оптимальної децентралізації влади в системі місцевого самоврядування в Україні. *Юридична осінь 2011 року* : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасників всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (м. Харків, 9 листоп. 2011 р.) / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2011. С. 155–158.

31. Лялюк О. Ю. Місцеве самоврядування як важливий індикатор розвитку громадянського суспільства в Україні. *Громадське життя Харківщини за 20 років незалежності України* : зб. тез Форуму (м. Харків, 27–28 верес. 2011 р.). Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. С. 226–227.

32. Лялюк О. Ю. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в аспекті реалізації «Програми «східне партнерство». *Програма «Східне партнерство» як правова платформа співпраці України та ЄС* : зб. наук. пр. : матеріали міжн. наук.-практ. семінару (м. Харків, 19 квіт. 2012 р.). Харків : Ін-т держ. буд-ва і місц. самоврядування, 2012. С. 31–33.

33. Лялюк О. Ю. Недоліки правового регулювання територіальної організації влади в Україні. *Цінності сучасного конституціоналізму. V Тодиківські читання* : зб. тез наук. доп. і повідомл. Міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (м. Харків, 28–29 верес. 2012 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Права людини, 2012. С. 176–178.

34. Лялюк О. Ю. Деякі проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні. *Юридична осінь 2012 року* : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасників всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів, (м. Харків, 13 листоп. 2012 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2012. С. 84–86.

35. Лялюк О. Ю. Шляхи імплементації норм Європейської хартії місцевого самоврядування в національне законодавство. *Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму. VI Тодиківські читання* : зб. тез наук. доп. і повідомл. Міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (м. Харків, 27–28 верес. 2013 р.) / за ред. А. П. Гетьмана. Харків :

Права людини, 2013. С. 81–82.

36. Лялюк О. Ю. Проблеми запровадження державно-правових експериментів в Україні. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України» (м. Харків, 20–21 листоп. 2013 р.) / Нац. акад. прав. наук України. Харків, 2013. С. 285–287.

37. Лялюк О. Ю. Деякі напрямки конституційно-правового реформування територіального устрою в Україні. *Конституційна реформа як вимога сучасності* : матеріали наук.-практ. інтернет-конф. (м. Харків, 25 черв. 2014 р.). Харків, 2014. С. 27–30.

38. Лялюк О. Ю. Окремі проблеми територіальної організації влади на місцевому рівні. *Стратегія проведення конституційної реформи в умовах інтеграції України до ЄС* : зб. ст. та тез доп. за матеріалами наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 трав. 2015 р.) / редкол.: С. Г. Серьогіна, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2015. С. 24–28.

39. Лялюк О. Ю. Принцип територіальності як основоположна засада конституційного ладу та його значення для організації влади. *Юридична осінь 2015 року* : зб. тез доп. та наук повідомл. учасників всеукр. наук. конф. молодих учених (м. Харків, 11 листоп. 2015 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. С. 59–62.

40. Лялюк О. Ю. До питання щодо децентралізації державної влади в Україні. *Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні (до 20-річчя прийняття Конституції України)* : зб. наук. тез доп. за матеріалами наук.-практ. конф. (м. Харків, 22 черв. 2016 р.) / редкол.: С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, П. М. Любченко. Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2016. С. 91–94.

41. Лялюк О. Ю. Органи самоорганізації населення в системі територіальної організації влади в Україні. *Юридична осінь 2016 року* : зб. тез

доп. та наук. повідомл. учасників всеукр. наук. конф. молодих учених (м. Харків, 15 листоп. 2016 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого : Мадрид, 2016. С. 20–21.

42. Лялюк О. Ю. Територіальна громада як елемент територіальної організації влади в Україні. *Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки* : тези доп. та наук. повідомл. учасників наук.-практ. конф. (м. Харків, 21–22 жовт. 2016 р.). Харків, 2016. С. 70–77.

43. Лялюк О. Ю. Адміністративно-територіальна одиниця як правова категорія. *Матеріали круглого столу «Україна на шляху європеїзації територіальної організації влади та публічного управління: здобутки, виклики та перспективи»* (м. Харків, 14 трав. 2021 р.). Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2021. С. 45–49.

44. Лялюк О. Ю. Територіальна організація та обсяг владних повноважень публічних інституцій: аспекти взаємозалежності. *Політична система України за умов глобальних викликів і локальних проблем* : зб. матеріалів XXXIV Харків. політол. читань (м. Харків, 21 квіт. 2021 р.). Харків : Право, 2021. С. 85–87.

45. Лялюк О. Ю. Проблеми запровадження агломерацій як елементу системи територіальної організації влади в Україні. *Регіональна політика ЄС: концепції, напрямки, значення для України* : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 23 квіт. 2021 р.). Харків : Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна, 2021. С. 219–221.

46. Лялюк О. Ю. Історико-правовий вимір генези «територіальної організації влади». *Актуальні питання територіальної організації влади, організації та здійснення місцевого самоврядування в період післявоєнного відновлення України* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 13 груд. 2024 р.) / редкол.: С. Г. Серьогіна, Ю. Л. Бошицький, О. Ю. Лялюк та ін. Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування НАПрН України, 2024. С. 61–66.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....	4
ВСТУП	5
РОЗДІЛ 1. ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	28
1.1. Методологічні підходи до розуміння сутності територіальної організації публічної влади.....	27
1.2. Поняття та правове регулювання територіальної організації публічної влади.....	46
1.3. Зв'язок державного устрою й територіальної організації публічної влади.....	80
1.4. Генеза територіальних змін в організації публічної влади: історико-правовий вимір.....	102
1.5. Адміністративно-територіальний устрій як основа територіальної організації публічної влади	128
1.6. Сучасна організаційно-правова модель територіальної організації публічної влади в Україні.....	148
Висновки до розділу 1	179
РОЗДІЛ 2. ОСОБЛИВОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ	185
2.1. Системно-структурна організація органів державної влади в Україні.....	185
2.2. Вищі органи державної влади в системі територіальної організації публічної влади в Україні.....	209
2.3. Центральні органи виконавчої влади та їхні територіальні органи в системі територіальної організації публічної влади в Україні.....	237
2.4. Місцеві державні адміністрації, військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації публічної влади в Україні.....	257

2.5. Особливості територіальної організації публічної влади в містах зі спеціальним статусом	280
Висновки до розділу 2	302
РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	
3.1. Поняття та специфіка правового регулювання територіальної організації муніципальної влади	311
3.2. Територіальна організація публічної влади в Автономній Республіці Крим.....	341
3.3. Територіальна громада в системі територіальної організації публічної влади в Україні	354
3.4. Територіальна організація представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування	379
3.5. Органи самоорганізації населення в системі територіальної організації публічної влади в Україні.....	404
Висновки до розділу 3	419
РОЗДІЛ 4. ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....	
4.1. Основні проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою України та напрями його оптимізації.....	427
4.2. Удосконалення територіальної організації державної влади й місцевого самоврядування.....	448
4.3. Удосконалення територіальної організації публічної влади Автономної Республіки Крим.....	466
Висновки до розділу 4	487
ВИСНОВКИ.....	491
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	503
ДОДАТКИ.....	586

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

АРК – Автономна Республіка Крим

ВК України – Виборчий кодекс України

ВР АРК – Верховна Рада Автономної Республіки Крим

ВРУ – Верховна Рада України

ВС – Верховний Суд

ЖК України – Житловий кодекс України

ЗК України – Земельний кодекс України

ЗУ – Закон України

КМДА – Київська міська державна адміністрація

КМУ – Кабінет Міністрів України

КСУ – Конституційний Суд України

КУ – Конституція України

МДА – Місцеві державні адміністрації

Методика – Методика формування спроможних територіальних громад,
затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015 р.
№ 1214

ОЗУ – Основний Закон України

ОСН – органи самоорганізації населення

ОТГ – об'єднана територіальна громада

пп. – пункти

ПУ – Президент України

РМ АРК – Рада міністрів Автономної Республіки Крим

РНБОУ – Рада національної безпеки і оборони України

САР – спеціальний адміністративний район (у Китаї)

СБУ – Служба безпеки України

ТО ЦОВВ – територіальні органи центральних органів виконавчої влади

ЦОВВ – центральні органи виконавчої влади

ЦК України – Цивільний кодекс України

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми дослідження. Питання організації публічної влади завжди викликали інтерес і були предметом аналізу й досліджень науковців різних галузей правової науки. Такі пошуки акцентували увагу на встановленні сутності важливих правових категорій – публічної влади, поділу влади, порядку формування та механізму реалізації влади, державного апарату, муніципальної влади, влади Автономної Республіки Крим тощо. Безумовно, існує безпосередня залежність ефективності функціонування публічно-владних інституцій та здатності реалізації ними владних повноважень в інтересах населення країни від способу їх формування, кількості рівнів практичної організації та характеру взаємодії між владними структурами.

Найважливішим і чи не головним принципом, що покладається в основу організації публічної влади, є її територіальність. Саме територія України в межах її державних кордонів, а також її окремі частини стають просторовою основою функціонування системи публічної влади. Процеси формування механізму публічної влади, зміни в організації окремих публічно-владних інституцій не відбуваються без урахування особливостей територіального устрою держави. З огляду на це в законодавстві та в наукових джерелах отримало поширення таке поняття, як «територіальна організація влади».

Особливо активно це поняття почало використовуватися у зв'язку з проведенням в Україні реформи децентралізації влади, яка передбачає здійснення перетворення місцевого самоврядування й територіальної організації влади. Ці суттєві системно-структурні та функціональні зміни системи управління з урахуванням адміністративно-територіального поділу країни вимагають від науковців пошуку відповідей на низку важливих питань, зокрема, що таке територіальна організація влади, про яку саме владу йдеться при вживанні в законодавстві згадки про її територіальну організацію, яке значення має територіальна організація влади в межах конституційно-правової

матерії, чи має це поняття певний сталий розвиток і власне історичне коріння, у чому полягають особливості законодавчого закріплення цієї категорії і як її слід розуміти в науці, яку роль відіграє адміністративно-територіальний устрій для функціонування органів влади, як наукові дослідження можуть вплинути на вдосконалення правової основи територіальної організації влади та її реальної організації на практиці?

Пошук відповідей на ці питання вимагає розроблення досконалої теоретичної моделі територіальної організації публічної влади, яка б ураховувала специфіку правового регулювання суспільних відносин у цій сфері на всіх рівнях правового регулювання, починаючи від конституційного і завершуючи локальним. Формування такої моделі передбачає врахування правового статусу всіх ключових суб'єктів публічної влади, які компетентні впливати на територію діяльності владних суб'єктів та їх системно-структурну організацію. Її формування вимагає передбачення й урахування низки додаткових чинників, зокрема жваву динаміку розвитку суспільних відносин у сфері організації публічної влади, постійні зміни пріоритетів державної політики в різних галузях, суттєві територіальні диспропорції, які ускладнюють пошук наукових і практичних розробок остаточної моделі системи територіальної організації публічної влади.

Разом із тим ефективне функціонування системи влади в цілому неможливе без правової регламентації ключових засад її формування, чинників взаємозалежності системи влади та характеристик території, на яку вона поширюється, урахування цих характеристик під час прийняття рішень, що впливають на зміни в системі владних суб'єктів та в системі адміністративно-територіального поділу. У протилежному випадку така система буде приречена на постійну стагнацію, неспроможність виконати поставлені перед нею завдання та негативно позначатиметься на всьому механізмі держави і місцевого самоврядування. Саме тому необхідно дослідити наявні підходи до визначення моделі територіальної організації публічної влади та запропонувати шляхи її вдосконалення з урахуванням змін

системно-структурної організації публічної влади.

На сьогодні питання організації публічної влади виступають провідним об'єктом конституційно-правових відносин, адже засади її організації закладено саме на конституційному рівні. Особливого значення набуває територіальна основа діяльності органів публічної влади, адже цей аспект безпосередньо визначає ступінь ефективності останньої. Територіальність завжди визнавалася однією з головних передумов ефективної діяльності органів влади, їхньою провідною ознакою у процесі надання публічних послуг та реалізації компетенції. Удосконалення правового регулювання територіальної організації влади безпосередньо стосується всіх її підсистем – державної, Автономної Республіки Крим та муніципальної, що підвищує затребуваність і значущість порушеної проблематики. Ці проблеми потребують детального наукового дослідження широкого кола теоретичних і практичних питань, пов'язаних з адміністративно-територіальним устроєм, механізмом та критеріями формування органів влади за територіальним принципом, утворенням територіальних рівнів управління, розмежуванням компетенції та взаєминами між різними підсистемами влади, а також потребами в реформуванні як територіальних, так і організаційних засад публічної влади.

Особливої актуальності набуває питання визначення сутності адміністративно-територіального устрою, який є основою та інструментом для територіальної організації публічної влади. На сьогодні у правовій доктрині існує незначна кількість фундаментальних праць, що стосуються території держави. В окремих монографічних роботах територія розглядається переважно як об'єкт міжнародного права («Територія і кордони у міжнародному праві», 2014 р.), деякі праці присвячено адміністративно-територіальному устрою держави («Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування» (2016 р., за ред. В. С. Кравцева); «Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи» (2009 р., за ред. О. В. Турчинова)), низка робіт

орієнтовані на дослідження територіальної основи державної влади й місцевого самоврядування («Проблеми правового регулювання територіальної організації влади в Україні» (2018 р., за ред. П. М. Любченка), «Конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні» (2019 р., З. С. Кравцова), або дослідження проблем територіальності в Автономній Республіці Крим («Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу» (2002 р., О. Л. Копиленко), «Автономія та її роль у державному будівництві (країни Європи)» (2009 р., Н. А. Мяловицька), «Проблеми конституційно-правового регулювання організації та функціонування органів влади Автономної Республіки Крим» (2012 р., кол. авт.: С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, О. Ю. Лялюк та ін.). Однак не всі наведені праці відображають системний підхід до розуміння територіальної організації публічної влади в державі. Тому необхідність дослідження обраної тематики зумовлюється, крім іншого, відсутністю комплексних монографічних (дисертаційних) праць із зазначених питань. Як правило, науковці приділяють увагу лише дослідженню окремих підсистем влади або проблемам формування адміністративно-територіального устрою країни в цілому. Однак територіальна організація влади має здійснюватися системно, враховуючи насамперед територіальний чинник, що дозволить запропонувати чіткі механізми утворення і зміни територій та формування органів публічної влади відповідно до територіального принципу.

Крім того, на сучасному етапі розвитку України загострилися проблеми реформування територіального устрою, що зумовлено необхідністю удосконалення функціонування системи центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій та потребами подальшого проведення реформи місцевого самоврядування. Тривалий час Україна вибудовувала систему адміністративно-територіального устрою за радянським зразком, хоча, ще з 1996 р. виникла конституційна вимога щодо оновлення правового регулювання цих питань і, як наслідок, демократичної трансформації адміністративно-територіального устрою. Проте більш-менш

активні дії з цього приводу було зроблено лише з набуттям чинності у 2023 р. Закону України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України». Утім положення цього Закону ще не повною мірою апробовано на практиці, а наслідки їхньої реалізації не спрогнозовано.

Значущими є питання теоретичного визначення концептуальних засад територіальної організації публічної влади, встановлення особливостей її правового регулювання, визначення рівнів територіальної організації влади, формування сучасної моделі адміністративно-територіального устрою держави. За нашою думкою, саме ці аспекти впливають на безпосереднє функціонування органів публічної влади та якість надання ними послуг населенню.

В умовах європейської інтеграції України необхідно враховувати зарубіжний досвід формування територіальної організації публічної влади, що висвітлює результати адміністративно-територіальних і територіальних реформ у провідних європейських країнах (Польщі, Франції, Чехії, Словаччині, Нідерландах та ін.), особливості територіальної організації влади в автономних утвореннях (території Франції, Данії, Китаю тощо), що дозволить сформувати ефективну дію територіальної основи для публічно-владних інституцій.

Особливі виклики для територіальної організації публічної влади в Україні були спричинені повномасштабним вторгненням на територію нашої держави РФ та запровадженням воєнного стану. Ці процеси зумовили формування нетипових для мирного часу військових структур на різних територіальних рівнях, викликали нові питання їхньої взаємодії з іншими органами державної влади та з системою місцевого самоврядування, а також позначилися на організації публічної влади в цілому.

Вищезначені проблемні питання зумовлюють необхідність і важливість комплексного наукового дослідження конституційно-правової регламентації територіальної організації публічної влади в Україні.

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

Дисертація виконана відповідно до плану наукових досліджень кафедри державного будівництва 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 рішенням вченої ради Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого (протокол № 1 від 29.08.2025 р.).

Мета і завдання дослідження. Метою дослідження є комплексне науково-теоретичне та практико-прикладне формування моделі територіальної організації публічної влади з урахуванням адміністративно-територіального чинника й системно-структурної організації публічної влади в Україні.

Згідно з указаною метою було поставлено такі завдання:

- систематизувати методологічні підходи до розуміння сутності територіальної організації публічної влади;
- сформулювати поняття територіальної організації публічної влади;
- охарактеризувати правове регулювання територіальної організації публічної влади;
- виявити зв'язок форми державного устрою й територіальної організації публічної влади;
- розкрити генезу територіальних змін в організації публічної влади України в історико-правовому вимірі;
- визначити адміністративно-територіальний устрій як основу територіальної організації публічної влади;
- запропонувати сучасну комплексну організаційно-правову модель територіальної організації публічної влади;
- з'ясувати системно-структурну організацію органів державної влади в Україні;
- надати характеристику вищих органів державної влади в системі

територіальної організації публічної влади в Україні;

- встановити місце центральних органів виконавчої влади та їхніх територіальних органів у системі територіальної організації публічної влади в Україні;

- виявити роль місцевих державних адміністрацій, військових та військово-цивільних адміністрацій у системі територіальної організації публічної влади в Україні;

- висвітлити особливості територіальної організації публічної влади в містах зі спеціальним статусом;

- сформулювати поняття та виявити специфіку правового регулювання територіальної організації муніципальної влади;

- охарактеризувати територіальну організацію влади в Автономній Республіці Крим;

- встановити місце територіальної громади в системі територіальної організації публічної влади в Україні;

- охарактеризувати територіальну організацію представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування;

- встановити місце органів самоорганізації населення в системі територіальної організації публічної влади в Україні;

- виявити та виокремити основні проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою України та напрями його оптимізації;

- запропонувати напрями удосконалення територіальної організації державної влади;

- запропонувати напрями удосконалення територіальної організації місцевого самоврядування;

- визначити напрями удосконалення територіальної організації влади автономії.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини у сфері територіальної організації публічної влади.

Предметом дослідження є конституційно-правове регулювання територіальної організації публічної влади в Україні.

Методи дослідження. Задля досягнення мети й виконання поставлених завдань у роботі застосовано загальні й спеціальні методи наукового пізнання. Загальнофілософські методи дослідження, зокрема діалектичний підхід, дозволив розкрити сутність «територіальної організації публічної влади» в її розвитку та взаємозв'язку з іншими правовими категоріями (підрозділи 1.2, 1.3). У роботі широко застосовуються різноманітні діалектичні прийоми, зокрема співвідношення форми та змісту (під час аналізу багатоаспектності категорії «територіальна організація влади» (підрозділ 1.2)), кількості й якості (під час дослідження системи адміністративно-територіального поділу держави та рівня спроможності відповідних адміністративно-територіальних одиниць і територіальних громад (підрозділ 1.5)), абстрактного й конкретного (під час моделювання пропозицій і змін до адміністративно-територіального поділу держави (підрозділи 1.6, 4.1)). Синергетичний підхід дозволив визначити територію держави як певну самоорганізовану систему для функціонування органів публічної влади та їхніх посадових осіб (підрозділи 1.2, 1.3).

За допомогою логічного методу сформульовано основні терміни, поняття, а також проведено класифікації, зокрема: видів органів влади, адміністративно-територіальних одиниць, рівнів територіального устрою, проблем територіальної організації влади тощо (розділи 1–4). Історичний метод використано для висвітлення генези територіальних змін в організації публічної влади України (підрозділ 1.4). Системний метод було застосовано для виокремлення системно-структурної організації державної влади, системи влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування (підрозділи 2.1, 3.1 і 3.2), а також для характеристики територіальної організації влади як складного системного утворення, у якому перебувають у взаємозалежності два потужні елементи – територія й публічно-владні суб'єкти. Крім того, кожен із цих елементів є окремою системою, що включає власні елементи (підрозділ

1.2). Метод узагальнення дозволив виділити ознаки певного виду територіальних одиниць, наприклад сіл чи міст, або ознаки певної підсистеми органів влади – державної, муніципальної, влади автономії (підрозділи 1.5, 1.6, 2.1, 3.1).

У процесі дослідження правотворчих аспектів, у тому числі конституційно-правової регламентації територіальної організації влади, використано формально-юридичний метод (підрозділ 1.2, 3.1). Своєю чергою формально-логічний метод надав можливості виявити прогалини й колізії правового регулювання питань територіальної організації влади (розділ 4). За допомогою компаративного методу було досліджено практику територіальної організації влади в зарубіжних країнах, що дало можливість запропонувати напрямки її вдосконалення в Україні.

Наукова новизна одержаних результатів. Представлена робота є першим у вітчизняній науці конституційного і муніципального права комплексним науково-правовим дослідженням територіальної організації публічної влади в Україні. За наслідками здійсненої наукової розробки сформульовано положення, а також зроблено обґрунтовані висновки, що характеризуються науковою новизною.

Уперше:

- сформульовано позицію, що в основу самоорганізації території насамперед покладено вибір населенням свого місця проживання на конкретній території (село, селище, місто) та вирішення там питань своєї життєдіяльності. Тільки така територія потребує управління, яка має власну соціальну основу, оскільки первинним елементом управління слід вважати саме населення. Управління територією є вторинним, похідним від управління населенням, адже враховує запити від населення, його побажання, пріоритети тощо. Таке управління вимагає формування системи суб'єктів публічної влади та їхньої організації з урахуванням територіальності. Це визначає територію як самоорганізовану систему для населення та владних суб'єктів;

- сформульовано визначення «територіальної організації публічної

влади» як складного полісистемного утворення, що включає дві окремі підсистеми – систему адміністративно-територіального устрою та систему публічно-владних суб'єктів, які перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності одна від одної, мають спільну мету – ефективну організацію та здійснення публічної влади на відповідній території, зумовлену формою державного устрою;

- доведено, що територіальна організація влади, як конституційно-правова категорія, вперше з'являється в нормах виборчого законодавства, яке виступає основою для формування системно-структурної організації публічної влади;

- виокремлено показники ефективності системи територіальної організації публічної влади: 1) задоволеність населення розташуванням органів публічної влади громадського, локального, районного у місті та допоміжного рівнів (час на дорогу складає до 30 хв.) та якістю послуг, які вони надають (зрозумілість наведеної інформації про послуги, простота, кількість послуг, повнота надання послуг, швидкість, застосування електронного документообігу); 2) задоволеність населення розташуванням органів публічної влади регіонального та субрегіонального рівнів (час на дорогу складає до 120 хв.); 3) економія ресурсів: фінансових (застосування електронних засобів при наданні послуг, компактність розміщення служб), кадрових (оптимальність кадрового забезпечення, застосування електронного документообігу); 4) швидкість пристосування (реагування) системи територіальної організації влади до змінюваних умов (наявність чітко встановленої системи адміністративно-територіального поділу, чітко визначені правила встановлення територіальної юрисдикції органів влади та її меж, визначений порядок зміни статусу адміністративно-територіальних одиниць тощо);

- обґрунтовано доктринальне визначення адміністративно-територіальної одиниці як частини території держави, що є просторовою основою для проживання населення (жителів) й організації та діяльності

органів публічної влади, правовий статус якої залежить від належності до відповідного рівня адміністративно-територіального устрою, та створена з метою здійснення ефективного управління регіональними, субрегіональними і місцевими справами й розвитку соціально-економічного потенціалу певної території;

- запропоновано визначення поняття відносин у сфері територіальної організації влади як відносин, що складаються в процесі: 1) формування (утворення), реорганізації (приєднання, об'єднання, виділення), зміни меж, ліквідації, найменування, перейменування, зміни категорії територій, де функціонують органи публічної влади (державної влади, місцевого самоврядування, влади Автономної Республіки Крим); 2) змін у системно-структурній організації органів публічної влади;

- сформульовано авторську організаційно-правову модель територіальної організації публічної влади, яка передбачає семирівневу її систему, що нараховує загальнодержавний рівень та шість адміністративно-територіальних рівнів (регіональний, субрегіональний, громадівський, локальний, районний у містах та допоміжний). Території в межах цих рівнів поділяються на категорії, зокрема, населені пункти на локальному рівні та територія територіальної громади на громадівському рівні можуть бути сільськими, селищними чи міськими. Відповідні категорії запропоновано для міських населених пунктів. Визначено показники (критерії), за наявності яких територію можна віднести до певного рівня, або до певної категорії, а також встановлено систему публічно-владних інституцій для кожного територіального рівня та критерії, що визначають можливість організації та діяльності органів публічної влади на відповідних територіальних рівнях;

- запропоновано змінити обсяг повноважень Верховної Ради України у сфері правового регулювання адміністративно-територіального устрою, закріпивши в якості основного об'єкта її регулювання виключно території областей, Автономної Республіки Крим та міст із спеціальним статусом (регіональний рівень);

– запропоновано законодавчо закріпити спрощену та розширену моделі територіальної організації центральних органів виконавчої влади. Спрощена передбачає формування територіальних органів центральних органів виконавчої влади виключно в межах адміністративно-територіальних одиниць областей. Розширена модель полягає у можливості запроваджувати більш складну територіальну організацію на інших територіальних рівнях, з урахуванням специфіки діяльності відповідного центрального органу виконавчої влади та інших критеріїв;

– запропоновано авторський проєкт концепції реформування територіальної організації влади, який має стати основою для подальшого реформування конституційно-правового регулювання цих питань. Реалізація положень запропонованої концепції передбачає регламентацію в нормах Конституції України нових територіальних утворень, які з'явилися в Україні (територій територіальних громад, населених пунктів, допоміжних функціонально-територіальних утворень), а також засад організації системи адміністративно-територіального устрою, його рівнів, видів адміністративно-територіальних одиниць та територіальних утворень, їхніх категорій, визначення засад їхнього формування, реорганізації (об'єднання, виділення), ліквідації, зміни меж, найменування, перейменування. Крім того, запропоновано врахувати в конституційних нормах: а) зміну компетенції Верховної Ради України в напрямку регламентації регіонального рівня – областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва, Севастополя (п. 29 ч. 1 ст. 85), б) закріплення компетенції Кабінету Міністрів України щодо територій територіальних громад та населених пунктів (ст. 116), в) розширення повноважень обласних рад щодо управління територіями районного рівня (ч. 2 ст. 143); г) регламентація загальних засад правового статусу допоміжних територіально-функціональних утворень, суб'єктів, порядку та підстав їхнього створення (ст. 133). Запропонована концепція містить напрямки змін законодавчого регулювання питань територіальної організації влади, що пов'язані з внесенням змін до Закону України «Про

порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про центральні органи виконавчої влади» та ін.;

– запропоновано зміни до розділу IX Конституції України, які дозволяють розв'язати проблеми, що існують у сфері адміністративно-територіального устрою України, й передбачають: 1) удосконалення системи принципів адміністративно-територіального устрою, 2) конституювання категорії «адміністративно-територіальна одиниця», 3) закріплення системи адміністративно-територіальних одиниць в Україні, 4) встановлення рівнів адміністративно-територіального поділу та засад їхнього правового статусу, 5) регламентація засад правового статусу територіальних утворень допоміжного рівня.

Удосконалено:

– поняття державного устрою як ширшої, ніж державний лад, категорії; державний устрій є складним політико-правовим явищем, що враховує всю політико-територіальну організацію держави, включаючи всі підсистеми публічної влади, сформовані в цій державі, зокрема не лише систему органів державної влади, а й систему місцевого самоврядування та систему влади Автономної Республіки Крим;

– поняття адміністративно-територіального устрою, що являє собою систему адміністративно-територіальних одиниць, інших передбачених законодавством територіальних утворень та формується під впливом особливостей організації, діяльності та взаємодії органів публічної влади у межах відповідних територій, а також особливостей взаємовпливу самих територій і кількісних показників соціальної основи (жителів);

– характеристику відносин у сфері територіальної організації влади з урахуванням умов становлення національної правової системи України, виробленням власних традицій правової регламентації цих питань. У зв'язку з цим відносини у сфері територіальної організації влади запропоновано поділити на дві групи: 1) пов'язані із впливом (встановленням,

реорганізацією) на систему адміністративно-територіального устрою;
2) пов'язані з формуванням та функціонуванням системи публічно-владних інституцій з урахуванням адміністративно-територіального поділу, що існує;

– поняття публічної влади як стрижня територіальної організації публічної влади, яке базується на системно-функціональному призначенні цієї влади, що порівняно з іншими різновидами владних відносин висвітлює її організацію з урахуванням соціально-територіального принципу. У зв'язку з цим публічна влада – це різновид суспільно-політичної влади в межах території держави, яка полягає в безпосередньому впливі легітимованих первинних колективних суб'єктів та сформованих владних інституцій на суспільні відносини та їхніх учасників, з метою задоволення публічного інтересу;

– поняття органу публічної влади в Україні, який запропоновано розуміти, як відносно відокремлену частину єдиної системи: а) державної влади, побудованої за конституційним принципом поділу влади, б) місцевого самоврядування, побудованої на засадах функціонального розмежування повноважень, в) або влади Автономної Республіки Крим. У такому розумінні орган публічної влади формується на підставі Конституції України та Законів України в чітко визначеному порядку; здійснює покладені на нього завдання та функції на підставі публічно-владних повноважень, власної компетенції; його особовий (посадовий) склад об'єднується правовими зв'язками в одне ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою визначених форм організації та методів діяльності; реалізує надані йому повноваження з метою задоволення публічного інтересу; має право ухвалювати рішення, загальнообов'язкові до виконання на відповідній території;

– бачення системного характеру державної влади, за якого в межах цієї системи можна виокремити: за суб'єктами її здійснення – первинний рівень, який становить народ України як першоджерело влади, та вторинний, який складають органи державної влади; за територіальними рівнями здійснення

державної влади України – загальнодержавний, регіональний, а також, у разі необхідності та відповідності критеріям, – субрегіональний, громадівський, локальний та допоміжний;

– підхід про те, що рівень районів, щодо реорганізації якого на сьогодні закріплено повноваження Верховної Ради України, уже втратив своє колишнє призначення як території регіонального рівня та економічної основи господарства. На сьогодні вони більшою мірою використовуються з управлінської точки зору, що є передумовою для зміни повноважень Верховної Ради України стосовно цього рівня;

– положення про те, що установчі повноваження Верховної Ради України щодо формування системно-структурної організації влади пов'язані з повноваженнями у сфері адміністративно-територіального устрою тоді, коли йдеться про утворення (призначення, затвердження) чи припинення (ліквідацію) діяльності публічно-владних суб'єктів, які діють із локальним правовим статусом, або таких, що діють із загальнодержавним статусом, проте функціонально можуть впливати на формування чи функціонування органів публічної влади в конкретних адміністративно-територіальних одиницях чи інших територіальних формуваннях;

– підхід щодо запровадження моделі роздільного функціонування системи місцевого самоврядування та системи виконавчої влади в Києві, зі збереженням їхньої взаємодії. Основою цієї моделі має стати територіальний принцип, у зв'язку з чим місцеве самоврядування позбавиться так званої «колаборації» з державною виконавчою владою на рівні міста Києва і стане основною системою публічної влади на цьому рівні, а в районах міста будуть функціонувати районні в місті Києві державні адміністрації.

Набули подальшого розвитку:

– положення про те, що ефективно побудована територіальна організація влади є запорукою збереження територіальної цілісності держави, інструментом для встановлення балансу між політичними силами, способом наближення влади до суспільства;

– підходи щодо класифікації еволюції правового регулювання правового регулювання територіальних змін в Україні на три історичні періоди, кожний з яких своєю чергою характеризується наявністю етапів і стадій. Так, період I – це «період формування суверенності» («пошук територіальної ідентичності»), до якого входять етап 1 «стародавній» (або «первинний», або «початковий»), що тривав, починаючи з дати прийняття перших писаних документів епохи Київської Русі (приблизно XI–XII ст.) до початку XX ст., й етап 2 «територіальні зміни під час проголошення Української Народної Республіки»; період II – так званий «радянський», який включає етап 1 – «становлення радянського територіального устрою» й етап 2 – «територіальний устрій за Основним законом 1978 р.»; період III – «сучасний», відлік якого розпочинається з моменту проголошення Декларації про державний суверенітет України. Останній період включає етап 1 – «становлення адміністративно-територіального устрою незалежної України», який відбувався до 2014 р. (до започаткування реформи децентралізації влади), та етап 2 – «новітній», який передбачає вдосконалення адміністративно-територіального устрою відповідно до стандартів Європейського Союзу;

– висновок про необхідність застосування в законодавстві єдиної термінології щодо таких понять, як населений пункт, територія територіальної громади та адміністративно-територіальна одиниця;

– твердження, що структура органу влади включає не лише його внутрішні підрозділи, а й структурні елементи цих внутрішніх підрозділів, що дозволяє говорити про неї як про складний полісистемний комплекс, пронизаний різними видами зв'язків (координаційними та субординаційними) між цими структурними елементами. Таким чином, об'єктом структуризації в «організаційній структурі органу державної влади» може виступати сама організація (структура організації), окремі її підрозділи, керівний апарат (структура керівництва) і кожен елемент як самої організації, так і її апарату, якщо розглядати їх окремо (структура кадрів органу, структура технічних засобів, структура методів управління, структура функцій управління тощо).

Внутрішні підрозділи органів публічної влади можуть мати територіальну відокремленість;

- положення про те, що системно-структурна організація державної влади безпосередньо пов'язана з її територіальною організацією. У зв'язку з цим структура та штатний розпис органів публічної влади та їхніх апаратів має враховувати розмір території, на якій вони створюються, а також завдання, виконання яких має забезпечити орган публічної влади;

- розуміння правового статусу Президента України як органу державної влади та «президентури» – сукупності органів, сформованих та очолюваних президентом;

- твердження про відсутність у системі повноважень Президента України таких, що безпосередньо пов'язані з адміністративно-територіальним устроєм, та його вплив на цю сферу виключно шляхом участі в законотворчій діяльності;

- твердження, що в умовах воєнного стану Президент України отримав можливість реалізації в дискреційній формі установчих, контрольних та координаційних повноважень через військові адміністрації на будь-якому рівні територіальної організації влади (регіональному, субрегіональному, громадівському та базовому (у населених пунктах));

- теза про те, що повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою значною мірою здійснюються Кабінетом Міністрів України. Це пов'язано з бажанням законодавця змістити центр прийняття рішень стосовно територій з Верховної Ради України та забезпечити ухвалення їх більш оперативно та фахово;

- положення про те, що нинішня система територіальної організації судів не враховує повною мірою реалій адміністративно-територіального устрою; відсутні необхідні акти органів влади, зокрема Президента України, які б привели систему судів у відповідність до змін, що відбуваються в адміністративно-територіальному поділі, або такі акти приймаються несвоєчасно. Це викликає комплекс проблем, пов'язаних із функціонуванням

судів та визначенням підсудності;

- твердження про те, що порядок формування й функціонування місцевих державних адміністрацій свідчить про їхній подвійний правовий характер, за якого вони здійснюють представлення інтересів і Уряду, і Президента України на відповідній території;

- положення про необхідність надання установчої компетенції районним та обласним радам щодо формування ними власних виконавчих органів.

Практичне значення одержаних результатів. Дане наукове дослідження має як теоретичне, так і прикладне значення. Одержані результати і зроблені висновки в подальшому можуть бути використані:

- *у науково-дослідній сфері* – для дослідження питань територіальної організації публічної влади, поняття публічної влади, системно-структурної організації публічної влади, органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, території держави, адміністративно-територіального устрою, територіального устрою;

- *у правотворчості* – при підготовці законопроектів щодо внесення змін до Конституції України, розроблення законопроектів «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеві референдуми», «Про територіальну громаду», «Про комунальну власність», поправок до Законів України «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про органи самоорганізації населення» та ін.;

- *у практичній діяльності* – під час прийняття рішень органами державної влади та місцевого самоврядування, розгляду конституційних подань, конституційних звернень Конституційним Судом України, розгляді справ органами судової влади, іншими суб'єктами правозастосування;

- *у навчальному процесі* – під час підготовки підручників і посібників, а також інших навчальних, навчально-методичних матеріалів із дисциплін

«Конституційне право», «Конституційне право України», «Державне будівництво та місцеве самоврядування», «Муніципальне право», «Актуальні проблеми муніципального права», «Державна влада та місцеве самоврядування: питання теорії і практики», «Концептуальні основи децентралізації влади та реформи місцевого самоврядування», а також при здійсненні викладання вказаних дисциплін у закладах вищої освіти, де відбувається підготовка фахівців правничих спеціальностей.

Особистий внесок здобувача. Дисертація є кваліфікаційною науковою працею, наукова новизна, висновки та пропозиції сформульовані автором самостійно й обґрунтовані на підставі особистих досліджень.

Деякі статті, що відображають результати роботи, написано у співавторстві. Особистий внесок здобувача у цих статтях полягає в такому:

«Challenges for local authorities: the politics and practice of financial management in the way for sustainable development» – визначено поняття сталого розвитку територій, цілі сталого розвитку та наведено напрямки впливу фінансових проблем у сфері місцевого самоврядування на сталий розвиток територій та на функціонування органів публічної влади на всіх територіальних рівнях;

«Improvement of land relations in the context of sustainable development of rural areas in Ukraine» – розкрито питання правового статусу сільських територій і сільських населених пунктів, особливості визначення меж адміністративно-територіальних одиниць, запропоновано розроблення типової моделі сталого розвитку сільської місцевості та визначено роль місцевого самоврядування в цьому механізмі;

«Public administration as one of the forms for exercising state power» – розглянуто питання особливостей системно-структурної організації державної влади, її територіальну організацію, особливості кожного рівня управління при здійсненні державної влади;

«Municipalities in the system of territorial organization of public authority in the European countries: prospects for Ukraine» – розкрито вітчизняні реалії,

пов'язані з упровадженням муніципалітетів на найнижчому (базовому) рівні територіальної організації місцевого самоврядування. Визначено сутність понять муніципалітетів та місце їх у системі територіальної організації влади. Показано актуальність визначення правового статусу муніципалітетів в аспекті реалізації реформи децентралізації, спрямованість їх на наближення системи місцевого самоврядування до європейської моделі локальної демократії;

«Rural areas as a basis for the formation of agro-social systems under conditions of decentralization in Ukraine» – розкрито соціально-економічні аспекти розвитку місцевого самоврядування на територіях сіл, особливості діяльності сільських територіальних громад та формування потенціалу для їх розвитку. Обґрунтовано необхідність активізації діяльності, спрямованої на підвищення ролі місцевого самоврядування в сільській місцевості в умовах реформи децентралізації влади та формування територій територіальних громад. Показано вплив реформи децентралізації влади на розвиток сільської території.

Апробація результатів дослідження. Наукове дослідження було виконано й обговорено на кафедрі державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Основні висновки було представлено на таких міжнародних, всеукраїнських конференціях, семінарах, круглих столах, форумах, вебінарах: міжнародній науковій конференції «Треті Конституційні читання» (м. Харків, 28–29 травня 2010 р.); всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених та здобувачів «Юридична осінь 2010 року» (м. Харків, 23–24 листопада 2010 р.); науково-практичній конференції «Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації» (м. Харків, 28 вересня 2011 р.); всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених та здобувачів «Юридична осінь 2011 року» (м. Харків, 9 листопада 2011 р.); регіональному форумі «Громадське життя Харківщини за 20 років незалежності України» (м. Харків, 27–28 вересня 2011 р.); міжнародному науково-практичному семінарі «Програма “Східне

партнерство” як правова платформа співпраці України та ЄС» (м. Харків, 19 квітня 2012 р.); міжнародній науковій конференції молодих учених, аспірантів і студентів «Цінності сучасного конституціоналізму. V Тодиківські читання» (м. Харків, 28–29 вересня 2012 р.); всеукраїнській науково-практичній конференції молодих учених та здобувачів «Юридична осінь 2012 року» (м. Харків, 13 листопада 2012 р.); міжнародній науково-практичній конференції молодих учених, аспірантів і студентів «Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму. VI Тодиківські читання» (м. Харків, 27–28 вересня 2013 р.); міжнародній науково-практичній конференції, присвяченій 20-річчю НАПрН України та обговоренню п’ятитомної монографії «Правова доктрина України», «Правова доктрина – основа формування правової системи держави» (м. Харків, 20–21 листопада 2013 р.); науково-практичній інтернет-конференції «Конституційна реформа як вимога сучасності» (м. Харків, 25 червня 2014 р.); науково-практичній конференції «Стратегія проведення конституційної реформи в умовах інтеграції України до ЄС» (м. Харків, 20 травня 2015 р.); всеукраїнській науковій конференції молодих учених «Юридична осінь 2015 року» (м. Харків, 11 листопада 2015 р.); науково-практичній конференції «Європейський правовий простір: історія і сучасність» (м. Харків, 22 червня 2016 р.); всеукраїнській науковій конференції молодих учених «Юридична осінь 2016 року» (м. Харків, 15 листоп. 2016 р.); науково-практичній конференції «Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки» (м. Харків, 21–22 жовтня 2016 р.); круглому столі «Партисипативна демократія в системі місцевого самоврядування» (м. Київ, Верховна Рада України, 10 квітня 2017 р.); науково-практичній конференції «Правовий розвиток державотворчих процесів в Україні: здобутки та виклики сьогодення» (м. Харків, 26 червня 2018 р.); бізнес-виставці «Схід-Експо 2020» «Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на центральному, регіональному та місцевому рівнях» (м. Київ, 8 листопада 2020 р.); круглому столі «Реформа місцевого самоврядування та

територіальної організації влади в Україні: проблеми та перспективи» (м. Харків, 12 листопада 2020 р.); круглому столі з обговорення проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» (м. Київ, 3 березня 2020 р.); круглому столі «Україна на шляху європеїзації територіальної організації влади та публічного управління: здобутки, виклики та перспективи» (м. Харків, 14 травня 2021 р.); XXXIV Харківських політологічних читаннях «Політична система України за умов глобальних викликів і локальних проблем» (м. Харків, 21 квітня 2021 р.); міжнародній науково-практичній конференції «Регіональна політика ЄС: концепції, напрямки, значення для України» (м. Харків, 23 квітня 2021 р.); науково-практичній онлайн-конференції з нагоди Дня Конституції України «Вплив процесів європейської інтеграції на підсумки та здобутки реформи децентралізації публічної влади в Україні» (м. Харків, 24 червня 2022 р.); науково-практичній онлайн-конференції з нагоди Дня Європи та Дня науки в Україні «Проблеми державотворення в умовах війни: національний і міжнародно-правовий аспекти» (м. Харків, 20 травня 2022 р.); науково-практичній конференції з нагоди Дня Конституції України та 30-ї річниці з дня заснування НАПрН України «Державна влада та місцеве самоврядування на шляху євроінтеграції та післявоєнного відновлення України» (м. Харків, 30 червня 2023 р.); всеукраїнському круглому столі «Європейський вектор розвитку муніципальної влади України» (м. Харків, 4 грудня 2024 р.); науково-практичній конференції «Актуальні питання територіальної організації влади, організації та здійснення місцевого самоврядування в період післявоєнного відновлення України» (м. Харків, 13 грудня 2024 р.).

Структура та обсяг дисертації зумовлені предметом, метою і завданнями роботи. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, що об'єднують дев'ятнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації складає 609 сторінок, з них основного тексту – 502 сторінки, список використаних джерел – 703 найменування на 83 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1.1. Методологічні підходи до розуміння сутності територіальної організації публічної влади

Ключовим інструментом наукового дослідження, який дозволяє досягти його мети, є застосування у процесі отримання нових знань різноманітних методологічних підходів. Методологія традиційно розглядається як сукупність прийомів наукового пізнання предмета й об'єкта дослідження. Проте це її вузьке визначення. У широкому розумінні, крім вказаного, методологія трактується як система філософських засад пізнавальної діяльності й відповідних загальнонаукових, міжгалузевих і галузевих наукових принципів, методів, категорій і теоретичних положень, що забезпечують отримання й систематизацію нових знань про об'єктивну реальність [631, с. 42–43]. Приміром, Н. В. Мельник вважає, що в сучасному правознавстві під методологією слід розуміти сукупність методів, засобів, принципів та процедур наукового дослідження, що застосовуються в процесі наукового пізнання визначеної проблеми, за допомогою яких дослідник обґрунтовує досліджуване ним явище [282, с. 123]. Слід погодитися також із твердженням В. В. Копча, що в широкому розумінні методологія – це наука про обґрунтування наукових знань та побудову наукових систем [195, с. 54].

На нашу думку, тлумачення методології в широкому розумінні дозволяє простежити розвиток різноманітних методів дослідження в межах різних наук, у тому числі їхні систему та особливості використання в рамках юридичної науки. Водночас методологія є всеохопною наукою, яка поширює свій вплив на різні науки, тому методи, які вона обґрунтовує, застосовуються багатьма науками.

Варто підтримати тих науковців, які вказують, що на філософсько-правовому рівні методологічних досліджень формується певне синтетичне

знання, що є опосередкувальною ланкою між філософією й теорією права. На цьому найбільш загальному рівні методологія права розуміється як керівна ідея, система світоглядних принципів, які проявляють себе на шляху дослідження права, а також обґрунтування ідеї [273, с. 39]. Ці всі вимоги поширюються і на конституційну, і на муніципальну площину, є застосовуваними в цих напрямках (галузях) досліджень.

Дослідження конституційно-правових та муніципально-правових явищ вимагає використання особливого підходу з урахуванням загального предмета дослідження – питань державознавчого спрямування цих наук. На специфіку методології державознавства, її автономний характер щодо методології юриспруденції звертає увагу вітчизняний науковець С. В. Ковбасюк, який підкреслює, що ця особливість визначається специфікою об'єкта її дослідження. Зокрема, він зазначає, що відмінною особливістю державознавства як відокремленої сфери знань можна вважати його близькість до політології та геополітики. Більше того, досить часто в державознавстві використовуються методи саме цих двох наук. Тим не менш можна також говорити про існування специфіки застосовуваної в державознавстві методології [172, с. 13].

Державознавча наука, на наш погляд, являє собою ідеї, в основі яких перебуває світогляд щодо структури й функціонування держави, її правової системи, політичної культури, громадянського суспільства, правової історії та інших аспектів, пов'язаних із державою, її формою, устроєм та механізмом функціонування.

Ще на початку XX ст. Г. Єллінек розкрив основне завдання науки державного права як визначення шляху, за яким відбуваються перетворення державних установ, пошук типів розвитку (динаміки) та існування (статики) державних явищ [668, s. 46]. Причому це завдання науковець мусить вирішувати індуктивним методом, тобто через порівняння, конструювати усереднені підходи, оскільки вони включають ознаки, характерні значній кількості поодиноких явищ, та надалі дозволяють пізнати індивідуальні

особливості кожного окремого політичного утворення. З огляду на це більшість вчених відзначають, що сучасний етап розвитку правової думки характеризується пошуком засобів утворення не стільки глобально інтегрованих правових систем, скільки дійсно однорідного права [207, с. 222]. Одним із засобів вирішення цієї дуже непростієї проблеми науковці вбачають формування особливих сфер юридичних компаративних досліджень. Компаративний метод широко застосовується державознавчою наукою для аналізу розвитку держави та відносин, пов'язаних із державою, у тому числі територіальних. Провідна роль конституційного та муніципального права в системі національного права зумовлює особливий інтерес до фундаментальних праць, у яких у компаративному та критичному плані оцінюється стан основних інститутів цієї галузі як в Україні, так і за кордоном [625].

За нашою думкою, територіальна організація влади виступає тим важливим міжгалузевим правовим інститутом, який об'єднує в собі однорідні за характером суспільні відносини, пов'язані з територіальним устроєм країни, механізмом формування територіального поділу та впливом території на функціонування органів публічної влади, а також останніх на розвиток відповідної території.

При цьому особливість інституту територіальної організації влади полягає в тому, що він є міжгалузевим, оскільки об'єднує норми, що регулюють питання території країни, яка є універсальною категорією для багатьох галузей права – конституційного, муніципального, адміністративного, фінансового, земельного, екологічного та ін. Підтвердженням того виступають дослідження, де автор робить висновок, що «те, як територія виглядає з однієї теоретичної або дисциплінарної точки зору, може значно відрізнятись від інших точок зору» [657, р. 196].

В основі розуміння територіальної організації влади як міжгалузевого правового інституту лежить ознака універсальності території як важливого атрибуту держави, що передбачає формування і системи органів державної

влади (яка виступає об'єктом правового регулювання конституційного права), і системи суб'єктів місцевого самоврядування (яка виступає об'єктом правового регулювання муніципального права) [251] з урахуванням територіального чинника та відповідно до сучасного територіального поділу країни. Саме територія виступає одним із способів розмежування сфер впливу органів влади на суспільні відносини, їхніх повноважень, що робить особливо важливими конституційно-правові та муніципально-правові дослідження відносин територіального характеру та дає підстави говорити про «територіальну організацію публічної влади» як про міжгалузовий правовий інститут. Розгляд територіальної організації публічної влади як міжгалузевого правового інституту зумовлює й методологію її дослідження.

Традиційно в теорії права правовим інститутом вважається система відносно відокремлених від інших та пов'язаних між собою правових норм, які регулюють певний вид однорідних суспільних відносин (див.: [331, с. 33]). Як правильно вказує В. О. Котюк, із позицій внутрішньої організації системи права, крім норм права, виділяються відносно однорідні компактні підсистеми, які органічно взаємопов'язані між собою групою норм права й утворюють певні інститути й галузі [200, с. 55]. Тому ключовими чинниками віднесення «територіальної організації влади» до окремого інституту права мають стати два критерії – визначення однорідних суспільних відносин, що формуються в цій сфері, та наявність системи законодавства (норм права), яке регулює ці відносини. З нашого погляду, відносинами у сфері територіальної організації влади є ті, що складаються у процесі формування (утворення), реорганізації (приєднання, об'єднання, виділення), зміни меж, ліквідації, найменування, перейменування, зміни категорії територій, де функціонують органи публічної влади (державної влади, місцевого самоврядування, влади Автономної Республіки Крим (далі – АРК)). Крім того, на сьогодні існує розвинена система законодавства в цій сфері, починаючи від конституційного рівня і завершуючи актами локальної нормотворчості (статутами територіальних громад, рішеннями місцевих рад тощо). У 2023 р. в розвиток

положень Конституції України (далі – КУ) було ухвалено важливий Закон України (далі – ЗУ) «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», який закладає оновлені підвалини подальшого розвитку відносин у цій сфері [464]. Таким чином, статус «територіальної організації влади» як інституту права та його належність одночасно до декількох галузей безпосередньо впливає на арсенал наукових методів, який може бути застосований до її дослідження.

Безумовно, державознавство тісно пов'язане з правом. Ці дві взаємопов'язані галузі знань є надзвичайно важливими для розвитку суспільства. При цьому не може бути таких державознавчих наук, які б не передбачали дослідження процесів правового регулювання суспільних відносин. Держава не може функціонувати без системи правових актів, а їхнє прийняття та застосування потребує належної компетентності, якої може бути набуто через дослідження державознавчих наук.

Територіальна організація публічної влади є ключовим блоком знань у межах будь-якої державознавчої дисципліни, адже концентрує увагу на ролі й значенні території в процесі організації та функціонування органів публічної влади. При цьому територія розглядається не лише у статиці, як певний наявний поділ держави, а й у динаміці – як система можливостей щодо впливу на такий поділ, форми, способи та швидкість зміни такого поділу. Безперечно, такі зміни пов'язано з правовим регулюванням вказаних питань, чітким визначенням суб'єктів, які компетентні здійснювати такі зміни, наявністю повноважень щодо впливу на територіальний поділ тощо. Крім того, існує і зворотна залежність – від того, наскільки досконалим буде територіальний поділ та механізм його установа, настільки ефективною й злагодженою буде робота органів публічної влади в різних предметних сферах. Це вимагає широкого застосування як загальнофілософських підходів до дослідження процесів, що перебувають у розвитку, так і спеціальних методів пізнання.

У зв'язку з наявністю досить значної кількості різних методів дослідження, у науковців часто виникало питання щодо пріоритетності тих чи

інших методів. Так, аналізуючи методологію дослідження правового явища, В. В. Копча виокремлює з системи, що існує, лише системний, доктринальний та історико-правовий методи дослідження [195, с. 55–56]. На думку С. В. Ковбасюка, віддзеркаленням досліджених тенденцій у методології юриспруденції та державознавства стає формування таких основних методологічних підходів: інституційного, структурно-функціонального, аксіологічного, системного, синергетичного та цивілізаційного. Виділення цих підходів відображає специфіку держави як об'єкта дослідження, акцентує увагу на дослідженні статички та динаміки сучасної держави [172, с. 14]. З такою проблематикою зіштовхнулася С. Г. Серьогіна, проводячи аналіз методологічних засад дослідження форми правління, і в результаті дійшла висновку, що методологія державно-правового дослідження не може бути зведена до якогось одного, навіть «дуже важливого» методу [539, с. 36]. Зокрема, вчена стверджує, що в новітніх працях методологію розглядають як системне явище, перший рівень якого складають максимально узагальнені філософські підходи, другий – загальнонаукові методи, третій – конкретно-наукові методи пізнання [534, с. 31; 539, с. 37].

Низка вітчизняних дослідників наводять більш розгалужену класифікацію методів, виділяючи серед них загальні філософські, окремо наукові, загальнонаукові, дисциплінарні та міждисциплінарні [20; с. 552]. Представники філософії вказують, що в рамках методології пізнання права, чи методології правознавства, слід виділити рівні: 1) філософський, 2) науковий: а) загальнонаукові методи; б) частково-наукові методи; 3) спеціально-юридичний [609, с. 28].

На наш погляд, ці підходи не є взаємовиключними і в цілому перетинаються між собою. Крім того, системність дослідження юридичної проблематики, у тому числі й щодо територіальної організації влади, вимагає одночасного застосування методів різних рівнів. Такий підхід доводить неможливість існування методів пізнання окремо один від одного та їхню взаємозалежність. Така взаємозалежність може мати різні ступені та щільність

зв'язків. Приміром, діалектичні, синергетичні методи та методи компаративістського спрямування пов'язані між собою сильніше, ніж філософські методи з методом державно-правового експерименту або зі статистичним методом, які характеризуються менш вираженими взаємозв'язками.

Система загальнофілософських методів дослідження є природно універсальною. За допомогою їх стає можливим дослідити будь-які явища суспільного буття та навколишнього середовища, у тому числі пов'язані з розвитком суспільства і держави. Вони є найбільш загальними у своєму прояві. Не даремно такі методи визначають як систему світоглядно-методологічних ідей [609, с. 28]. З цього приводу справедливо зауважує П. М. Рабінович, що предметом філософської науки є такі закономірності, які гранично, максимально загальні – тобто їхня дія поширюється і на природу, і на людське суспільство, на явища матеріальні та духовні [503, с. 6].

У системі загальнофілософських методів особливого значення набуває діалектика проблематики територіальної організації влади. Так, закон переходу кількісних показників у якісні впливає на процеси наукового обґрунтування оптимальної кількості адміністративно-територіальних одиниць у державі, кількості рівнів адміністративно-територіального поділу, кількісних показників населення, яке має проживати в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, наявності чи відсутності підпорядкованості між територіальними рівнями та органами, які на них функціонують, тощо.

Закон єдності й боротьби протилежностей широко використовується у процесі організації публічної влади на місцях, адже органи державної влади на місцях і місцевого самоврядування мають бути сформовані в такий спосіб, щоб різні за характером здійснюваної влади суб'єкти злагоджено працювали для забезпечення інтересів держави та населення. При цьому головним зв'язуючим чинником виступає спільна територія, організація якої спрямована на створення умов для ефективного здійснення підсистемами публічної влади

своїх функцій. Ідеться про оптимальність розмірів території, способи зміни її меж, чисельність населення території, розвиненість інфраструктури тощо.

Поруч із цим в представленій роботі використано різноманітні діалектичні прийоми, зокрема співвідношення форми та змісту (при аналізі категорії «територіальна організація влади» та багатоманітності поглядів на неї), кількості та якості (при дослідженні системи адміністративно-територіального поділу держави та рівня спроможності відповідних адміністративно-територіальних одиниць й територіальних громад), абстрактного та конкретного (при моделюванні пропозицій і змін до адміністративно-територіального поділу держави й територіальної організації публічної влади) тощо.

Водночас, як зазначає С. Г. Серьогіна, останні десятиліття довели, що дійсно наукові знання можна здобути тільки на матеріалістичному ґрунті, який відкидає суб'єктивізм і надреальність державно-правових явищ, визнає їх суспільно-історичну зумовленість [539, с. 37]. Матеріалістичний підхід до пізнання територіальної організації влади здатний у критичному ракурсі висвітлити історію розвитку території, її видів та взаємозв'язок із суспільством.

Крім діалектичного методу, при дослідженні питань територіальної організації публічної влади широке застосування отримують такі загальнофілософські підходи, як індуктивний, раціоналістичний, феноменологічний, системний та синергетичний.

Так, індуктивний метод сприяє установленню ознак, притаманних відповідним адміністративно-територіальним одиницям та адміністративно-територіальному устрою, а також визначенню в цілому територіальної організації місцевого самоврядування на основі розбору територіальної організації його конкретних суб'єктів. Із цією метою проведено аналіз впливу території на організацію окремих суб'єктів місцевого самоврядування – територіальних громад, представницьких органів, виконавчих органів місцевих рад, органів самоорганізації населення, окремих посадових осіб

місцевого самоврядування, на інші структури, що тісно пов'язані з функціонуванням місцевого самоврядування, зокрема агломерації, тощо.

Раціоналістичний метод дозволив на основі кращого досвіду зарубіжних держав сформулювати конкретні напрямки удосконалення територіальної організації різних підсистем публічної влади в Україні.

В основі феноменологічного (грец. *phenomenology*, букв. – вчення про феномени) розуміння територіальної організації влади знаходиться спеціальний метод феноменологічної редукції. Відповідно до ейдичної редукції під сумнів ставиться насамперед цінність вихідного для багатьох наук вірування в реальність зовнішнього світу, і трансцендентальної редукції, а також вірування в реальність «Я» як частини реальності зовнішнього світу [204, с. 278]. Як зазначає Ю. В. Сайфуліна, у межах феноменологічного підходу його засновники намагалися відійти від суб'єктивізму (психологізму) при визначенні всіх соціальних феноменів (у тому числі й права) і наблизитися до об'єктивізму, який має трансцендентальний характер та не залежить від емпіричної дійсності [522, с. 41]. Кореляція цього підходу до питань територіальної організації влади означає, по-перше, об'єктивацію поглядів на «територію» та її значення для існування людини і держави та, по-друге, трактування території як багатоаспектного явища, що має й економічну, і соціальну, і правову, і політичну, і географічну, і управлінську, й інші складові.

Системний метод був використаний для визначення територіальної організації влади як складного системного утворення, у якому у взаємозалежності перебувають два потужні елементи – територія та публічно-владні суб'єкти. Крім того, кожний з цих елементів є окремою системою, що включає власні елементи. Це демонструє потенціал обраної методології вивчати окреслене коло публічно-правових відносин на основі елементів системного та праксеологічного підходів. Поєднання зазначених підходів є важливим з точки зору організації публічної влади, з'ясування правових можливостей щодо територіального розгалуження (можливості мати свої

представництва в межах певних територій) певного органу. Ці ж підходи показують взаємозв'язки між різними суб'єктами публічної влади, що дозволяє встановити їхню роль у механізмі здійснення влади, а також висвітлюють місце кожного рівня території в механізмі функціонування суспільства і влади. У зв'язку з цим територіальну організацію влади, на наш погляд, варто розглядати як складне полісистемне утворення, що включає систему територіального устрою держави та систему суб'єктів публічної влади й характеризує механізм функціонування останніх у межах системи територіального устрою країни.

Як правильно зазначає С. В. Ковбасюк, значний вплив на сучасну методологію державознавства, як і методологію юриспруденції в цілому, справляють некласичні та постнекласичні ракурси дослідження й методологічні концепції, що в першу чергу орієнтують на дослідження права та держави як складних систем, що функціонують на основі самоорганізації [172, с. 12]. Також слід погодитися з С. А. Квіткою, що під впливом синергетики сьогодні здійснюється глибока та масштабна за своїм характером революція в науковому мисленні, яка поглиблює інтердисциплінарність та взаємопроникнення методів в усіх галузях наукового пошуку, у тому числі соціогуманітарного, що відображає сутність сучасного етапу постнекласичної науки [163, с. 27]. На наш погляд, міждисциплінарний характер представленої дисертаційної роботи охоплює дослідження сфер конституційних, муніципальних, адміністративних, фінансових, земельних й інших відносин та зумовлює комплексне розв'язання поставлених проблем і завдань із застосуванням міждисциплінарного наукового підходу.

Сутність самого синергетичного методу полягає в дослідженні процесів самоорганізації та становлення нових упорядкованих структур. Саме такою упорядкованою структурою виступає територія держави, яка з метою ефективного управління поділяється на територіальні одиниці. Синергетичний підхід дозволяє розглянути територію держави як певну самоорганізовану систему, створену для впорядкування діяльності органів

публічної влади та їхніх посадових осіб. В основі такої самоорганізації території насамперед лежить вибір населенням свого місця проживання на конкретній території (село, селище, місто) та вирішення там питань своєї життєдіяльності. Тільки така територія потребує управління, яка має власну соціальну основу, оскільки первинним елементом управління слід вважати саме населення. Управління територією є вторинним, похідним від управління населенням, адже базується на запитах від населення, його побажаннях, пріоритетах тощо. Таке управління вимагає формування системи суб'єктів публічної влади та їхньої організації з урахуванням засад територіальності. Вказаний підхід підкреслює територію як самоорганізовану систему для населення та владних суб'єктів. Крім того, територія є просторовою межею для функціонування різних підсистем публічної влади – державної, муніципальної, автономії Криму. Функціонування цих підсистем також вимагає проведення синергетичного аналізу, особливо щодо системи муніципальної влади, яка порівняно з іншими є найбільш саморегульованою та самоорганізованою.

У цьому дисертаційному дослідженні аксеологічний підхід застосовується у взаємодії з принципом правового поліцентризму. Цей підхід передбачає аналіз відносин у сфері територіальної організації влади з урахуванням умов становлення національної правової системи України та існування власних традицій правової регламентації цих питань. Наприклад, представницька функція органів місцевого самоврядування в Україні пов'язується з первинним суб'єктом – територіальною громадою (жителями відповідної території), а не з самою територією (адміністративно-територіальною одиницею, територією територіальної громади). Таке поєднання дозволяє акцентувати увагу на власних здобутках правового регулювання територіальної організації влади в контексті переваги принципів демократії, гласності, гуманізму.

Більш конкретними методами наукового дослідження порівняно із загальнофілософськими слід вважати такі прийоми і способи пізнання, які

підтверджують науковий характер отриманих у результаті дослідження знань і застосовуються в науках у цілому для формування будь-якої системи знань, поглядів, на ті чи інші суспільні відносини уявлень. Слід погодитися з С. Г. Серьогіною в тому, що у структурі загальнонаукових методів доцільно виділити три рівні: 1) методи емпіричного дослідження, до яких науковиця віднесла спостереження, експеримент, порівняння, опис, вимірювання; 2) методи теоретичного пізнання – формалізація, аксіоматичний метод, гіпотетико-дедуктивний, історичний, структурно-функціональний, системний, моделювання, сходження від абстрактного до конкретного; 3) загальнологічні методи і прийоми – аналіз, синтез, абстрагування, узагальнення, ідеалізація, формалізація, індукція, дедукція, аналогія тощо [539, с. 40]. Застосування такого широкого методологічного арсеналу підтверджує і висловлювання дослідників про те, що поняття і судження є науковими, якщо вони отримані за допомогою наукових методів (як емпіричних, так і теоретичних) і підтверджені в процесі практичної перевірки [526, с. 4].

За нашою думкою, дослідження проблем територіальної організації влади органічно пов'язане із застосуванням таких емпіричних підходів, які сприятимуть підтвердженню певної наукової гіпотези.

Насамперед це метод спостереження. З його допомогою стає можливим висвітлити еволюцію адміністративно-територіального поділу України, зміну різних характеристик території – кількість територіальних рівнів, економічні показники, розвиненість певної інфраструктури, чисельність населення, кількість та види органів влади тощо – та здійснити аналіз впливу їх на правовий статус території.

Ще одним емпіричним методом є експеримент – метод пізнання явищ дійсності на основі певної наукової теорії та в умовах спеціального відтворення природних закономірностей, що визначає мету, спосіб проведення та інтерпретацію результатів наукового дослідження, вивчення певного явища у точно фіксованих умовах; спроба зробити щось нове,

переважно пов'язане з ризиком [323]. За допомогою цього методу можливо змоделювати динаміку подальшого розвитку адміністративно-територіального устрою, а також поширювати в подальшому здобуті результати на інші території, використовуючи кластерний підхід у межах окремої території. Крім того, щодо питань адміністративно-територіального устрою можливо запроваджувати «експериментальне законодавство», апробуючи його дієвість на певній території.

Похідним від загальнонаукового методу експерименту є метод державно-правового експерименту, який стає ключовим у процесі дослідження державно-правових явищ. Українське законодавство та практика його реалізації знає багато випадків застосування цього методу з метою апробації низки правових явищ у суспільстві, встановлення відношення населення до них, їхнього сприйняття чи ігнорування [247; 528]. Не є виключеннями і питання територіальної організації влади, за якої в результаті застосування експериментальних підходів було запропоновано механізм затвердження старости на відповідних територіях замість його виборів. Варто відзначити, що свого часу були експерименти запровадження особливої системи місцевого самоврядування на певних територіях – у місті Ірпінь та окремих селищах Київської області тощо (див., наприклад: [389]).

Водночас дискусійним питанням залишається місце експерименту в системі методології права. Одні дослідники відносять його до числа загальнонаукових методів, а інші – до спеціальних методів дослідження [89, с. 3–4]. На наш погляд, метод експерименту слід розглядати як загальний, притаманний для отримання будь-яких, а не лише правових, наукових знань. Водночас, коли йдеться про державно-правовий експеримент, то такий експериментальний підхід слід розглядати як вузьконауковий. Він застосовується в галузі державно-правових відносин і в межах наукових досліджень, які вивчають державознавчі процеси. З огляду на тісний взаємозв'язок між методами експерименту й державно-правового експерименту, їхнього співвідношення як загального й конкретного ми

позначили специфіку державно-правового експерименту поруч з аналізом методу експерименту.

Наступним емпіричним підходом дослідження територіальної організації публічної влади є метод узагальнення, який дозволяє наділити більш загальну категорію ознаками одиничної завдяки переходу від одиничного до загального. Аналізуючи територіальну організацію влади за допомогою узагальнення, можна виділити ознаки певного виду територіальних одиниць, наприклад сіл, селищ чи міст, або ознаки певної підсистеми органів влади – державної, муніципальної, влади автономії.

Під час дослідження територіальної організації влади широко використовується метод класифікації, оскільки, по-перше, класифікації піддаються різні види території, органи публічної влади, а по-друге, класифікація являє собою важливий спосіб систематизації матеріалу, який дозволяє структурувати отриману інформацію й тим самим запропонувати нові підходи та знання. Водночас слід враховувати, що не будь-яка класифікація має значення для проведеного дослідження, а тільки така, що дає можливість отримати нові знання. Так, у представленій дисертації було здійснено систематизацію територіальних утворень, органів публічної влади, їхніх структурних і територіально відокремлених підрозділів, повноважень відповідних органів щодо адміністративно-територіального устрою, проблеми у сфері територіальної організації влади тощо.

Зважаючи на те, що територіальна організація публічної влади є порівняно новою категорією у вітчизняному законодавстві (у формулюванні та значенні «територіальна організація влади» вперше з'явилась у постанові Кабінету Міністрів України (далі – КМУ) від 29 лютого 2012 р. № 169 «Про утворення робочої групи з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування» [493]), важливо було зрозуміти її місце в системі конституційно-правових категорій. На нашу думку, для досягнення цієї мети варто використовувати такі загальнонаукові прийоми наукового пізнання, як аналіз та синтез. Аналогічний підхід запропонував М. І. Панов,

який чітко розмежував між собою правові поняття, правові категорії та дефініції, об'єднавши їх узагальнювальним терміном – понятійний апарат відповідної науки [546]. За твердженням С. Д. Цаліна, правова категорія – найбільш широке за обсягом фундаментальне правове поняття, яке фіксує найбільш загальні й визначальні якості правових явищ, закономірні зв'язки й відносини у сфері правознавства та юридичної практики [613, с. 135]. Ураховуючи наведені вченими ознаки категорії, метод логічного аналізу дозволив віднести «територіальну організацію влади» до числа конституційно-правових категорій. При цьому досить важливо, щоб ця категорія одержала ґрунтовне правове визначення.

Крім того, дослідження проблематики територіальної організації влади передбачає широке використання методу формалізації, що дозволяє висвітлити нинішній адміністративно-територіальний поділ країни у вигляді формальної системи. При цьому в процесі вивчення правотворчих аспектів, у тому числі конституційно-правової регламентації територіальної організації влади, домінує саме формально-юридичний метод. Своєю чергою формально-логічний метод надає можливості виявити прогалини й колізії правового регулювання питань територіальної організації влади.

У представленій роботі під час аналізу етапів розвитку та еволюції територіальної організації влади в часовому контексті був застосований історичний метод. Головним здобутком вжитку цього методу виступає можливість запозичення певних позитивних рис від тих явищ, які були в історії розвитку нашої держави, і екстраполювати їх на сучасні суспільні відносини. Історичний метод, на наш погляд, є елементом компаративізму як більш глобального способу дослідження.

Неможливо переоцінити роль структурно-функціонального підходу при дослідженні проблем територіальної організації влади, оскільки остання включає підсистеми влади, їхніх посадових осіб, органів, структурних підрозділів цих органів, які організуються за територіальною ознакою. Тому саме структурно-функціональний метод дає змогу визначити територіальну

організацію влади як складну соціальну систему, що має свою структуру і механізми взаємодії структурних елементів, кожен з яких виконує власну функцію. При цьому структурні елементи виступають як злагоджений взаємопов'язаний організм, що визначає роль і місце території в процесі організації публічної влади.

Ключового значення набуває системний метод дослідження, за яким «територіальна організація» публічної влади позиціонується як частина або елемент певного цілісного утворення – політико-територіального устрою держави. Зважаючи на певний вид останнього, територіальна організація влади в країні буде мати свої особливості. Крім того, системний метод передбачає розгляд території, яка стає основним об'єктом дослідження, як цілісної множини елементів у сукупності відношень і зв'язків між ними. Такими елементами в процесі нашого дослідження виступають: характеристики адміністративно-територіальних і територіальних одиниць; кількість рівнів територіального устрою; система органів публічної влади в межах відповідних територій; система взаємозв'язків між органами в процесі територіального співробітництва.

Розв'язання гострих проблем територіальної організації влади передбачає формування конкретних моделей її вдосконалення. Тому з огляду на специфіку предмета й завдань дослідження в роботі широко застосовуються методи державно-правової інженерії та правового моделювання. Зокрема, у контексті територіальної організації влади запропоновано авторську модель адміністративно-територіального поділу країни, сформовану з урахуванням соціальних, економічних, ресурсних, територіальних, комунікаційних, географічних та інших показників, яку може бути застосовано і в процесі майбутньої реформи.

Використання логіко-семантичного та прогностичного методів забезпечує прогнозування й формування рекомендацій щодо імплементації міжнародних стандартів в означеній сфері суспільних відносин.

Методологія дослідження державознавчих процесів, з яким і пов'язано

територіальну організацію публічної влади, вимагає також особливих підходів, притаманних дослідженню конкретної наукової проблематики. Такі підходи мають вузькоспеціалізоване застосування, тому визначаються як спеціальні методи дослідження. У своїй сукупності такі методи становлять конкретно-наукову методологію. На сьогодні залишається дискусійним питання щодо системи спеціальних методів пізнання. Так, І. П. Зеленко пише, що до таких методів традиційно зараховують соціологічний, статистичний, психологічний [149, с. 11]. Як зазначає В. М. Завгородня, порівняльно-правовий метод належить до спеціальних методів юридичної науки і застосовується в поєднанні з іншими загальнонауковими та спеціально-науковими методами, зокрема аналізом, синтезом, індукцією, дедукцією, конкретно-історичним, соціологічним та іншими методами [139, с. 7]. Таким чином, найбільш застосовуваними в процесі наукового пізнання спеціальними (вузьконауковими) методами слід вважати компаративний, соціологічний та статистичний методи.

На сучасному етапі прагнення держав «молодої демократії» наблизитися до універсальних міжнародних стандартів актуалізує проведення компаративних досліджень у різних галузях юридичної науки. Зокрема, в останні десятиліття з'явилися серйозні роботи вітчизняних правознавців (М. О. Баймуратова, А. З. Георгіци, О. В. Петришина, П. М. Рабіновича, С. Г. Серьогіної, О. Д. Тихомирова, Ю. С. Шемшученка та ін.), у яких надається порівняльна характеристика різноманітним сторонам процесу становлення засад державності нашої країни [353]. На важливість порівняльного конституційного права як суб'єктного і процедурного компонента механізму правової рецепції наголошує компаративіст О. В. Єгоров [127, с. 35]. Саме тому важливе значення має компаративний аналіз проблем територіальної організації влади, запозичення історичного або зарубіжного досвіду територіального поділу країни, специфіки організації публічно-владних суб'єктів. Не відкидає можливості використання компаративного підходу в нормативних юридичних науках, передусім у

конституційному праві, зокрема, і О. Д. Тихомиров [589, с. 258].

Невичерпність потенціалу компаративних досліджень у рамках юриспруденції, філософії, політології, соціології тощо підкреслюється в працях представників різних напрямів суспільних наук. По-перше, як справедливо зазначає американський соціолог Н. Дж. Смелзер, у суспільних науках важко уявити такий аналіз, який би не був порівняльним. У підкріплення своєї позиції він наводить слова Е. Дюркгейма, який більше ста років тому зрозумів, що порівняльна соціологія – це не особлива галузь соціології, а сама соціологія, яка перестає бути описовою та починає враховувати факти [551]. По-друге, оскільки використання експериментальних методів у суспільних науках практично обмежене, то саме порівняльний метод дозволяє описати та роз'яснити поєднання різноманітних подій у різних країнах.

Тому відчувається певна складність у визначенні концепції компаративного підходу опрацювання емпіричного матеріалу, пов'язаного з перебігом конституційного будівництва в постсоціалістичних країнах Східної Європи. Разом із тим слід підтримати точку зору провідних вітчизняних науковців, що спільних для всіх країн рецептів організації державної влади просто не існує, і тому для досягнення позитивного результату порівняння має бути коректним і неупередженим, інакше сліпе копіювання зарубіжних моделей, здійснене у відриві від «рідного» ґрунту, призводить до запровадження нежиттєздатних форм і шкодить національним інтересам [539, с. 49–50]. У вітчизняних і зарубіжних наукових колах триває дискусія щодо природи компаративного (від лат. *comparatives* – порівняльного) методу дослідження. Думається, що одна з причин цих спорів криється в тому, що в науковій літературі сам термін «компаративний» не набув широкого розповсюдження.

Водночас питання компаративістики в процесі дослідження проблем територіальної організації влади мають особливе значення та потребують окремої уваги. Так, за допомогою компаративного методу проведено

порівняльну характеристику територіальної організації військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій. Крім того, застосовано і зовнішній ефект компаративного методу, який дозволив провести порівняльну характеристику територіальної організації влади України та зарубіжних країн, зокрема, здійснити порівняльний аналіз адміністративно-територіального поділу, його критеріїв, специфіки функціонування автономій, територіальних особливостей формування органів публічної влади, а також проблем, що існують у сфері територіальної організації влади, та способів їхнього розв'язання.

Поруч із цим широкого застосування при дослідженні проблем територіальної організації влади знайшов статистичний метод. Завдяки його застосуванню наведено кількісні аспекти змін у системі територіальної організації влади. Статистичні дослідження (зокрема кількісні показники нормативних правових актів, що регулюють відносини у сфері територіальної організації влади, кількість різних видів адміністративно-територіальних одиниць і територіальних утворень, кількість рівнів територіального поділу тощо) дають змогу виявити певні тенденції в розвитку державно-правових явищ і пов'язаних із ними суспільних відносин.

Окремо необхідно відмітити доцільність використання соціологічного методу дослідження проблем територіальної організації влади. Як зазначає В. В. Вербець, соціологія як соціально-гуманітарна наука розглядає суспільство як об'єктивний феномен, що має цілісний та структурно-системний характер, з'ясовує в ньому місце і функції кожного суспільного явища й процесу, допомагає індивіду і спільнотам визначити власні орієнтири в повсякденному житті [64, с. 2]. Соціологія – це поліцентрична, поліпарадигмальна, із багатьма пізнавальними технологіями наука, що вивчає форми, закони й закономірності функціонування і розвитку соціальної реальності суспільства через їхні переломлення у взаємодіях людських індивідів і спільнот [560, с. 516]. Таким чином, соціологія та її методологія покликані розкрити соціальні аспекти розвитку суспільства.

Територіальна організація влади є важливим соціальним явищем, яке впливає на розвиток суспільства і держави в цілому, тому її аналіз з точки зору соціологічних підходів є особливо важливим. Соціологічні підходи дають можливість з'ясувати вплив територіальної організації влади на нормальне функціонування суспільства, можливості отримання різного виду сервісів від публічно-владних інституцій, виокремити так звані «соціальні негаразди» в роботі органів влади, у системі адміністративно-територіального поділу держави. З точки зору конкретно-соціологічного методу територіальна організація влади не розглядається як абстрактне поняття, а досліджується на основі реальних соціальних фактів, сформованих у суспільстві правил.

Зважаючи на обмежений обсяг підрозділу, основну увагу було сконцентровано на методологічних аспектах дослідження територіальної організації влади. Водночас у сучасній правовій науці є пропозиції виокремлювати також методологію реформування адміністративно-територіального устрою [8, с. 173]. Це свідчить про багатоманітність методології та можливості її застосування до різних аспектів певного явища.

1.2. Поняття та правове регулювання територіальної організації публічної влади

Сучасні правові реалії багатьох країн світу, у тому числі й України, свідчать про недостатнє використання в законодавстві категорії «територіальна організація публічної влади». Серед нечисленних прикладів сучасного зарубіжного досвіду їхнього офіційного застосування можна назвати: Конституцію Польщі 1997 р., яка закріплює, що територіальний устрій Польської Республіки забезпечує децентралізацію публічної влади; розділ восьмий Конституції Іспанії 1978 р., що називається «Про територіальний устрій держави», та розділ третій Конституції Бразилії 1988 р. «Про організацію держави», що регламентує питання влаштування території країни [184, с. 173–205, 431–518]. КУ містить розділ IX із назвою «Територіальний устрій України», однак у ньому не закріплюються взаємини

різних рівнів публічної влади в межах території держави, а відображаються лише принципи територіального устрою й адміністративно-територіальна система.

Зважаючи на це, поняття, пов'язані з характеристикою взаємин різних рівнів публічної влади в межах території держави, є здебільшого доктринальними і мають переважно теоретичний характер, адже конституції і законодавство держав світу використовують їх досить рідко. В українській науці до недавнього часу спостерігався недостатній рівень теоретичного дослідження територіальної організації влади як правового феномену. На початку 2000-х рр. лише фрагментарно проблемні питання взаємодії органів публічної влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою було порушено в роботах окремих вітчизняних правників – М. О. Баймуратова, О. В. Батанова, В. І. Борденюка та ін. [23; 28; 51]. Варто відмітити комплексні роботи вчених-конституціоналістів Б. В. Калиновського та М. О. Теплюка, у яких досліджено конституційно-правові засади та проблеми організації публічної влади на національному й місцевому рівнях [158; 586]. Пригадаймо і ґрунтовні напрацювання, у яких представники науки державного управління, зокрема Я. Ф. Жовнірчик, В. П. Лещинський, Н. В. Сенишин, порушують питання запровадження оптимальної моделі територіальної організації влади і проведення структурних реформ в Україні [136; 230; 532; 533]. Заслужують на увагу і дослідження територіальної організації влади в Україні в історико-політичному ракурсі, проведені В. Я. Малиновським [275]. Значну увагу проблематиці території та територіальності приділяли й зарубіжні дослідники [641; 647; 657; 659; 690]. Водночас у зарубіжних працях не використовується категорія «територіальна організація публічної влади», хоча і показується суттєвий зв'язок території та влади [649; 687; 688; 693; 701]. Так, Д. Делейні акцентує увагу на аналізі способів, якими простір, влада та значення по-різному поєднуються через територію. С. Елден виділяє два поняття – «територію» й «територіальність», вказуючи, що саме через останню територія пов'язується з владою, оскільки

територіальність має додаткове значення дії, спрямованої на створення, підтримку або контроль території. Аналіз зарубіжних доктринальних видань свідчить, що аналізу піддається досить широка категорія «територія», яка значною мірою характеризується як загальносоціальне явище, і не завжди акцентується на її зв'язках із правом чи конкретною державою.

У той же час конституційні реформи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою України надають подальший імпульс для наукового пошуку змісту територіальної організації публічної влади як важливого конституційно-правового явища, що впливає на всі процеси життєдіяльності в демократичному суспільстві. Підвищений інтерес науковців із цієї проблематики демонструють численні публікації, у яких для розкриття різних аспектів територіальної організації публічної влади застосовуються на перший погляд досить близькі за змістом визначення, як «територіальна організація влади», «територіальна організація публічної влади», «територіальна організація держави», «просторова організація суспільства», «адміністративно-територіальна організація суспільства», «політико-правовий устрій держави», «політико-територіальна організація держави», «державний устрій», «адміністративно-територіальний устрій держави», «адміністративно-територіальний поділ держави» тощо [117; 136; 181; 351; 583].

Тому вважаємо, що розгляд територіальної організації публічної влади варто розпочинати зі з'ясування її змісту як конституційно-правової категорії. За нашою думкою, важливість цього завдання зумовлено тим, що, по-перше, поняття і категорії в науці конституційного і муніципального права виконують гносеологічну і методологічну функції; по-друге, через світоглядні позиції на якісну визначеність того чи іншого предмета пізнання конструюється теоретична модель територіальної організації влади як конституційно-правового феномену; по-третє, формування цієї конституційно-правової категорії сприяє впорядкуванню деякої термінологічної плутанини, що існує в українській науці та законодавстві.

З огляду на зацікавленість представників різних галузей науки до проблем територіальної організації публічної влади існують різноманітні підходи до визначення суті цього явища.

Одразу хочемо зазначити, що до недавнього часу терміни «територіальна організація влади» та «територіальна організації публічної влади», як правило, застосовувалися представниками науки державного управління. У цьому випадку варто відмітити як наявність комплексних наукових праць, так і розроблення навчально-методичного матеріалу для викладання навчальних дисциплін із цієї проблематики. Приміром, Я. Ф. Жовнірчик у дисертаційному дослідженні зазначає, що територіальна організація влади віддзеркалює локалізацію взаємопов'язаних просторових поєднань систем і форм організації влади на макрорівні (території країни), мезорівні (регіонах) та мікрорівні (села, селища, міста), що регламентуються нормами права та ґрунтуються на політичній організації суспільства [136, с. 17]. Інша дослідниця у сфері державного управління Н. В. Сенишин на основі вивчення наукового концепту територіальної організації влади доходить висновку про те, що сама по собі держава є політико-територіальною формою організації суспільства, тобто має власний політико-територіальний вимір розміщення та функціонування різнорівневих та різнопідпорядкованих інституцій публічного врядування, об'єднаних у цілісну систему публічного врядування, що покликана здійснювати організаційний, регуляторний та впорядкувальний вплив держави на суспільну і громадську життєдіяльність, забезпечувати суверенітет, єдність та цілісність держави й її територіальних утворень, сприяти самозбереженню, відтворенню та розвитку народу, реалізації законних прав, свобод та інтересів кожного громадянина [533, с. 196].

У конспекті лекцій «Територіальні основи організації публічної влади в Україні» С. Є. Саханенка представлено визначення територіальної організації влади, по-перше, у широкому значенні, як одного з важливих наукових понять у державному управлінні, що охоплює всі аспекти територіального поділу

влади, форми її організації, регіональні відмінності в системах організації влади, розселення людей, взаємини суспільства й природи, а також проблеми регіональної соціально-економічної політики, та, по-друге, у вузькому – як системи просторових форм її організації, які забезпечують розвиток і функціонування держави та для позначення яких застосовуються такі категорії, як адміністративно-територіальний устрій держави, регіональне управління державними справами, територіальні державні організаційно-управлінські структури, територіальні об'єкти управління тощо [527].

Окремо хочемо відмітити позицію фахівця у сфері державного управління А. О. Парамонова, який розглядає територіальну організацію влади через її моделі. При цьому науковець до таких моделей пропонує віднести ангlosаксонську, континентально-європейську, іберійську (латино-американську) та радянську [336, с. 336]. У свою чергу Т. В. Стешенко і Ю. О. Луніна відносять указані моделі не до моделей територіальної організації влади, а до моделей організації місцевого самоврядування [569, с. 129]. Позицію науковиць поділяють й інші дослідники [561]. У той же час в деяких джерелах така класифікація застосовується для поділу муніципальних систем. У зв'язку з цим виникає питання щодо співвідношення таких категорій, як «територіальна організація влади» та «муніципальна система». Аналіз наукових праць показує, що переважна більшість вчених вищевказану систему моделей відносять до моделей організації місцевого самоврядування або організації муніципальної влади. Моделі територіальної організації влади, на наш погляд, також мають право на існування і будуть досліджені в рамках цієї роботи, але система їх є набагато ширшою, і в класифікацію цих моделей мають бути покладені інші критерії, відмінні від класифікації моделей організації місцевого самоврядування. Класифікація моделей організації місцевого самоврядування на ангlosаксонську, романогерманську, іберійську та радянську, на наш погляд, побудована на підставі такого критерію, як спосіб організації місцевого самоврядування, у тому числі вплив держави на організацію та функціонування місцевого самоврядування, і не передбачає

орієнтації на територіальні аспекти його діяльності. У той же час моделі територіальної організації влади мають більш широке відображення, оскільки стосуються не лише організації місцевого самоврядування, а й органів державної влади та влади АРК, і в основу цієї класифікації покладено територіальний чинник.

Заслуговує на увагу й уявлення територіальної організації влади в соціально-політичному ракурсі. Зокрема, О. Г. Пухкал трактує цю дефініцію як поділ внутрішньої території держави на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці, зумовлені різноманітними чинниками (географічними, історичними, економічними, соціальними тощо) з метою забезпечення населення необхідним рівнем публічних послуг, раціональної системи управління соціально-економічними процесами, збалансованого розвитку всієї території держави [500, с. 89]. У свою чергу В. Я. Малиновський взагалі пропонує розуміти територіальну організацію влади як частину політичної системи суспільства, оскільки природа публічної влади, організаційні та компетенційні основи її побудови й функціонування багато в чому визначаються територіальними началами її організації [275, с. 4, 8]. Подібну тезу висуває і Б. В. Калиновський, який розкриває територіальну організацію влади в Україні через реалізацію системи «політичного та економічного двовладдя», у якому діють призначені з центру місцеві державні адміністрації (далі – МДА) й обрані населенням органи та посадові особи місцевого самоврядування [159, с. 69]. Також і Г. Ю. Лук'янова надає визначення територіальної організації держави в політико-правовому аспекті як системи взаємин між різними рівнями публічної влади: між державними органами влади та органами місцевого самоврядування, між центром і регіонами, між державою і громадою. При цьому зауважуючи, що територіальна організація держави є одним із надскладних і найважливіших інститутів державного ладу, який характеризує юридичні ознаки обов'язкового елемента держави – її території [237, с. 213, 219].

Аналіз запропонованих у науці формулювань поняття «територіальна

організація публічної влади» дозволяє класифікувати наявні підходи до її визначення та виокремити системний, інституційний, регуляторний, системно-структурний та комплексний.

Системний підхід демонструє визначення територіальної організації влади як правової категорії, надане адміністративістами. За думкою Є. Г. Кеби, територіальна організація влади як об'єкт адміністративно-правового забезпечення – це визначена КУ та переважно нормами вітчизняного адміністративного законодавства система органів публічної влади (місцеві органи виконавчої влади, територіальні органи (далі – ТО) центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ) та органи місцевого самоврядування) і взаємини між ними, що формується відповідно до адміністративно-територіального устрою держави й має особливості функціонування на його різних рівнях [164, с. 123].

Інституційний підхід відображений у підході до розуміння територіальної організації влади О. Д. Лазор і Л. Р. Михайлишин, які бачать цю категорію крізь призму закріпленої в чинному законодавстві сукупності владних інституцій на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці чи адміністративно-територіального рівня, які, взаємодіючи у процесі своєї діяльності за допомогою різних форм взаємозв'язків, утворюють цілісну систему територіальної організації влади держави [222].

Регуляторний підхід пропонує В. Я. Малиновський, який виділяє правовий вимір територіальної організації держави, що являє собою сукупність нормативно-правових актів, що регулюють питання адміністративно-територіального устрою країни (у тому числі створення і ліквідацію адміністративно-територіальних одиниць); взаємини між органами державного управління та органами місцевого самоврядування, розподіл компетенції між ними; здійснення державою юрисдикції на своїй території загалом [275, с. 32].

Системно-структурний підхід можна виокремити на основі визначення «територіальної організації влади», наданого І. І. Бодровою, яка звертає увагу

на два смислових значення цього терміна, зауважуючи, що, по-перше, як географічне явище територіальна організація влади являє собою сукупність складових території держави; по-друге, як політичне явище територіальна організація влади являє собою сукупність органів публічної влади. Підкреслюючи комплексний характер цієї категорії, вчена визначає територіальну організацію публічної влади як складне системне утворення, що характеризує вертикальну побудову системи органів публічної влади, характер і механізм взаємин між рівнями і ланками цієї системи, основними елементами якої є системно-структурна організація органів публічної влади, її територіальна основа, принципи та методи функціонування [43].

Найбільш поміркованим, з нашого погляду, є комплексний підхід, який суміщає ключові ознаки вищевказаних формулювань. У зв'язку з цим вважаємо, що територіальна організація влади як комплексна конституційно-правова категорія містить територіальний та системно-структурний чинники організації публічної влади, у силу чого дозволяє поєднати організаційну, територіальну, правову та економічну основи функціонування органів публічної влади різних рівнів [264]. Безумовно, територіальна організація влади являє собою компактну, логічно побудовану систему органів публічної влади і взаємини між ними, що формується відповідно до адміністративно-територіального устрою держави й має особливості функціонування на різних рівнях територіальних утворень [257, с. 61].

Отже, вважаємо при формулюванні поняття територіальної організації влади, або територіальної організації публічної влади, або територіальної організації держави, у вітчизняній доктрині акцентується увага на спільній характеристиці, так би мовити, «ядрі» цього явища – публічній владі. Саме публічна влада визначає суб'єктний склад та системно-структурну організацію відповідних інституцій, відбиває характер їхніх повноважень, впливає на особливості правового регулювання. Фактично це той центр, який і буде зазнавати певної територіальної дислокації (організації).

Поняття «публічна влада» є відносно новим для вітчизняної доктрини і,

скоріше за все виникло як результат лаконічного поєднання за спільними рисами різновидів владних відносин, що існують, джерелом яких виступає народ України, або його частина – територіальна громада, або населення АРК. І на сьогодні ця категорія продовжує залишатися в площині доктринальних пошуків, і, незважаючи на відповідні рекомендації Венеційської комісії, законодавець не поспішає розширювати сфери застосування цього терміна й давати його визначення чи тлумачення в законодавстві. Одночасно, за думкою М. О. Теплюка, залишення поза увагою науковців методологічних аспектів публічної влади не сприяє забезпеченню системності й наукової обґрунтованості реформ у сфері публічної влади, що демонструють невдалі спроби здійснення судової, адміністративної, територіальної та інших реформ [585]. На наш погляд, конституційно-правова регламентація поняття «публічна влада» дозволить вирішити низку важливих теоретичних питань, зняти проблему її співвідношення з іншими видами влади, посилити значення народного суверенітету в управлінні публічними справами.

Зважаючи на відсутність правового закріплення цього поняття, в українській науці продовжує дискутуватись, і поки що остаточно не сформувалось, розуміння терміна «публічна влада». Досліджуючи державно-правові явища, у тому числі «територіальну організацію публічної влади», науковці стикаються з необхідністю проводити аналіз цієї категорії, у зв'язку з чим вона набула певної багатоаспектності.

Насамперед варто навести визначення публічної влади, сформульоване в юридичній енциклопедії як суспільно-політичне народовладдя, видами якого є: безпосереднє народовладдя, що здійснюється через різноманітні форми прямої демократії; державна влада, заснована на принципі поділу влад; місцеве самоврядування, що являє собою місцеву публічну владу, здійснювану суб'єктами місцевого самоврядування [350].

Схоже уявлення природи публічної влади пропонує М. О. Теплюк. Зокрема, він зазначає, що політична влада набуває публічної форми для виконання «загальних справ», що зумовлені загальносуспільними інтересами

та здійснюються в демократичних суспільствах через такі форми, як державна влада та місцеве самоврядування [586, с. 17]. Розвиває наведене твердження І. А. Куян, визначаючи зміст публічної влади як вольове вираження інтересів суспільства (народу, у демократичних країнах) чи інтересів окремих груп (в авторитарних чи псевдodemократичних країнах) у діяльності державних органів, установ, організацій та їхніх посадових осіб [219, с. 54].

У свою чергу О. М. Бориславська під час аналізу цього поняття виходить не з характеру певних форм публічної влади, що й утворюють це комплексне явище, а з її територіальності, вказуючи, що «демократична держава передбачає існування відповідної моделі організації влади, в основу якої покладено принцип народовладдя та яка забезпечує реальні можливості реалізації народом належної йому влади на всіх рівнях... Мова йде як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий» [54, с. 15].

Подібним чином трактує публічну владу і М. В. Савчин. Так, він акцентує увагу на характері публічної влади, у якому набувають свого вираження правові традиції здійснення влади народом із метою забезпечення ефективного управління суспільними процесами й ефективного контролю за діяльністю уряду. Тому, підкреслює М. В. Савчин, публічна влада організовується на засадах поділу владних повноважень між її органами та спирається на конституцію й закони, що приймаються більшістю демократичним шляхом при можливості меншості вільно обговорювати та критикувати передбачувані наслідки чинності цих правових актів [519, с. 19–23]. Крім того, М. В. Савчин у своїй монографії «Конституціоналізм і природа конституції» відокремлює соціальну функцію публічної влади через бачення її як посередника вирішення соціальних конфліктів і регуляторну функцію, що покликана забезпечити людську гідність і свободу в усіх їхніх проявах [520, с. 235].

Цікавий погляд на розуміння публічної влади висловлює М. Й. Вігульшанський, розуміючи її появу як наслідок поділу системи права

на публічне та приватне. Розвиваючи свою ідею, науковець вказує, що «оскільки публічна влада є категорією, тісно пов'язаною з поняттям публічне право, то виділення підвидів публічної влади може бути здійснено крізь призму системи суб'єктів, які у своїй діяльності керуються нормами публічного права» [69, с. 11].

С. В. Ковальчук формулює визначення публічної влади з урахуванням притаманних, на її думку, ознак як вид суспільно-політичної, суверенної, легітимної влади, в основу якої покладено публічний інтерес та безособовий характер, що виражається в системі суспільних, публічно-політичних, вольових відносин, які виникають між органами та посадовими особами держави (яких наділено владними повноваженнями), фізичними та юридичними особами, що в своїй основній масі є суб'єктами громадянського суспільства (які делегують першим свої повноваження) на основі публічного права та закону [171, с. 51].

Близьке за змістом до вищевказаного визначення наводить В.-А. П. Лапка, розуміючи публічну владу як різновид соціальної влади, що характеризується універсальністю та автономністю, проявляється в системі владно-вольових відносин між суб'єктами та об'єктами влади на основі права, передбачає здійснення правового впливу, у рамках якого можуть застосовуватись різні правові способи та методи, включаючи правовий примус, по відношенню до останнього з метою задоволення публічного інтересу [224, с. 69].

Маємо відмітити серйозне дослідження Б. В. Калиновським природи місцевої публічної влади в Україні, у якому науковець пропонує комбіноване визначення місцевої публічної влади, що включає як територіальний, так і соціальний аспекти. Так, за його думкою, місцева публічна влада – це свідомо-вольове відношення між людьми та їхніми організаціями, що проживають, перебувають або розташовуються на певній території, у процесі якого ті, що мають владу, здатні шляхом прийняття легітимних рішень вирішувати справи суспільного значення та визначати поведінку підвладних для забезпечення

реалізації прав і свобод людини і громадянина, функціонування та розвитку території на конституційно-правових засадах, спираючись у необхідних випадках на можливість примусу [158, с. 4–5].

Узагальнюючи вищенаведені визначення публічної влади, варто зазначити, що під час формулювання поняття «публічна влада» необхідно враховувати системно-функціональне призначення цієї влади, що порівняно з іншими різновидами владних відносин свідчить про її організацію з урахуванням соціально-територіального принципу. Крім того, вважаємо необхідним підтримати вищевказаних науковців, які виокремлювали такі ключові, з нашого погляду, ознаки, як легітимність, задоволення публічного інтересу в процесі її здійснення та безпосередня реалізація первинним суб'єктом влади (народом або його частиною – територіальною громадою). Саме ці ознаки формують зміст публічної влади та є визначальними для її розуміння. Легітимність публічної влади має дві форми прояву і означає, по-перше, конституційно-правову регламентацію публічно-владних інституцій, включаючи первинних суб'єктів влади, які її реалізують, та, по-друге, додержання визначеного порядку формування таких владних інституцій. У свою чергу публічний інтерес являє собою певне загальне благо, пріоритет переважної більшості населення країни, задоволення якого є важливим для всього первинного суб'єкта і, власне, заради якого він її реалізує. Прикладами такого інтересу можна назвати питання освіти, здоров'я, безпеки, охорони довкілля, забезпечення законності, стабільності і розвиток держави тощо. В основі здійснення публічної влади стоїть колективний суб'єкт, тому і публічна влада є владою колективною. При цьому вона реалізується з метою задоволення публічного інтересу цього ж колективного суб'єкта. Крім того, важливою ознакою виступає територіальний характер публічної влади, яка обмежена територією держави.

Хочемо звернути увагу і на таку особливість «публічної влади», як часткова збіжність суб'єкта владних відносин та об'єкта впливу. Аналізуючи вказану особливість підтримуємо вислів авторів навчального посібника

«Публічна влада та її складові» про те, що будь яка влада – це взаємини між сторонами. Причому це не рівні відносини, а відносини з використанням переваг, залежності, підступності та інших якостей, які призводять до вольових рішень однієї сторони відносно іншої [210, с. 10]. Тому народ або територіальна громада, виступаючи колективним, легітимним суб'єктом здійснення публічної влади, регулюють суспільні відносини для фізичних, які є частиною такого владного суб'єкта та виступають одночасно об'єктом владного впливу. Крім того, публічність самої влади означає, що така влада повинна бути визнана всім суспільством або його частиною, що відбувається шляхом залучення населення до механізмів формування влади.

Таким чином, на наш погляд, публічна влада – це різновид суспільно-політичної влади в межах території держави, що полягає в безпосередньому впливі легітимованих первинних колективних суб'єктів та сформованих владних інституцій на суспільні відносини та їхніх учасників із метою задоволення публічного інтересу. Хочемо звернути увагу, що нами наведене найбільш загальне визначення публічної влади, яке може доповнюватися специфікою організації публічної влади в конкретній країні. Крім того, виділення поняття «публічна влада» дозволяє чітко відокремити владу, яка належить колективному владному суб'єкту та сформованим ним органам, від інших видів влади, приміром, влади приватних осіб або організацій, що є важливим для розуміння правових і політичних аспектів розвитку суспільства.

Сучасний механізм публічної влади в Україні представлений владою, здійснюваною безпосередньо населенням, а також через органи державної влади і місцевого самоврядування, що відображено в ч. 2 ст. 5 КУ. Це підтверджується і позицією Конституційного Суду України (далі – КСУ), відповідно до якої «місцеве самоврядування слід розглядати як форму здійснення народом влади» (п. 4 мотивувальної частини Рішення КСУ від 26 березня 2002 р. № 6-рп/2002). Відтак можна стверджувати про існування двох підсистем публічної влади – державної та влади місцевого самоврядування. При цьому відповідно до КУ та законодавства України органи влади АРК не

віднесені ні до системи державної влади, ні до системи місцевого самоврядування. Тому доцільно виокремити органи влади АРК в окрему групу (підсистему) [538, с. 43–44].

Виходячи з наведеного бачення механізму публічної влади, який включає систему форм безпосередньої влади, а також органи державної влади, місцевого самоврядування та органи влади АРК, стає зрозумілим, чому категорія «територіальна організація влади» як конституційно-правова категорія спочатку з'являється саме в нормах виборчого законодавства [369; 377], що є основою для формування системно-структурної організації публічної влади. У цьому аспекті виборче законодавство використовується для позначення територіальної організації виборів в Україні.

Виникнення цієї категорії саме в межах виборчого законодавства, а не адміністративно-територіального устрою пояснюється тим, що потреба запровадження демократичних засад формування органів влади в Україні виникла одразу після здобуття незалежності й постійно вдосконалювалась у новому виборчому законодавстві. Це дало змогу законодавцю творчо підійти до проблем територіальної організації виборів, закріпивши її особливості для кожної підсистеми публічної влади. Питання ж удосконалення адміністративно-територіального устрою відійшли на другий план і зазнали глибокої стагнації. Можна стверджувати, що вони не змінювалися з моменту ухвалення КУ, у якій було закріплено вихідні положення територіальної організації України та її владних структур. У цілому ж беззмінними ці відносини залишалися тривалий час ще з радянських часів, коли було ухвалено положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР (1981 р.), до 2023 р., коли було ухвалено ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», спрямований на дерадянізацію цих суспільних відносин [464]. Проте доводиться констатувати, що законодавець, навіть ухваливши відповідний закон та здійснивши правове регулювання, намагається уникати глобального втручання у сферу адміністративно-територіального устрою.

Тому вказаний закон регламентує лише «окремі питання» та залишає відкритим питання про те, чи зазнала реалізації у зв'язку з ухваленням цього закону норма п. 13 ст. 92 КУ [190] в частині ухвалення закону про територіальний устрій України.

У перших виборчих законах з'являються окремі розділи, присвячені територіальній організації виборів, які покликані були врегулювати процедурні питання формування виборчих округів та виборчих дільниць з урахуванням закріпленої в законодавстві виборчої системи. Однак у законодавстві про місцеві вибори досліджувана категорія з'являється дещо пізніше, лише на сучасному етапі правового регулювання цих питань [448]. Поруч із цим поняття «територіальна організація» використовується для позначення місцевих осередків політичних партій і визначається як територіальна організація політичної партії [460]. Це є наслідком того, що саме політичні партії та їхні блоки в організації виборчого процесу стали основними його суб'єктами. Так, вибори половини конституційного складу народних депутатів та окремих депутатів місцевих рад (обласних і районних) відбувалися за обов'язкової участі політичних партій, тому особливо важливим було врегулювання засад організації й діяльності саме політичних партій. Це дозволило при встановленні організаційної структури політичної партії використати поняття «територіальна організація».

Однак у розумінні виборчого законодавства категорія «територіальна організація виборів» не позначала системи територіальної організації публічної влади, хоча була передумовою її формування. З територіальною організацією виборів напряду пов'язувалась лише робота виборчих комісій, які, на думку дослідників, слід розглядати як спеціалізовані незалежні колегіальні органи публічної влади, що формуються відповідно до виборчого законодавства, організують і забезпечують підготовку та проведення виборів різних видів [315; 571, с. 59]. Таким чином, під час виборів застосовувалась територіальна організація виборчих комісій як органів публічної влади.

Оскільки виборчий процес в Україні є процесом демократичного

формування публічно-владних інституцій, то часто сформовані в результаті виборів органи влади та посадові особи, представляючи інтереси виборців свого виборчого округу, здійснювали свої повноваження в межах виборчих округів. Це дає підстави вважати виборчі округи першою спробою організувати та сформувати систему територіальної організації влади в Україні.

У зв'язку з цим у процесі формування виборчих округів відповідно до законодавства обов'язково мав ураховуватися адміністративно-територіальний поділ країни. Наприклад, під час виборів народних депутатів України у відповідному законі зазначалося, що межі одномандатних округів визначаються з урахуванням меж адміністративно-територіальних одиниць, інтересів членів територіальних громад та проживання на відповідній території національних меншин [368]. Особливо яскраво така прив'язка до адміністративно-територіального поділу країни проявляється зараз на місцевих виборах. Відповідні положення закріплені у Виборчому кодексі (далі – ВК) України, який, уніфікуючи всі наявні види виборів в одному розділі, закріплює їхню «територіальну організацію» [68]. У ст. 27 ВК України зазначається, що межі територіальних округів визначаються з урахуванням меж адміністративно-територіальних одиниць. У такий спосіб законодавець заклав прив'язку виборчих округів до територій подальшого поширення та здійснення юрисдикції обраних осіб. Такі елементи правового статусу низки виборних суб'єктів визначені галузевим законодавством у сфері місцевого самоврядування. Зокрема, в ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» зазначається, що депутат місцевої ради – представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу [480]. Стаття 2 вказаного ЗУ з цього приводу закріплює, що депутат місцевої ради як представник інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу зобов'язаний виражати і захищати інтереси відповідної територіальної громади та її частини – виборців свого виборчого округу, виконувати їхні доручення в межах своїх повноважень, наданих законом, брати активну участь у здійсненні місцевого

самоврядування. Таким чином, у законодавстві простежується безпосередній зв'язок депутата і території його виборчого округу.

При виборах сільських, селищних, міських голів ВК України робить аналогічну прив'язку до адміністративно-територіального устрою. Так, у ст. 192 ВК України закріплено, що вибори сільського, селищного, міського (міста з кількістю виборців до 75 тисяч осіб) голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному сільському, селищному, міському виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм або територією сільської, селищної, міської територіальної громади. Така позиція законодавця вкотре підкреслює, що формування виборчих округів під час виборів до органів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язується та враховує подальшу організацію муніципальної влади в межах цих округів.

Водночас на окремих територіях в Україні склалась модель організації публічно-владних інституцій, яка спочатку базувалась на територіальній організації виборів, а потім відійшла від цього. Ідеться про організацію роботи старост села, селища, які на початку запровадження їх у систему місцевого самоврядування обирались населенням села, селища на підставі виборчого законодавства. Так, у ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» в редакції ст. 14¹, що існувала до 2017 р., було закріплено, що в селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади (далі – ОТГ), утвореної відповідно до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру, обирається староста на строк повноважень місцевої ради. Виборчим округом для обрання такого старости була територія села чи селища. Таким чином, територіальна організація виборів старости збігалася з його територіальною організацією влади. Згодом суспільні відносини щодо функціонування старости змінились і почали врегульовуватись в інший спосіб. Чинна редакція ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» на заміну ст. 14¹ закріпила ст. 54¹, у якій змінила

засади правового статусу старости з виборної особи на призначувану (затверджувану). Однак це вплинуло на порядок формування старост, а не територіальну організацію влади, якою залишилась територія села чи селища та додалась територія міста, оскільки закон використовує загальне формулювання «староста», або територія старостинського округу (включає декілька населених пунктів – сіл, селищ, міст). На практиці до складу ОТГ входять не лише території сіл та селищ, а й міста, тому законодавець надав можливість голові ОТГ та раді ОТГ призначати старост також у містах, які не є адміністративними центрами ОТГ. Територія ж старостинського округу є новою муніципально-правовою категорією, яка виникла тільки у 2024 р. і стала новим видом територіальної організації роботи старости.

У той же час сама по собі «територіальна організація виборів» не напряму пов'язана з «територіальною організацією публічної влади» і не напряму впливає на організацію публічної влади, а лише опосередковано. Це пояснюється низкою чинників.

По-перше, саме поняття «публічна влада», про систему територіальності функціонування суб'єктів якої і йдеться в цьому дисертаційному дослідженні, є доволі широкою за змістом категорією і стосується не лише виборних осіб чи органів влади, а й інших публічних владних інституцій. Зокрема, це посадові особи місцевого самоврядування та державної влади (муніципальні та державні службовці). В окремих випадках функції публічної влади можуть здійснювати структурні підрозділи органів (постійні комісії, комітети, погоджувальні ради тощо).

По-друге, правовий статус виборних суб'єктів не завжди враховує межі виборчого округу. Наприклад, законодавство про статус народного депутата України визначає його як представника Українського народу у Верховній Раді України (далі – ВРУ) й уповноваженого ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені КУ та ЗУ [481]. Таким чином, територією юрисдикції народного депутата буде вся територія держави, хоча обрання його, у разі застосування мажоритарної виборної

системи, здійснюється в межах визначеного виборчого округу.

По-третє, територіальні виборчі округи, які формуються під час проведення виборів не є природними утвореннями, а виникають як штучний поділ території, який використовується для ефективності здійснення управління організацією виборів. У свою чергу територіальна організація публічної влади, на наш погляд, має базуватися на реальній соціальній основі – враховувати місця проживання жителів, їхнє розміщення й переміщення, а тому територія юрисдикції цих органів має становити переважно природнє утворення, що склалося не в результаті керівного впливу самих владних інституцій, а в результаті поступових еволюційних процесів у суспільстві. Із цього загального правила можуть бути й виключення у вигляді окремих штучно утворених територій допоміжного характеру, однак мають бути загальні для всіх правила їхніх формування й управління. Це означає, що основою для територіальної організації влади в Україні все ж має бути її адміністративно-територіальний поділ.

По-четверте, вибори як спосіб та форма легітимації влади є явищем перманентним, тому і їхня територіальна організація актуалізується лише в момент проведення їх і стосується лише виборних осіб. В інший час (поза виборчим процесом) мають застосовуватися більш усталені механізми формування територіальної організації влади, пов'язані з формуванням та зміною адміністративно-територіального поділу держави. У той же час необхідно забезпечити і зворотній зв'язок виборних осіб з виборцями, тому не можна допускати, щоб депутат, обраний у межах певного виборчого округу, потім не мав можливості представляти інтереси тих осіб, які його обирали. Крім того, якщо територія юрисдикції обраної особи буде більшою, ніж територія проведення виборів такої особи, то вона буде представляти інтереси осіб, які фактично її не обирали, чого також допускати недоцільно. Таким чином, ідеальна модель територіальної організації влади за розмірами території її юрисдикції має бути такою ж самою, як і територіальна організація виборів для виборної особи чи органу влади, який формується шляхом

виборів.

Розглядаючи другий компонент механізму публічної влади, а саме систему органів державної влади, місцевого самоврядування та органів влади АРК в аспекті сучасного розуміння їхньої територіальної організації, варто зазначити низку важливих, з нашого погляду, моментів.

Система територій юрисдикції органів публічної влади з прив'язкою до нинішньої системи організації місцевого самоврядування, тобто категорія «територіальна організація», з'являється в законодавстві у процесі підготовки реформи місцевого самоврядування. Спочатку вона закріплюється в постанові КМУ «Про утворення робочої групи з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування» [493], а потім у розпорядженні КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [487]. Згодом застосування цієї категорії було здійснено в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» при визначенні мети децентралізації влади. Зокрема, у ній зазначено, що метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [483]. Таким чином, цей документ закріплює «територіальну організацію влади» як системну категорію, що покликана вибудувати певну систему територіальності при функціонуванні владних структур.

Зважаючи на це, насамперед хочемо звернути увагу на етимологію поняття «система». У філософському словнику надано дефініцію «системи» як сукупності визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія. Якісні характеристики цих елементів становлять зміст системи, сукупність закономірних зв'язків між елементами – внутрішню форму або структуру. Найважливішими рисами системи є внутрішня розчленованість та

функціональна цілісність [610, с. 453, 583].

Отже, розглядаючи територіальну організацію влади як систему, першочерговим завданням є визначити, які ж саме елементи входять до цієї системи, проаналізувати зв'язки, що поєднують між собою ці елементи. Це дозволить розкрити суть такої важливої якісної характеристики цього конституційно-правового феномену, як системність.

Одразу слід звернути увагу, що систему елементів територіальної організації влади спеціально в конституційному законодавстві не закріплено. На наш погляд, це пов'язано з тим, що «територіальна організація публічної влади» є відносно новою правовою категорією, яка перебуває у стані становлення, наукового обґрунтування її місця в правничому категоріальному апараті. При цьому в наукових джерелах часто зустрічаються аналітичні матеріали щодо таких певною мірою споріднених понять, як «елементи територіального управління», «елементи територіальної організації продуктивних сил», «елементи територіальної організації держави» тощо, які не завжди виступають правовими категоріями й застосовуються в управлінській чи економічній сферах. Названі терміни можуть слугувати лише певним орієнтиром для нашого дослідження і бути використаними за науковою аналогією.

Цікаву позицію займає Я. В. Верменич, яка пов'язує територіальну організацію влади з соціально-економічною географією країни. Останню вона пропонує для характеристики просторової організації поняття територіальної суспільної системи через такі елементи, як усталена поселенська структура, спільність виробничих і комунікаційних зв'язків, єдині принципи природокористування й охорони довкілля, єдині правила цивілізаційного співжиття [66, с. 100]. Узагальнюючи цю думку, Б. В. Калиновський вказує, що встановлений адміністративно-територіальний поділ з урахуванням таких чинників, як соціально-економічний розвиток регіонів та їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій, є найсприятливішою умовою для подальшого

розвитку кожного регіону та, як наслідок, держави в цілому [159, с. 70]. Говорячи про чинники Б. В. Калиновський, скоріше за все, мав на увазі елементи адміністративно-територіального поділу. Проте вважаємо, що вищезапропоновані елементи системи є досить обширними і не мають конкретики, що є особливо важливим для правової матерії та відображення цих ознак у законодавстві.

Тому пропонуємо низку власних елементів, які мають бути регламентовані в нормах конституційного та муніципального права. Такими елементами системи територіальної організації влади виступають: 1) адміністративно-територіальний устрій та порядок його установа (поділу); 2) показники та механізм розселення населення (соціальна основа); 3) система публічної влади та її суб'єкти (первинні суб'єкти, органи, їхні структурні підрозділи, посадові особи тощо); 4) визначення й розташування центрів адміністративно-територіальних одиниць та адміністративних центрів територій територіальних громад та система сполучення між цими центрами та населеними пунктами.

На наш погляд, саме ці запропоновані елементи забезпечують територіальній організації влади ознак «системи» та вичерпно характеризують її зміст. Тому пропонуємо для аналізу ці елементи.

Та перш ніж перейти до аналізу, слід зупинитися на властивостях системи територіальної організації влади як «ефективної», оскільки саме так її характеризує законодавство (див., наприклад: [487]). Передусім слід відмітити, що така характеристика є категорією оцінною, а отже, пов'язаною з різноманітними показниками. Щоб ці показники «працювали», необхідно знати та враховувати певні загальновизнані й установлені середні показники ефективності. Ефективність – це категорія насамперед економічна, однак останнім часом вона розглядається і в науці управління [19; 114; 346; 361; 611], і у праві (див., наприклад: [71; 138; 355]). Конституціоналісти пов'язують ефективність функціонування органів влади з порівнянням отриманого результату та витраченими на його досягнення ресурсами [239, с. 235; 240;

614]. Таким чином, для оцінки ефективності системи територіальної організації влади пропонуємо запровадити такі її показники:

1. Задоволеність населення розміщенням органів публічної влади громадівського, локального, районного в місті й допоміжного рівнів (час на дорогу складає до 30 хв.) та якістю послуг, які вони надають (зрозумілість наведеної інформації про послуги, простота, кількість послуг, повнота надання послуг, швидкість, застосування електронного документообігу);

2. Задоволеність населення розташуванням органів публічної влади регіонального та субрегіонального рівнів (час на дорогу складає до 120 хв.);

3. Економія ресурсів: фінансових (застосування електронних засобів при наданні послуг, компактність розміщення служб), кадрових (оптимальність кадрового забезпечення);

4. Швидкість пристосування (реагування) системи територіальної організації влади до змінюваних умов (наявність чітко встановленої системи адміністративно-територіального поділу, чітко визначені правила встановлення території юрисдикції владних інституцій, визначений порядок зміни статусу адміністративно-територіальних одиниць, утворення та ліквідації населених пунктів тощо).

Після аналізу ефективності системи територіальної організації влади розгляньмо запропоновані нами її елементи.

До числа таких елементів ми віднесли насамперед адміністративно-територіальний устрій країни. На сьогодні дискусійним є питання про використання категорій «адміністративно-територіальний устрій» (поділ) і «територіальний устрій». При цьому КУ в різних нормах застосовує ці різні категорії: зокрема, у п. 13 ст. 92 та ст. 132 ідеться про територіальний устрій, а в ст. 133 – про адміністративно-територіальний. У зв'язку з цим виникає питання про співвідношення та розмежування цих категорій (більш докладно про це – у підрозділі 1.5).

Наразі хочемо лише акцентувати увагу на тому, що організація публічної влади пов'язана з поняттям «адміністративно-територіальний устрій», що й

охоплює організаційний механізм владних інституцій та межі їхньої юрисдикційної діяльності, а також вказує на органічне поєднання адміністративно-територіального устрою, що існує, та органів публічної влади. При цьому слід враховувати, що за умови класичного підходу до встановлення системи влади, первинним має бути саме адміністративно-територіальний устрій, а система управління – вторинною, тобто не можна допускати ситуацій, коли територіальна основа штучно (шляхом прийняття загальнообов'язкових рішень) «підганяється» під систему влади. Це може призводити до зловживання владою, нехтування потребами соціуму в отриманні якісних послуг, відсторонення людей від управління суспільними справами, обстоювання хибної позиції «людина для влади», а не позиції «влада на користь людей». Саме тому всі головні питання адміністративно-територіального устрою мають вирішуватись на рівні Основного Закону України (далі – ОЗУ). На наш погляд, такими питаннями мають бути:

- 1) визначення вичерпної системи елементів адміністративно-територіального устрою;
- 2) визначення конкретних суб'єктів, які можуть впливати на зміни адміністративно-територіального устрою, системи та обсягів повноважень;
- 3) визначення порядку зміни адміністративно-територіального устрою.

Приміром, авторський колектив юридичної енциклопедії ототожнює адміністративно-територіальний устрій та адміністративний поділ і визначає його як поділ території країни на окремі частини – адміністративно-територіальні одиниці (губернії, провінції, області, округи, повіти), залежно від якого створюються і діють органи державної влади та місцевого самоврядування [196, с. 58]. Вважаємо, що це є дві різні правові категорії, які показують результат (устрій) і процес (поділ) відповідно. (Більш докладно про це – у підрозділах 1.3 і 1.5).

Наступним елементом системи територіальної організації влади є соціальна основа, що базується на показниках та механізмі розселення населення. Виникнення цього елемента в системі пов'язано з тим, що основне призначення діяльності органів публічної влади – це служіння народу України,

а на місцевому рівні – територіальним громадам (членам територіальних громад). Тому й кореляція (зміни) адміністративно-територіального устрою, і ефективність роботи владних структур залежать від чисельності населення, його концентрації, процесів міграції тощо [252, с. 80–91]. Навіть норми ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» ставить існування населеного пункту або певної адміністративно-територіальної одиниці в залежність від наявності в ній населення [464].

Третім важливим елементом виступає система публічної влади. Традиційно її складають система державної влади, система місцевого самоврядування та система влади АРК. Вони мають нерозривний зв'язок з адміністративно-територіальним устроєм, формуються на його основі, що також свідчить про системний характер цієї категорії. (Докладно про різні види підсистем див. підрозділи 2.1, 3.1.)

Четвертий елемент територіальної організації влади показує взаємозв'язок між органами публічної влади та населенням, що важливо для реалізації владних повноважень. На це впливають розташування центрів адміністративно-територіальних одиниць, адміністративних центрів територій територіальних громад та система сполучення між цими центрами й населеними пунктами.

У зв'язку з цим особливої актуальності набуває питання визначення центрів адміністративно-територіальних одиниць. Цей процес є невід'ємною складовою загального процесу формування адміністративно-територіального устрою. При вирішенні цього питання важливо розмежовувати такі поняття, як «центр адміністративно-територіальної одиниці» та «адміністративний центр адміністративно-територіальної одиниці». Перша категорія відображає переважно географічні показники території, а друга вказує на місце розташування органів публічної влади, що здійснюють управління відповідною територією. В аспекті формування територіальної організації влади важливе значення має саме встановлення адміністративних центрів

адміністративно-територіальних одиниць. В ідеалі й за загальним правилом – такі центри мають бути географічно розміщені в центрі самої адміністративно-територіальної одиниці.

Крім того, системність територіальної організації влади забезпечується наявністю засобів (способів) сполучення між адміністративними центрами адміністративно-територіальних одиниць, територій територіальних громад та населеними пунктами. Їхнє продумане, раціональне розміщення впливає на ефективність надання державних та муніципальних послуг, встановлення співробітництва між територіальними громадами [481]. Ідеться про транспортне, залізничне та інше сполучення. Відповідно до методичних роз'яснень Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, наданих із приводу формування територіальних одиниць субрегіонального рівня, важливе значення має врахування 30-кілометрових зон доступності до адміністративних центрів [285]. Профільне Міністерство не встановлює в рекомендаціях для громад базового рівня певних вимог до зон доступності. Основним критерієм для таких громад зазначено площу території, а не відстань до адміністративного центру. Саме вона визначає рівень спроможності таких територіальних громад (див.: [286]).

Легальне визначення зони доступності наведено в Методиці формування спроможних територіальних громад. Згідно з цим документом зона доступності потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади – територія навколо потенційного адміністративного центру спроможної територіальної громади, що визначається з урахуванням доступності публічних послуг у відповідних сферах на території такої громади [421]. Цим документом використовуються два критерії при визначенні доступності адміністративного центру – відстаннєвий та часовий. Щодо відстаннєвого критерію визначено, що зони доступності потенційних адміністративних центрів визначаються на відстані не більш як 20 кілометрів автомобільними дорогами загального користування. При цьому відстань може

бути збільшена до 25 кілометрів, у разі коли чисельність населення спроможної територіальної громади в зоні віддаленості від потенційного адміністративного центру більш як 20 кілометрів становить не більш як 10 % загальної чисельності населення такої громади. Така відстань може бути зменшена в разі відсутності автомобільних доріг загального користування чи з урахуванням особливостей рельєфу, що унеможлиблює сполучення (ріки без мостів, гори тощо) [118, с. 21].

Щодо часового критерію вказано, що зони доступності потенційних адміністративних центрів спроможних територіальних громад визначаються з урахуванням доступності публічних послуг у відповідних сферах, зокрема часу прибуття для надання швидкої медичної допомоги в невідкладних випадках та пожежної допомоги, що не повинно перевищувати 30 хвилин [118, с. 21].

На наш погляд, вищепроведений аналіз вітчизняної доктрини дозволяє запропонувати розглядати «територіальну організацію публічної влади» в таких аспектах: 1) як наукову категорію; 2) як міжгалузевий правовий інститут; 3) як модель організації публічної влади; 4) як процес організації публічної влади.

По-перше, територіальна організація публічної влади виступає науковою категорією, аналіз якої надає цінні наукові знання для правової науки, зокрема конституційного та муніципального права, з приводу сутності території, її значення для існування держави, організації в її межах публічної влади, а також розуміння самої публічної влади, механізму її формування та здійснення.

Насамперед як наукова категорія територіальна організація публічної влади формує цілісне уявлення щодо сутності території держави та її значення для розвитку останньої. Як правильно зазначає В. М. Шаповал, державна територія фактично уможлиблює існування самої держави. Однак такий зв'язок між ними було визнано лише у процесі суспільного розвитку, оскільки, за дослідженнями вченого, – за давніх часів держава не ототожнювалась із

місцем розселення людей, які її складали [626, с. 140].

Таким чином, територія є основою формування державності, її невід'ємним атрибутом, а територіальна організація публічної влади – це одна з головних ознак публічної влади та спосіб її організації. Недаремно адміністративно-територіальний устрій виступає об'єктом сучасних конституційно-правових перетворень та є одним із центральних, системоутворювальних елементів держави. Подальший розвиток України як держави, її спроможність до економічного, соціального, культурного розвитку значною мірою залежать від того, наскільки ефективно будуть розв'язані проблеми територіальної структури публічно-владного управління. А це безпосередньо пов'язано з реформуванням та вдосконаленням конституційно-правового регулювання цих питань.

Крім того, слід звернути увагу, що територіальна організація публічної влади як наукова категорія дозволяє виявити особливості утворення й функціонування органів публічної влади. Фактично вона дозволяє визначити місце конкретного органу влади в системі публічної влади та у взаєминах з іншими органами й посадовими особами. Її дослідження дає можливість отримати цінні для правової науки знання стосовно взаємного впливу різних атрибутів держави – території, суспільства, влади, владних інституцій, а також виокремити проблемні питання в цих суспільних відносинах та визначити напрямки їхнього удосконалення.

По-друге, територіальна організація публічної влади є міжгалузевим правовим інститутом. З приводу інтерпретації цього аспекту прояву територіальної організації публічної влади зазначалось вище в цьому підрозділі. Водночас хочемо підсумувати, що, будучи міжгалузевим правовим інститутом, територіальна організація влади являє собою однорідні суспільні відносини, пов'язані з формуванням та зміною адміністративно-територіального устрою в державі, а також здійсненням установчої влади з урахуванням такого устрою. Наведені суспільні відносини мають досить широку сферу виникнення, тому пов'язані з предметом правового

регулювання конституційного, муніципального, адміністративного, фінансового, екологічного права.

По-третє, територіальна організація публічної влади виступає в якості моделі її організації. У цьому випадку територіальний устрій у державі лежить в основі багатьох процесів, пов'язаний із формою держави, що враховує порядок формування органів публічної влади, а також пов'язаний із різновидами муніципальних систем, що формуються на регіональному та місцевому рівнях. Як справедливо зазначає І. І. Бодрова, концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні характеризується високим ступенем системності, передбачаючи побудову цілісної моделі територіальної організації влади [46, р. 49]. У той же час слід констатувати, що адміністративно-територіальні реформи, які проводяться в різних країнах і в Україні зокрема, не є самоціллю, а виступають, як правило, одним з етапів комплексного вдосконалення територіальної організації влади. Вони покликані закласти територіальну основу для змін у розподілі функцій і компетенції між органами публічної влади, оновлення організаційної моделі територіального управління, а також удосконалення міжбюджетних відносин.

Характеристика територіальної організації публічної влади як певної моделі організації влади в державі передбачає її системний характер. Зрозуміло, що йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий [54, с. 15]. Це доводить практика формування публічно-владних інституцій з урахуванням адміністративно-територіального устрою. В якості важливого елемента під час організаційного оформлення системи органів влади та у процесі їхньої діяльності називає територіальний чинник А. С. Матвієнко [280, с. 42]. Так само і Ю. І. Ганущак пов'язує територіальну організацію влади та адміністративно-територіальний устрій, вказуючи, що скелетом організації публічної влади на території є адміністративно-територіальний устрій [83]. Варто підтримати тезу І. І. Бодрової, що практико-прикладне призначення для

територіальної організації влади має адміністративно-територіальний устрій, а тому зміна внутрішніх і зовнішніх чинників функціонування держави зумовлює відповідні його корективи [41, с. 14]. У зв'язку з цим територіальну організацію публічної влади можна представити у вигляді організаційно-функціональної моделі, у структурі якої поєднано елементи адміністративно-територіального устрою з функціонуванням у межах їх різних систем публічної влади. Авторська концепція моделі територіальної організації влади відображена в підрозділі 1.6 та в більш концентрованому вигляді – у додатку 1.

Щодо четвертого аспекту прояву територіальної організації публічної влади як процесу організації влади ключовим чинником, що визначає її в цьому аспекті, є категорія «організація». У «Філософському енциклопедичному словнику» термін «організація» являє собою форму усталеного взаємозв'язку елементів системи відповідно до законів її існування [610, с. 453]. У цьому випадку вона вживається у значенні «особливості будови чого-небудь; структура» [548, с. 739]. Процес організації влади показує динаміку формування публічно-владних структур, а процес територіальної організації публічної влади включає в цей механізм територіальний принцип. Без чітко визначеної території з конкретними (нерозмитими) межами, встановлення правового статусу для кожного територіального рівня, організація й функціонування органів публічної влади будуть суттєво ускладнені. Без цього будуть порушені основні принципи організації та діяльності таких органів влади – визначення обсягів та меж їхньої юрисдикції, принципи дії актів таких органів (за колом осіб, у просторі) тощо.

Вважаємо, що обов'язковими вимогами до такого процесу слід вважати:

1. Чітку визначеність території діяльності органу влади. Межі такої території мають бути чітко встановлені. Питання встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень регулюються главою 29 Земельного кодексу України [150]. Межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проєктами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць, які розробляються з

урахуванням генеральних планів населених пунктів;

2. Відсутність будь-яких інших самостійних утворень у межах відповідної території. Йдеться про утворення так званих анклавів, ексکلавів тощо. Визначення цих понять міститься в нормах міжнародного законодавства. Так, анклавом традиційно вважається територія або частина однієї держави, оточена з усіх сторін територією іншої держави, або частина території однієї держави, яка не має спільних меж зі своєю материнською частиною й оточена територією іншої держави. Окремі вчені проводять відповідну аналогію в межах конкретного територіального устрою і вважають анклавом випадки оточення певної адміністративно-територіальної одиниці з усіх боків іншою адміністративно-територіальною одиницею такого ж самого рівня. В Україні прикладом може слугувати Ворзель, який, будучи самостійною адміністративно-територіальною одиницею у формі селища, тривалий час був адміністративним анклавом міста Ірпеня;

3. Чітко визначену систему управління відповідною територією. Йдеться про чітку систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які формуються на відповідному територіальному рівні й здійснюють ефективну взаємодію між собою. Крім того, такий баланс передбачає необхідну й достатню кількість відповідних органів управління, як державних, так і муніципальних. Рівень необхідності й достатності має визначатися завданнями та обсягом повноважень відповідних органів, визначеними пріоритетами державної, регіональної та місцевої політики. Таким чином, територіальна організація публічної влади є безперервним процесом, у межах якого зміни території напряму впливають на організаційний механізм влади.

Для найбільш повного визначення терміна «територіальна організація публічної влади», за нашою думкою, також необхідно виокремити суттєві ознаки, які відображають сутність цієї категорії. Вважаємо, що до таких ознак слід віднести:

1. Правовий характер цієї категорії. Попередньо проведений аналіз

системи правових актів, прийнятих різними органами влади в Україні, показує, що територіальна організація влади отримала своє правове закріплення. Однак воно використовується досить широко і його зміст дискутується та уточнюється. Це дає підстави для виокремлення цього поняття у вузькому та в широкому розумінні. Вузький підхід обмежується розглядом цієї категорії як такої, що позначає «статичку влади», тобто чинну на певний момент часу систему публічно-владних інституцій в державі, сформованих відповідно до її адміністративно-територіального поділу. Широкий підхід, на наш погляд, є більш виваженим і системним й позначає не лише статичку влади, а й її динаміку, а також динаміку в процесі формування адміністративно-територіального устрою. За такого підходу враховуються процеси реорганізації та ліквідації органів влади, їхній вплив на різні рівні адміністративно-територіальних одиниць, враховуючи наявність у відповідних органів влади спеціальних повноважень для таких змін.

2. Безпосередній зв'язок з організацією владних інституцій (органів влади, їхніх структурних підрозділів, посадових осіб). Це свідчить про важливу інституційну складову територіальної організації влади. При цьому, на думку В. Я. Малиновського, їхньому аналізу сприятиме поділ на регіональні та місцеві інститути територіальної організації виконавчої та муніципальної влади в їхніх поєднанні й узаємодії. На цю ж ознаку звертає увагу і Ю. І. Ганущак, зазначаючи, що правовий статус поселення визначається здебільшого такими параметрами, які характеризують ступінь його урбанізму, зайнятість населення, економічну активність, тоді як просторова організація влади передбачає неперервність її юрисдикції [84, с. 24]. Таким чином, територіальна організація влади організовується так, щоб здійснення органами публічної влади повноважень відбувалось повсюдно та безперервно.

3. Залежність від наявного адміністративно-територіального устрою. Фактично розміщення публічної влади в особі її органів та посадовців відбувається на основі дійсного адміністративно-територіального поділу

України. Отже, усі основні засади її організації визначені на рівні КУ та ЗУ. У той же час окремі публічно-владні інституції здійснюють територіальне розміщення з відходом від адміністративно-територіального поділу, формуючи для цього власні юрисдикційні території (округи тощо) [473]. Окремі винятки виникають і в процесі функціонування системи органів судової влади. Так, тимчасово п. 3¹ прикінцевих і перехідних положень ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» закріплює, що до набрання чинності законом України щодо зміни системи місцевих судів на території України у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів відповідні місцеві суди продовжують здійснювати свої повноваження в межах територіальної юрисдикції, визначеної до набрання чинності постановою ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. № 807-ІХ, але не пізніше 1 січня 2022 р. [486]. Низка галузей узагалі функціонують відповідно до власно сформованих округів. При цьому порядок їхнього формування визначається на рівні підзаконних правових актів. Одним із прикладів таких територій, що регулюються законодавством України, є госпітальні округи [111]. Проте в цілому організація публічної влади в Україні здійснюється з урахуванням адміністративно-територіального устрою. На сьогодні, за нашою думкою, можливе виокремлення шестирівневої моделі адміністративно-територіального устрою з виділенням обов'язкових та факультативних рівнів та семирівневої системи територіальної організації влади, що дозволить здійснювати ефективне управління територіями та населенням. Запровадження такої комплексної моделі територіальної організації влади в авторському варіанті запропоновано в підрозділі 1.6.

4. Схильність до постійних системних змін в організації (неусталеність процесів). Це зумовлене кількома чинниками.

По-перше, динамікою формування адміністративно-територіального устрою. Згідно з положеннями ОЗУ, територіальні одиниці не є сформованими постійно й усталеними, вони можуть трансформуватись, змінювати вид, категорію, межі, назву, соціальну основу тощо. Зокрема, низку таких

положень передбачено в п. 29 ч. 1 ст. 85 КУ і віднесено до повноважень ВРУ. У той же час вони обмежені можливостями впливу парламенту лише на найбільш важливі, з точки зору законодавця, адміністративно-територіальні одиниці – міста й райони [190]. Щодо інших адміністративно-територіальних одиниць – областей – правова регламентація є досить обмеженою, а питання щодо сіл та селищ вирішуються на рівні КМУ або в системі місцевого самоврядування [464].

По-друге, динамікою зміни системно-структурної організації органів публічної влади. Її вплив важко переоцінити, особливо в аспекті кількості правових актів у цьому напрямку, про що свідчать лише останнім часом прийняті акти [444; 445].

6. Складне полісистемне утворення, оскільки до її складу можна включити декілька окремих систем, що взаємодіють між собою, – систему адміністративно-територіального устрою та системи публічної влади.

7. Зумовленість формою державного устрою. Будучи способом поділу держави на складові частини та визначаючи таким чином розподіл влади між ними, державний устрій відбивається на територіальній організації влади. Саме тому в унітарних державах територіальна організація влади має свої особливості порівняно з федеративними, зокрема, різняться кількість її рівнів, їхні правовий статус та призначення, система управління, що формується на цих рівнях. Більш докладно про це буде зазначено в наступному підрозділі.

Таким чином, територіальна організація публічної влади – це складна багатоаспектна науково-правова категорія, яка має безпосередній зв'язок з організацією публічно-владних інституцій, залежить від наявного адміністративно-територіального устрою держави та являє собою полісистемне утворення, що складається з окремих підсистем – системи адміністративно-територіального устрою та систем публічної влади, які перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності одна від одної, схильні до постійних системних змін в організації й мають спільну мету – ефективну організацію і здійснення публічної влади на відповідній території,

зумовлену формою державного устрою.

Питання особливостей публічної влади та специфіки її територіальної організації додатково розкриваються у статтях дисертанта [243; 248].

1.3. Зв'язок державного устрою й територіальної організації публічної влади

На сучасному етапі правова модель побудови Української держави потребує вдосконалення з урахуванням територіального і системно-структурного чинників організації публічної влади, а також можливостей органів влади впливати на правове регулювання адміністративно-територіального устрою й узаємодію представників влади на всіх його ланках. В Україні реформи організаційної, територіальної, правової й фінансової основ діяльності органів публічної влади різних рівнів управління є одними з пріоритетних напрямків внутрішньої політики держави, метою якої є забезпечення стабільності та збалансованості функціонування суспільних інституцій.

Загальновизнано, що зміст державної стратегії розвитку суспільства виходить із конституційних положень, у яких втілено найважливіші ідеали, притаманні сукупності людей, що об'єднані спільною діяльністю на певній території. Зрозуміло, що кожна нація має власні традиції, визначені особливостями історичної парадигми, географічного становища, соціально-економічного стану та іншими чинниками. Разом із тим багатовіковий шлях цивілізації, повсюдна інтернаціоналізація та глобалізація сучасного життя зумовлює появу спільних ідеалів, властивих сучасним демократичним країнам. Безумовно, такими базовими цінностями є народний і державний суверенітет, права людини, верховенство права, організація та діяльність органів публічної влади на основі принципів розподілу влади та децентралізації управління, ідеологічний, політичний, економічний плюралізм тощо.

Варто зазначити, що вдосконалення юридичної техніки зумовило появу в конституціях різних країн світу другої половини XX ст. і початку XXI ст.

окремих розділів, у яких вищенаведені об'єкти реальної дійсності отримали системну і всебічну конституційно-правову регламентацію. Як правило, відповідні розділи іменуються – «Загальні положення» (Конституція Австрійської Республіки, Азербайджанської Республіки, Грузії, КНР), «Загальні засади» (КУ), «Основні принципи» (Конституції Італійської Республіки, Португальської Республіки, Марокко, Алжиру), «Основні положення» (Конституції Чеської Республіки, Словацької Республіки), «Про владу» (Конституція Бельгії), «Державний устрій» (Конституція Фінляндії) тощо.

Аналіз вказаних конституційних розділів надає можливості стверджувати, що таким чином визначено конституційні засади складових елементів суспільного ладу – політичної, економічної, соціальної й духовно-культурної сфер. В українській науці також існує доволі дискусійна точка зору про те, що цілісна система основних політико-правових, економічних і соціальних відносин, які встановлюються й закріплюються КУ, охоплюється змістом терміна «конституційний лад», який є тотожним терміну «державний лад» [544, с. 30]. Проте, вважаємо, варто підтримати думку В. Ф. Погорілка, що конституційний лад неприпустимо ототожнювати з державним ладом, оскільки, на відміну від останнього, конституційний лад завжди передбачає наявність у державі конституції й таких ознак, як непорушність і невідчужуваність загальновизнаних природних прав і свобод людини, народний суверенітет та ін., а також механізмів реального забезпечення існування демократичного державного ладу [186, с. 133–134]. Державний лад, на переконання Л. Р. Наливайко, є нормативно об'єктивованим, складним інституційним комплексом суспільних відносин з організації і діяльності держави, які зумовлені історичними умовами й рівнем розвитку політичних, економічних, культурних та інших відносин і відповідних інститутів [306, с. 12].

Насамперед варто акцентувати увагу на тому, що застосування терміна «державний лад» характерне більше для правової доктрини пострадянських

країн, оскільки радянські вчені, як і вчені дореволюційного (дорадянського) періоду, основну увагу приділяли вивченню держави, її форм та інститутів. Водночас науковці Старого і Нового західного світу виходили із пріоритету інтересів і прав людини й формування держави з метою самообмеження владного свавілля. Тому зміст і співвідношення таких правових феноменів, як суспільний лад, конституційний лад, державний лад, форма держави, державний устрій, стали предметом активного наукового дискурсу саме в Україні та в країнах близького зарубіжжя. Незважаючи на значну кількість ґрунтовних напрацювань, ця тема й досі продовжує викликати інтерес представників різних галузей науки [80; 162; 212; 280; 306; 575; 597]. На наш погляд, така зацікавленість закономірна, враховуючи фундаментальне значення цих конституційно-правових категорій, багатогранність проявів названих цивілізаційних феноменів у різних сферах суспільного життя, необхідність забезпечення реальності конституційних норм, у яких вони втілені, а також появу нових методологічних підходів наукового пізнання конституційних засад розвитку постіндустріального суспільства.

Як свідчить аналіз наукових публікацій із цієї тематики, досить часто в якості синоніма терміна «державний лад» застосовується терміни «форма держави» та «державний устрій». Причому бачення цих термінів різними дослідниками неоднакове.

Ми солідарні з тими науковцями, які вважають, що державний лад зумовлюється формою держави, при цьому державний лад виступає як опосередкована єдність типу та форми держави. Як правило, форму держави визначають як такий устрій (будову) держави, у якому виявляються її провідні характеристики та який забезпечує в комплексі, в системі організацію державної влади, методи, прийоми і способи її здійснення, а також територіальну організацію суспільства [306, с. 46–50]. Як правильно вказує В. О. Котюк, форма держави – це її зовнішній прояв змісту [199, с. 130]. Інколи в науковій літературі форму держави визначають як порядок організації та здійснення державної влади в певній державі світу або певному типі держав.

Можна зустріти визначення форми держави як поєднання способу організації та здійснення державної влади, методів її здійснення та форм зворотного зв'язку органів держави з населенням [506, с. 35]. О. В. Чернецька й В. С. Шилінгов зазначають, що форма держави – це комплексне поняття, що являє собою єдність трьох основних елементів, а саме: форми державного правління, форми державно-територіального устрою та державно-правового режиму. Тобто вивчити державу з точки зору її форми означає передусім вивчити її будову, її складові елементи, внутрішню структуру, основні методи встановлення і здійснення державної влади [620, с. 22].

Існують позиції, які звужують форму держави, зводячи її до форми правління. Однак такий підхід не може вважатись об'єктивним та обґрунтованим із наукової позиції, оскільки зовнішньо ми сприймаємо державу не лише за формою правління. Сприйняття держави, крім форми правління, враховує її територіальний устрій, а також режим управління. У сукупності ці показники тісно взаємопов'язані між собою, а тому є основними показниками форми держави. Більш обґрунтованим можна вважати розширювальний, ніж звужувальний підхід, за якого до складу форми держави включають додатково й інші елементи. Так, на думку В. І. Галас та Т. П. Попович, поняття «форма держави» має загалом охоплювати організацію механізму держави та методів здійснення (реалізації) функцій держави [79, с. 14]. У цьому випадку механізм держави є правовою категорією, яка лише частково перетинається з формою правління та державним устроєм. Крім того, останній включає складну ієрархічну структуру державних органів, закладів, підприємств за допомогою яких здійснюється державне управління суспільством і захист його основних інтересів.

Таким чином, найбільш визнаним є підхід, відповідно до якого форму держави інтерпретують з точки зору єдності трьох її елементів – форми правління, форми державного устрою та політичного режиму. Елементом форми держави, який безпосередньо пов'язаний з її територією й організацією останньої, є форма державного устрою. Хоча не слід відкидати і той факт, що

інші елементи форми держави також впливають на форму державного устрою. Зокрема, від політичного режиму в країні залежить рівень централізації чи децентралізації публічної влади, а отже, і система територіальної організації останньої.

Досліджуючи поняття та характеристику держави, саме представники науки теорії держави і права значну увагу приділяють характеристиці форми держави, складовою якої традиційно вважається форма державного устрою. Саме остання визначає межі здійснення публічної влади в державі, впливає на моделі її організації, на взаємини в системі органів влади та їхній вплив на громадян. Форма державного устрою є певною «оболонкою» для побудови системно-структурної організації органів влади. При цьому форма державного устрою безпосередньо пов'язана з територією держави і напряду впливає на взаємозв'язки, що виникають між територіальними утвореннями.

Оскільки в багатьох наукових публікаціях зміст категорії «форма державного устрою» пов'язується з устроєм державної території, саме вона потребує ґрунтовного аналізу на предмет взаємозв'язків із територіальною організацією влади. Важливо встановити, як вони співвідносяться, – яке з цих понять є ширшим, які ознаки їх відрізняють, або, можливо, вони взагалі збігаються.

Насамперед необхідно визначити, що мається на увазі під поняттям «устрій», оскільки, з одного боку, він стосується території країни і того, як вона облаштована, а з іншого, – може стосуватися і органів публічної влади, оскільки вони уособлюють владу в державі і виступають головними суб'єктами її здійснення.

Для характеристики територіальної організації держави й організації державної влади з територіальним групуванням населення в юридичній літературі довгий час уживався, та й зараз використовується (особливо в роботах по теорії держави і права), термін «державний устрій». Він застосовується в неоднакових значеннях у повсякденній мові, політичній літературі, юридичних дослідженнях. У перших двох випадках йому

надається, звичайно, дуже широке значення: ідеться про державний, а іноді й суспільний лад у цілому. У юридичній літературі мається на увазі лише устрій території держави, співвідношення держави як цілого з його складовими частинами.

Приміром, правознавці близького зарубіжжя, зокрема азербайджанські вчені, до поняття державного устрою включають форму правління, державний режим і територіальний устрій. При цьому в зміст останнього входить визначення територіального та системно-структурного факторів організації публічної влади [575, с. 9]. Натомість правники Киргизстану, зазначаючи, що якісну характеристику держави зумовлюють конституційно-правові норми, що встановлюють основи взаємин, по-перше, між органами законодавчої і виконавчої влади, тобто форму правління, і, по-друге, між центральними і регіональними органами державної влади, виділяють категорію – державно-територіального устрою [113].

Вітчизняна правова доктрина також представлена як широким, так і вузьким розумінням категорії «державний устрій».

Згідно з тлумаченням державного устрою, наданим в енциклопедичному виданні за редакцією Ю. С. Шемшученка, це – елемент форми держави, який характеризує територіальну організацію влади та державного самовизначення населення (нації), що на ній проживає. Державний устрій визначає: 1) принципи поділу території на складові елементи; 2) спосіб організації населення на певній території; 3) рівень урахування інтересів національних меншин, шляхом надання територіям їхнього проживання певних повноважень щодо територіального самоврядування; 4) наявність або відсутність у складових держави ознак політичної самостійності та державності; 5) взаємини між різними рівнями державних органів влади (центральними, регіональними і місцевими) [349].

На думку І. М. Прімишева, визначення предмета державного устрою України включає народ України як первинне джерело розподілу території Української держави на певній частині, вертикальну систему державної влади

і територіальну побудову владної державної організації за вертикаллю відповідно до КУ та систему конституційно закріпленого адміністративно-територіального поділу держави [362, с. 223].

Подібну позицію обстоює С. О. Телешун, який наголошує, що в понятті «державний устрій» відображено організаційний компонент державного ладу, який виявляється в політичних, економічних і соціальних основах і принципах організації держави, правовому статусі громадян цієї держави, територіальному устрої держави й системи державних органів [582, с. 105].

Як вбачається, подане розуміння державного устрою збігається зі змістом категорії «державний лад». І це не випадково, адже сам термін «лад» вживається в багатьох значеннях, зокрема як система, структура, будова, організація, устрій тощо.

У той же час існує більш вузьке розуміння змісту терміна «державний устрій». Зокрема Л. Р. Наливайко вважає, що поняття державного ладу є ширшим за поняття державного устрою, останнє включається у зміст поняття «державний лад» [306, с. 55]. У свою чергу О. В. Батанов також вважає, що одним із найважливіших інститутів державного ладу будь-якої держави є устрій. Проте науковець підкреслює, що такий устрій є саме територіальним. За його думкою, цей інститут характеризує юридичні якості та властивості такого основного складового елемента держави, як її територія. Отже, територіальний устрій є організацією території держави [31, с. 49]. Безумовно, висновок О. В. Батанова є справедливим, адже він спирається на положення розділу IX «Територіальний устрій» КУ, зокрема ст. 132, у якій проголошено, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [190].

Згідно з тлумаченням енциклопедії сучасної України державний устрій – це політико-територіальна організація держави, що характеризується

статусом її територіальних одиниць, формою їхніх правових відносин між собою та з державою загалом [160]. Таким чином, енциклопедичне визначення демонструє пріоритет територіальних чинників державного устрою. На нашу думку, таке трактування зумовлено впливом радянського досвіду, коли термін «державний устрій» у значенні адміністративно-територіального устрою був сприйнятий науковою спільнотою після його запровадження в розділі II Конституції (Основного Закону) Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 р. для позначення статусу України у складі Радянського Союзу [188].

Зважаючи на це, досить часто територіальний устрій ототожнюють із державним устроєм. Однак, як зазначає О. О. Кахович, державний устрій визначає наявність певного правового режиму і рівня співвідношення компетенції між державою й територіальними одиницями. Обґрунтовуючи цю тезу, автор пише, що в демократичних державах призначені органи державного управління бувають тільки на регіональному рівні, але в недемократичних режимах держава призначає представника у громаді [162, с. 66]. Тому в Україні органи державної влади створюються за територіальним принципом та на основі принципу функціонального поділу, що зумовлює тісний взаємозв'язок територіального і державного устрою.

Так само і автори навчального посібника за редакцією Ю. В. Ковбасюка і М. К. Орлатого стверджують, що, використовуючи термін «територіальний устрій», слід виходити з того, що територія є не тільки просторовою межею держави, а й складає матеріальну основу її діяльності, форму прояву державного суверенітету, а територіальний устрій – одну з генезисних, структурних і функціональних ознак держави. З огляду на це державний устрій не можна ототожнювати ані з територією чи її організацією, ані з адміністративно-територіальним устроєм. Це складне системне політико-правове й державно-управлінське утворення, що має (повинне мати) соціально-економічні, політичні, національно-етнічні, культурологічні й екологічні підстави [7, с. 19].

Варто навести й іншу точку зору, яка відображає широке розуміння територіального устрою. Приміром, за твердженням Н. В. Мішиної та її однодумців, форма державного устрою є способом територіальної організації влади в державі. Згідно з цією позицією, форма державного устрою відображає побудову вертикалі та горизонталі організації влади [104, с. 91–92]. На думку О. Ф. Фрицького, у широкому сенсі територіальний устрій держави – це форма державного устрою, яка охоплює коло питань, що стосуються устрою конкретної держави (державного, економічного, суспільного устрою держави, основ правового статусу людини і громадянина, системи органів держави). Також науковець виділяє і вузьке розуміння територіального устрою, яке включає лише територіальну (або національно-територіальну) організацію державної влади, а саме питання внутрішнього поділу території держави на ті чи інші складові частини, правове становище цих частин, взаємини між державою в цілому та її складовими. У такому значенні, за його думкою, термін «територіальний устрій» застосовується у випадках, коли держави поділяють за формою устрою на унітарні й федеративні [612, с. 485–486].

До речі, представники західної правової науки, розбираючи способи організацій влади в унітарних і федеративних державах, також роблять акцент на територіальній або просторовій організації влади, зміст якої вони розкривають через «інституціональну» і «нормативну» форми, що передбачають використання інституційних та нормативних практик (методів), котрі генерують, регулюють, підтримують і зберігають єдність територіальної конфігурації [691].

Загальновідомо, що територія, окреслена кордонами, є невід'ємним атрибутом держави, а органи держави мають територіальні межі здійснення своїх повноважень та управляють певними територіями [140, с. 71]. Якщо раніше концепція територіального суверенітету була предметом історичних, політологічних, міжнародних і теоретичних досліджень, то останнім часом все більше вчених-конституціоналістів присвячують свої роботи цій тематиці [31]. За нашою думкою, наявність відповідних ґрунтовних напрацювань надає

можливості не лише розкрити правову природу принципу територіального верховенства, а й висвітлити зв'язок державного устрою й територіальної організації влади.

Територіальне верховенство є однією з важливих характеристик державного суверенітету. Варто підкреслити, що концепція територіального верховенства ще була відображена в главі 7 «Україна – незалежна держава» розділу III «Державний і територіальний устрій України» Конституції УРСР 1978 р. [187]. У політико-правовій доктрині територіального верховенства загальноновизнано право держави упорядковувати свою внутрішню територіальну організацію шляхом поділу території на окремі складові одиниці різного рівня і виду. Основна мета цього процесу полягає у створенні умов для найбільш повного розвитку ефективної системи органів публічної влади, заснованої на врахуванні географічних, демографічних, економічних, соціальних, культурних та інших особливостей [53, с. 32].

Крім того, пошук раціональної територіальної організації публічної влади спрямовано на збереження національної держави як соціального феномену. Функція зміцнення територіальної єдності та цілісності держави покликана забезпечити створення просторової основи державного та регіонального розвитку, поліпшення просторового планування такого розвитку, вирішення основних інфраструктурних проблем, недопущення появи та зростання диспропорцій між різними регіонами, а також між містами й сільською поселенською мережею, запобігання проявам регіонального сепаратизму тощо [533, с. 194].

Зважаючи на викладене, варто навести точку зору про те, що територіальним устроєм є організація території держави з розподілом компетенції між нею й територіальними одиницями, тоді, як державно-територіальний устрій передбачає поєднання двох складових елементів – організації території та організації влади [185, с. 395]. При цьому окремі науковці розглядають державно-територіальний устрій як елемент форми держави, який розкриває територіальний поділ держави й відповідно до

нього – організацію органів державної влади, тобто характеризує співвідношення повноважень і компетенції центральних і місцевих органів саме державної влади [620, с. 25]. У цілому територіальний устрій конкретної держави визначається її історичною та культурною еволюцією, становленням і розвитком економічної системи, політичних і правових інститутів. Він виступає в соціально-економічному розвитку суспільства одночасно і як чинник, і як результат цього розвитку [7, с. 13].

За нашою думкою, використання терміна «державний устрій» в українській науці варто пов'язувати з законодавчими традиціями Української Народної Республіки. Наприклад, Закони про тимчасовий державний устрій України від 29 квітня 1918 р. визначали організацію та діяльність вищих органів влади та права й обов'язки Українських Козаків і Громадян [147]. Як нам здається, за змістом категорія «державний устрій» ширше, ніж «державний лад». Думаємо, що ототожнення суті категорій «державний устрій» і «державний лад» пов'язано з існуванням тривалий час на території України так званої «радянської системи місцевого управління», яка не передбачала функціонування органів місцевого самоврядування. Тому зазначені міркування заклали розуміння державного устрою для нас у вузькому значенні, адже не враховує те, що на сьогодні система місцевого самоврядування є розвиненою й існує в межах держави, хоча одночасно є самостійною в організаційному, правовому та матеріально-фінансовому плані, звичайно в межах дії Конституції та законів. Якщо систему місцевого самоврядування не включати до державного устрою, вона стає нестабільною і починає виконувати факультативну роль, що позбавляє її гарантії на існування.

Вважаємо, що коли органи місцевого самоврядування реалізують частину повноважень органів держави, вони в такий спосіб «вплітаються» в єдину систему державного устрою на кожному територіальному рівні, виконуючи власні завдання. Обсяг самостійності цих завдань на рівні місцевого самоврядування і визначає обсяг організаційної та правової

незалежності від органів державної влади.

Розглядаючи співвідношення понять «територіальна організація влади» і «державний устрій», хочемо наголосити, що державний устрій є не лише формою держави, а й її змістом, що являє собою процедуру, що виражена в законодавстві і включає в себе повноваження та закріплений законодавством порядок встановлення форми держави у вигляді її території.

Виходячи з викладеного, заслуговує на увагу думка В. Ф. Погорілка, який зазначав, що з метою забезпечення найоптимальнішого розв'язання завдань та здійснення функцій суспільства відбувається поділ території держави на частини – територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Для федеративних держав характерний політико-територіальний устрій, який розмежовує територію між державними утвореннями всередині держави, а для унітарних, зокрема для України, – адміністративно-територіальний устрій, який є внутрішнім поділом території держави на частини [61, с. 882].

Подібна точка зору міститься в підручнику «Конституційне право» за загальною редакцією М. І. Козюбри. Колектив авторів робить висновок, що залежно від ступеня й змістового наповнення самостійності (політична чи адміністративна) територіальних одиниць, державно-територіальний устрій набуває рис політико-територіального чи адміністративно-територіального. Категорія політико-територіальний устрій є ширшою й охоплює, крім організації системи публічної влади та розподілу компетенції між загальнонаціональним рівнем влади й територіальними одиницями, також їхні політичні відносини [185, с. 395–396].

На таку особливість вказує і А. З. Георгіца, одночасно зазначаючи при цьому, що запропонований ним сам термін «територіально-політична організація держави», який відбиває політичні відносини між територіально різними владними інституціями, є умовним [87, с. 223]. У той же час варто підтримати А. С. Матвієнко, яка вважає, що поняття «політико-територіальна

організація держави» більш адекватно відображає зміст проблематики в цій сфері, оскільки: 1) чітко виділяє політико-територіальний аспект характеристики сукупної форми держави; 2) охоплює не тільки державно-територіальну, а й усю політико-територіальну організацію держави (зокрема, місцеве самоврядування: поняття «державний устрій» і поняття «державно-територіальний устрій (організація) є дуже вузькими і не дають можливості аналізувати в рамках їхнього змісту питання територіальної організації місцевого самоврядування); 3) охоплює не тільки федеративний або автономний устрій частин держави, а й їхній звичайний адміністративно-територіальний устрій, що, як слушно зазначається в літературі, став переважно політико-територіальним [280, с. 40–41]. Так само і Л. І. Тварковська, аналізуючи доктринальні визначення територіального устрою, приходить до висновку, що він і є політико-територіальною організацією держави, що характеризується внутрішнім поділом території держави на окремі територіальні одиниці, їх статусом та формою правових відносин між собою та з державою в цілому [581, с. 216].

Варто зазначити, що дійсно категорії «політико-територіальний устрій», «територіально-політична організація держави», або «політико-територіальна організація держави», є найбільш широкими за обсягом змісту, оскільки під ними розуміють національно-територіальну організацію держави, що охоплює правове становище складових частин держави (республік, штатів, провінцій, земель, кантонів тощо) і порядок взаємин між центральними й місцевими органами влади. Таке визначення свідчить про його явну розбіжність з адміністративно-територіальним устроєм і фактичне поглинання ним останнього.

У зв'язку з цим із теоретичного контексту постає необхідність аналізу таких категорій, як «адміністративно-територіальний устрій» і «територіальний устрій». На наш погляд, вони лише частково збігаються між собою, залишаючи в межах кожної вказаної категорії певні блоки, які їх відрізняють. Так, «адміністративність» території, щодо якої зазначено в

першій вказаній категорії, покликана показати наявність певної системи зв'язків між різними територіальними рівнями, у межах яких виникають відносини взаємодії. Згідно з тлумачним словником української мови, «адміністративний» стосується до адміністрації [4]. Тому відносини взаємодії виникають не між самими територіями, а між органами публічної влади, сформованими на відповідних територіях. Така взаємодія може носити субординаційний або координаційний характер. Субординаційні відносини виникають у процесі реалізації влади-підпорядкування, коли одні органи за своїм правовим статусом підпорядковані іншим за територіальним принципом (наприклад між МДА та виконавчими органами сільських, селищних, міських рад щодо здійснення делегованих повноважень). При цьому «адміністративність» відносин, на наш погляд, не виключає можливості встановлення координаційних відносин між органами влади різних територій. Ідеться про різні форми співробітництва однакових за правовим статусом органів, які сформовані на різних територіальних рівнях (наприклад між сільською, селищною, міською, районною, обласною радами). Докладніше різні аспекти вказаних відносин досліджували і в науці адміністративного права і конституційного права [34; 229; 316 та ін.]. Таким чином, категорія «адміністративно-територіальний устрій» показує саме на приналежність системи управління в суспільстві до територіального поділу держави, побудову цієї системи за територіальною ознакою. В свою чергу «територіальний» устрій акцентує увагу переважно на географічних характеристиках, у тому числі таких, що стосуються чисельності населення певної території, розвиненості певного виду інфраструктури тощо.

Недаремно розділ IX КУ має назву «Територіальний устрій», оскільки в цьому розділі законодавець намагається поєднати питання суто територіального (наприклад соціально-економічний розвиток регіонів, історичні, економічні, екологічні, географічні та інші особливості територій) та адміністративно-територіального (система адміністративно-територіального устрою, яка планується для організації публічної влади)

спрямування. Разом із тим ОЗУ не містить чіткого визначення поняття «територіальний устрій», а КСУ у рішенні № 11-рп/2001 від 13.07.2001 р. всього лише вказав на те, що визначення змісту цього терміна, правового статусу і видів адміністративно-територіальних одиниць, повноважень органів щодо вирішення питань адміністративно-територіального устрою України є питаннями загальнодержавного значення, які може бути врегульовано на законодавчому рівні [508].

Слушним із приводу розмежування територіального й адміністративно-територіального устрою є висловлювання І. Й. Магновського, який вказує, що формами територіального устрою є національно-територіальна і адміністративно-територіальна організація державної влади. Під національно-територіальною організацією державної влади в Україні тут розуміють організацію кримської автономії як національно-політичної одиниці, а під адміністративно-територіальною організацією – організацію інших територіальних одиниць в Україні, утворених за адміністративною ознакою (області, райони тощо) [269, с. 3]. За справедливою думкою В. Ф. Коршуна, адміністративно-територіальна організація державної влади є формою територіального устрою, і до того ж адміністративно-територіальний устрій є однією з тих категорій, які характеризують як територіальну організацію держави, так і саму державу [197, с. 141]. З огляду на це адміністративно-територіальний устрій є складною та комплексною категорією, яка має широке застосування. Така характеристика поняття значно ускладнює його аналіз з точки зору суто правової категорії. У той же час слід констатувати широке використання цього поняття саме у правовій площині, у доктринальних джерелах з юриспруденції – як поняття, що позначає територіальні межі юридично-владної діяльності відповідних суб'єктів.

З аналізу підходів вказаних вчених до визначення відповідних категорій можна висновувати, що узагальнювальним, об'єднальним їхнім чинником є форми, на які вони поділяються (унітарна та федеративна). Тому логічним є і твердження про те, що форма державно-територіального устрою в країні

визначена конституційно-правовими нормами, які закріплюють політико-територіальні принципи взаємин між національними й територіальними суб'єктами держави, між центральними і регіональними органами влади [269, с. 4]. З огляду на це державно-територіальний устрій є ідентичним до політико-територіального устрою і до територіально-політичної організації держави (політико-територіальної організації влади), і всі вони поділяються вченими на вказані форми. Тому всі ці три категорії позначають одне й те саме державно-правове явище. Водночас територіальний і адміністративно-територіальний устрій мають основними формами територіальні або адміністративно-територіальні одиниці відповідно. Безперечно, категорії «державний устрій» та «політико-територіальний устрій» передбачають і враховують адміністративно-територіальний устрій держави, однак не обмежуються виключно останнім. Крім того, вони передбачають складну систему координаційних та субординаційних взаємозв'язків між територіальними утвореннями, що виникають між публічно-владними суб'єктами, а також механізми впливу на систему територіального устрою.

Політико-територіальний устрій традиційно має дві форми, які є домінантними у світі, – унітарну та федеративну. При цьому жодна з них не виключає наявності в межах цих форм відповідного адміністративно-територіального устрою. Також виникає питання щодо правомірності розглядати унітаризм чи федералізм як елемент адміністративно-територіального устрою країни в цілому. З одного боку, ці форми є передумовою формування адміністративно-територіального устрою і впливають на нього. Унітаризм чи федералізм держави слід розглядати як форми, тобто зовнішнє вираження адміністративно-територіального устрою держави. Якщо ж розглядати адміністративно-територіальний устрій у широкому аспекті, то унітарність чи федеративність держави стають частиною такого устрою. З метою дослідження взаємозалежності політико-територіального та адміністративно-територіального устрою доцільно більшу увагу приділити аналізу унітарної й федеративної форм держави.

При характеристиці ознак федеративної держави такою властивістю вказується наявність у її складі державоподібних утворень. І вже ці державоподібні утворення можуть мати у своєму складі певний територіальний поділ. Проте ці утворення не є самостійними державами, а лише структурними складовими певної складної держави. При цьому здатність суб'єктів федерації запроваджувати власний адміністративно-територіальний поділ трактується вченими як така, що може призвести до появи нових внутрішніх суперечностей та викликів [638, с. 167]. На наш погляд, такими викликами можуть бути взаємини між адміністративно-територіальними одиницями кожної держави та союзною державою. Це підтверджуватиме загальне розуміння федерації (лат. *foederatio* – об'єднання, союз, спілка, імперія) як форми державного устрою, за якої вищі територіальні одиниці держави мають певну юридично визначену політичну самостійність, чим відрізняються від адміністративно-територіальних одиниць унітарної держави.

Як показує сучасна практика, функціонування федеративних країн, самостійність їх та частка суверенітету, яка ніби залишається в їхньому правовому статусі, зазвичай нівелюється союзною державою. Часто такі утворення навіть не мають власної конституції (наприклад, провінції Канади), і вся система правовідносин закріплюється виключно союзною конституцією. Такі моделі свідчать про перетворення цих федерацій на «квазіфедерації», закріплюють неможливість виходу зі складу таких федерацій та позбавляють їх права на самовизначення з цього питання.

Можна стверджувати, що відбувається затяжна тенденція трансформації класичних федеративних держав у «регіоналістські держави», коли суб'єкти федерації починають розглядатись не як самостійні державоподібні утворення, а як регіони країни. На сьогодні можна зустріти дослідження, у яких вказується, що регіоналістський характер притаманний переважно унітарним державам, у яких проведено широку децентралізацію влади, у результаті чого найкрупніші адміністративно-територіальні одиниці стають

автономними регіонами. Зважаючи на це, неможливо оминати увагою справедливу точку зору про неможливість суворого виокремлення однозначних ознак федеративної та регіоналістської держав [80, с. 42]. Безумовно, деяка, так би мовити, «розмитість» сучасних властивостей регіоналізму та федералізму, які б дозволили чітко визначити сталі властивості, зумовлена історичним шляхом, місцевим і національним колоритом, панашажем кваліфікуючих характеристик із спільними рисами та змішуванням концептуальних властивостей та особливостями їх практичної реалізації. З огляду на вищевикладене, варто акцентувати увагу на відсутності впевнених міркувань щодо того, чи може федеративна країна стати регіоналістською державою у зв'язку з суттєвою централізацією влади на рівні союзу. Також набуває актуальності питання щодо сутності й змісту юридичної самостійності союзних держав у складі федерації.

Загальновідомо, що унітарний (від лат. «unus») означає єдиний, об'єднаний. Одразу слід зазначити, що за різними показниками у світі нараховується 170 унітарних і 20 федеративних держав. Поширеність у світі саме унітаризму зумовлено простотою організації та відсутністю складних політичних процесів взаємодії в структурі держави. На відміну від федерацій, які є штучними, виникають на основі договору або союзу, унітарна держава виникає й розвивається природно. За висловленням К. О. Напольських, унітарні держави найчастіше є однонаціональними (через відсутність необхідності здійснення права кожного народу на самовизначення і самостійне державне будівництво). Серед переваг унітарної системи управління державою вчені називають: певну економічність організації державного управління; простоту й оперативність прийняття рішень; простоту контролю за виконанням прийнятих рішень; суттєву сталість в екстремальних умовах. Тоді як недоліками федеративної системи управління держави є егоїзм суб'єктів федерації; проблеми координації; соціально-економічна нерівність [307].

Відповідно до ст. 2 КУ, Україна є унітарною державою. Територія

України в межах державного кордону є цілісною і недоторканною. Варто вказати, що в процесі розроблення проєкту ОЗУ лунали заклики до запровадження федеративної форми політико-територіального устрою. Проте ці проєкти не знайшли підтримки ані в політичних і наукових колах, ані в суспільстві. Приміром, більшість українських вчених вважають, що Україна не має ані історичного досвіду, ані етнополітичних передумов федеративної організації, ані соціально-психологічної підготовленості самого населення до федералізму, а намагання певних політичних кіл вести дискусії про федералізацію на основі історії розвитку географічних регіонів є, скоріше, політичною та передвиборною акцією [217, с. 33].

До того ж аргументи на користь федералізму як фактору, що може сприяти гарантуванню розвитку демократії, не є переконливими. Як справедливо підкреслюють науковці, компаративний аналіз демократичних політичних систем унітарної й федеративної держав демонструє, що останні не відрізняються високим рівнем демократичності порівняно з унітарними державами. Причому держава, яка не відбулася як демократична, не в силах реалізувати федеративні проєкти, що забезпечують власну додаткову вертикальну систему «стримувань і противаг» [226, с. 61].

Також слід навести загальновизнану тезу про те, що федералізм не варто ототожнювати з процесами децентралізації публічного управління в унітарній державі, адже принципова відмінність полягає в чіткому розподілі управлінських функцій між органами публічної влади на різних ланках управління. Ми солідарні з думкою про те, що федеративна держава здатна функціонувати ефективно за наявності партнерства громадян і соціальних груп та визнання законних інтересів як центром, так і суб'єктами [573, с. 107–108]. На думку В. А. Явір, унітарна держава відрізняється від федеративної політичною єдністю, консолідацією політичної нації, територіальною неподільністю [638, с. 167].

У контексті держави унітарність розуміється як її єдність і цілісність із поділом території на адміністративно-територіальні одиниці, що не мають

статусу державних утворень і не володіють суверенними правами. Аналогічної позиції дотримується О. В. Батанов, який зазначає, що унітарний характер держави означає, що територія в межах державних кордонів, що існують, є цілісною і недоторканою, 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 [32, с. 22].

Як нам здається, достатньо докладну характеристику ознак унітаризму надає О. Ю. Курцев. Так, за його думкою, унітаризм, по-перше, є принципом державного устрою, котрий характеризується концентрацією повноважень щодо реалізації державної влади на одному рівні – центральному та централізованим управлінням адміністративно-територіальними одиницями і відсутністю відокремлених (самостійних) державних утворень. А по-друге, унітаризм є системою управління державою, за якої органи державної влади та державного управління утворюють єдину ієрархічну систему, що заснована на чіткому підпорядкуванні ієрархічно нижчих органів керівництву та контролю з боку вищих, а акти ієрархічно вищих органів є обов'язковими для нижчестоящих [215, с. 14].

Аналізуючи концептуально значущі характеристики унітарної держави, О. В. Батанов підтримує симбіоз матеріальних та нематеріальних характеристик змісту унітаризму, що дозволяє сформулювати її бачення 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 [32, с. 22]. Окремі науковці зазначають, що територіальна організація унітарної держави включає політико-адміністративні або адміністративні одиниці, чий статус регулюється головним чином актами поточного законодавства центральної влади [45, с. 15].

Отже, адміністративно-територіальний устрій, який складають

адміністративно-територіальні одиниці, є насамперед елементом (ознакою) унітарної держави. Тому вже аксіоматичним став розгляд адміністративно-територіального устрою унітарної держави як поділу території країни на окремі частини – адміністративно-територіальні одиниці (губернії, провінції, області, округи, повіти тощо), залежно від якого створюються і діють органи державної влади та місцевого самоврядування. Причому доволі часто відбувається ототожнення адміністративно-територіального устрою та адміністративного поділу, що, з нашого погляду, не завжди буде коректним.

Водночас існує й інша точка зору. Так, О. О. Гуторова вважає, що адміністративно-територіальний устрій – це поділ території держави на певні частини (області, провінції, департаменти тощо), відповідно до якого будується і функціонує система державних і місцевих органів держави. Тоді як адміністративно-територіальний поділ країни являє собою внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці з метою раціональної організації державного і громадського управління регіонами, народним господарством, загалом політичним і культурним життям [97, с. 32].

Приміром, цікаву гіпотезу висуває колектив авторів навчального посібника «Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу», пропонуючи уявляти адміністративно-територіальний поділ держави через систему політико-територіальних, самоврядних та адміністративно-територіальних одиниць. При цьому до політико-територіальних одиниць вони відносять територіальні одиниці, що характеризуються визначеною політичною самостійністю, мають окремі атрибути державності, тобто, іншими словами, державоподібні утворення, зокрема суб'єкти федерації, політичні автономії. Самоврядними, за їхньою думкою, є такі територіальні одиниці, що слугують просторовою (територіальною) основою місцевого (регіонального) самоврядування. Щодо адміністративно-територіальних одиниць автори вважають, що вони створюються штучно центральною владою з метою визначення просторових кордонів для діяльності місцевих органів державної влади [7, с. 13]. Водночас, як нам здається,

адміністративний поділ відбуватиметься в межах однієї єдиної території, про що свідчить наявність різних органів управління одного територіального рівня, наприклад області.

Таким чином, територіальна організація влади є комплексною конституційно-правовою категорією, яка містить територіальний та системно-структурний чинники організації публічної влади. У цьому разі територіальний устрій у державі лежить в основі багатьох процесів, пов'язаний із формою держави, що враховує порядок формування органів публічної влади, а також пов'язаний із різновидами муніципальних систем, що формуються на місцевому рівні. Отже, висновуємо про те, що багатоплановість самого феномену територіальної організації держави дає змогу використовувати для його позначення як досить широкі за змістом поняття («державний устрій», «державно-територіальний устрій», «територіальна організація влади», «територіальна організація публічної влади», якими акцентується увага на території як невід'ємній складовій держави), так і значно вужчі («територіальний устрій», «національно-державний устрій», «політико-територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій»), що відображає його залежність від політико-правових рамок взаємодії як між самими територіальними одиницями, так і між рівнями публічної влади [280, с. 51–52].

На наш погляд, державний устрій є складним політико-правовим явищем, що враховує всю політико-територіальну організацію держави, включаючи всі підсистеми публічної влади, сформовані в цій державі, зокрема не лише систему органів державної влади, а й систему місцевого самоврядування та систему влади АРК. Останні системи існують у межах держави Україна, і вони всі в своїй сукупності являють собою елементи державного устрою. Виходячи з цього, державний устрій включає територіальну організацію та систему суб'єктів публічної влади, правовий статус яких визначений законодавчо (у широкому розумінні цього терміна).

Держава є лише одним з інститутів політичної системи суспільства, тому

в демократичних країнах функціонування держави визначається волею народу. Безумовно, в силу об'єктивних причин держава є ключовим гравцем на політичному полі й наділена правомочностями визначати системно-структурну складову організації публічної влади на різних територіальних ланках управління. Мета діяльності держави в демократичному суспільстві полягає у створенні такої системи управління, яка б функціонувала в територіальних частинах держави раціонально і збалансовано, враховуючи приватні й громадські інтереси та гарантуючи людині достойний рівень життя.

У той же час слід підтримати справедливу точку зору про те, що територіальна організація влади залежить від таких різноманітних чинників: економічних – історично сформованих форм господарського зв'язку між територіями; демографічних – чисельності населення, його складу, густоти населення; географічних – розмірів території і навіть клімату та ландшафту; історичних – спільності мови, культури, укладу життя; політичних – способу «збирання» земель (територій) у єдину державу тощо [7, с. 13]. Крім того, за нашим переконанням, одним із суттєвих факторів, що визначає специфіку територіальної організації влади, є еволюційний або революційний характер територіальних змін, які відбувалися протягом становлення в країні засад державності.

1.4. Генеза територіальних змін в організації публічної влади: історико-правовий вимір

Аналіз сутності територіальної організації публічної влади, форми державного устрою, системи адміністративно-територіальних одиниць неможливий без вивчення історичного досвіду територіального розвитку України. В історичному контексті важливе значення має характеристика періодів становлення адміністративно-територіального устрою, а також, враховуючи виокремлену періодизацію, з'ясування особливостей правової регламентації територіальних утворень, що існують, порядку їх формування, компетенції та взаємин органів влади на різних ланках системи публічного

управління.

У зв'язку зі своєю соціально-політичною значущістю проблемні питання адміністративно-територіальних змін є сферою зацікавленості науковців різних галузей науки – від географії, економіки, політології, історії до права. Приміром, науковці-історики достатньо всебічно досліджують зміни адміністративно-територіального устрою України в різні історичні періоди. Зокрема, серед останніх робіт варто відмітити праці таких вітчизняних вчених, як О. В. Андрощук [14], Р. В. Губань [94], В. Я. Малиновський [275], А. С. Матвієнко [280, с. 238–253], В. А. Смолій [151] та ін. Проте такі дослідження, як правило, є фрагментарними та мають скоріше описовий, а не аналітичний характер викладення загальних тенденцій соціально-економічного розвитку України на різних історичних етапах, а також не містять цілісної критичної оцінки правової основи територіальних реформ, наслідків їхнього проведення та впливу на організацію публічної влади в державі.

Щодо правової доктрини, більшість публікацій, що видаються на сьогодні із зазначеної проблематики, як правило, спрямовуються на прогнозування подальшого розвитку територіальних змін України [82]. Проте відповідні пропозиції, що їх розробляють вчені, не завжди враховують досвід минулих часів, який має наша держава щодо територіальної розбудови та територіальної організації влади. Разом із тим питання вказаного напрямку пов'язані з державним устроєм України та еволюцією його становлення. Тому К. Собота, обґрунтовуючи напрямки реалізації правнодержавності, одним із них називає повноваження держави на внутрішню організацію [554, с. 171]. Внутрішня організація держави полягає у двох основних моментах – її раціональному територіальному поділі й формуванні органів публічної влади відповідно до такого поділу з урахуванням потреб функціонування тих чи інших різновидів органів влади на відповідних рівнях територіального поділу. Для виявлення найбільш раціональної та логічної моделі територіальної організації влади в державі особливої значущості набуває історичний досвід.

Історичні наукові праці, присвячені дослідженню розвитку Української держави, пропонують різноманітні погляди на визначення періодів та етапів територіального розвитку України, на кожному з яких виокремлено особливості територіальної організації влади.

Наприклад, у монографії «Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування» вчені виділяють такі етапи територіальних змін в Україні: 1. Адміністративний поділ у середні віки й ранньомодерний період 2. Адміністративно-територіальний поділ у період з кінця XVIII ст. до 1914 р. 3. Зміни в адміністративно-територіальному поділі між двома світовими війнами. 4. Адміністративна реформа в УРСР (1959–1966 рр.). 4. Сучасна адміністративно-територіальна реформа в Україні [10].

Також слід навести періодизацію, яка міститься в колективній монографії «Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи». Виходячи з її змісту, автори розглядають адміністративно-територіальний устрій на таких історичних етапах: 1. Українські землі за часів Київської Русі. 2. Адміністративно-територіальний устрій Галицько-Волинської держави. 3. Українські землі в литовсько-польську добу. 4. Українські землі в козацьку добу. 5. Українські землі у складі Російської та Австро-Угорської імперій. 6. Адміністративно-територіальний поділ України у 1917–1921 рр.. 7. Адміністративно-територіальний поділ України у 1921–1941 рр. 8. Адміністративно-територіальний поділ Української РСР у 1944–1991 рр. 9. Конституційний процес становлення територіальної організації влади в незалежній Україні [8].

Приміром, Г. В. Папакін, аналізуючи діяльність урядуючих (державних) установ IX – початку XX ст., зокрема і в напрямі визначення ними територіального устрою, говорить про такі шість етапів: 1) урядуючі інституції Давньої Русі (IX–XIII ст.); 2) урядуючі інституції Великого Князівства Литовського та Речі Посполитої на українських землях (XIV–XVIII ст.); 3) державні установи козацько-гетьманської доби (XVI–XVIII ст.); 4) державні

установи в Україні за Російської імперії (XVIII – початок XX ст.); 5) урядові інституції Габсбурзької / Австрійської / Австро-Угорської імперії на Західній Україні: 1772–1918; 6) російські органи управління Східною Галичиною та Північною Буковиною під час першої світової війни (1914–1917) [335].

У свою чергу колектив авторів (А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак) на основі дослідження історії формування адміністративно-територіального устрою України у XX ст. окремо виділяє: 1) етап реформи Столипіна; 2) етап перетворень адміністративно-територіального устрою в Україні у післяреволюційні та передвоєнні роки; 3) етап адміністративно-територіальних змін 1959–1964 рр.; 4) етап становлення адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні після прийняття Конституції 1996 р. [594].

Так само Я. В. Верменич бачить такі етапи історичного контексту територіальної організації українських земель у XX ст.: 1. Перша світова війна і доля України. Українські проекти територіальної організації. 2. Україна в системі радянського територіального управління (1917–1921 рр.). 3. Радянські адміністративно-територіальні реформи 20-х – 30-х рр. 4. Українські землі поза межами УРСР (1920–1939 рр.). 5. Друга світова війна і зміни в адміністративно-територіальному устрої українських земель. 6. Реорганізація адміністративно-територіальної системи УРСР у 50-х – 80-х рр. XX ст. 7. Управління територіями і місцеве самоврядування в незалежній Україні [65].

Особливу увагу питанням еволюції адміністративно-територіального устрою України на початку XX ст. приділяли І. О. Кресіна з однодумцями [357, с. 26–38]. Автори монографії пов'язують специфіку адміністративно-територіального устрою України з тривалим впливом інших зарубіжних держав, до складу яких входили окремі землі України, та акцентують на динамічності територіальних змін у першій половині XX ст.

Варто відмітити, що зміни в територіальному устрої держави відбуваються постійно. Це природний процес, який складно привести

виключно у правову площину, оскільки на нього впливають різні чинники, переважно політичного та соціального характеру. Тому найбільш обґрунтованою періодизацією, яка враховує суттєві зміни державного устрою України та, як наслідок, системно-структурної організації публічної влади на її територіях, вважаємо етапність, запропоновану С. Й. Вовканичем, С. О. Цапком, В. С. Кравцівим і С. Д. Щеглюком [153]. Цей же підхід підтримують й інші вчені [95].

Вказані автори виокремили 11 етапів становлення сучасного адміністративно-територіального устрою України: 1) часи Київської Русі; 2) територіальний устрій за часів Галицько-Волинського князівства; 3) територіальний устрій за доби Великого князівства Литовського; 4) реформа адміністративно-територіального устрою в період Люблінської унії 1569 р., коли залишки адміністративно-територіального поділу Київської Русі були змінені на устрій країн-метрополій (Польщі, Угорщини); 5) адміністративно-територіальний устрій за часів Гетьманщини; 6) реформа адміністративно-територіального устрою 1775 р.; 7) реформування адміністративно-територіального устрою в 1917–1920 рр.; 8) 1920–1939 рр., коли українські етнічні території в міжвоєнний період входили до складу чотирьох держав: СРСР, Польщі, Чехословаччини та Румунії, 9) 1939–1945 рр., коли в 1939 р. було включено західні області внаслідок розподілу Польщі, у 1940 р. – анексія Буковини та Бесарабії в Румунії, входження Закарпаття до України у 1945 р., 10) з початку повоєнних років до 1991 р.; 11) з 1991 р. до нашого часу.

Безумовно, вироблення сучасних рекомендацій щодо удосконалення правового регулювання територіальної організації публічної влади, закріплення її форм та видів, порядку формування владних інституцій безпосередньо потребує аналізу історії становлення територіальних основ України, зміни еволюції законодавчих положень, що містять повноваження органів щодо впливу на територіальну організацію влади. При проведенні періодизації територіальних змін в історії України слід керуватися низкою

критеріїв. У цьому питанні варто підтримати справедливі висновки А. Є. Шевченка й В. В. Міщука, які вказують, що такими критеріями виступають історична назва держави та правова (нормативна) база, на основі якої здійснювалося утвердження та правове регулювання відповідного устрою держави [628, с. 150]. Крім того, вважаємо, що суттєвим критерієм для встановлення певної періодизації є рівень і обсяг правової регламентації суспільних відносин, пов'язаних із територією, її організацією, поділом, зміною тощо.

Як демонструють наведені нами різноманітні думки щодо можливої періодизації історії територіальних змін в Україні, здійснення дослідження генези правової основи територіальних змін в організації публічної влади, приміром, західних і східних регіонів України, у межах навіть одного проміжку часу, протягом якого відбувались відповідні реформи, достатньо проблематично. За нашою думкою, це зумовлено тим, що, мабуть, немає жодної країни в світі, яка б, як Україна, пройшла такий довгий і непростий шлях становлення суверенності й формування засад адміністративно-територіального устрою під впливом держав-сусідів. Ураховуючи, що всі історичні етапи територіальних змін в організації публічної влади мають важливе значення, пропонуємо акцентувати увагу лише на найбільш значущих періодах, які було пов'язано з кардинальними трансформаціями рівня та обсягу правової регламентації територіальних змін та які найбільше вплинули на формування сучасної правової основи територіальної організації публічної влади в Україні. Вважаємо за доцільне взяти за основу пропозиції щодо періодизації територіальних змін, що існують в українській науці, та на підставі запропонованих нами критеріїв її розвинути.

Насамперед варто розібрати етимологію термінів «період», «періодизація» й «етап». Відповідно до тлумачення словника іншомовних слів: етап (від фр. *etape* – перегін, перехід) – це, по-перше, частина шляху – дистанції та, по-друге, відрізок часу, відзначений певними подіями; період (від грец. *περίοδος* – кружний шлях, обертання, чергування) – це проміжок часу,

протягом якого відбувається якийсь процес; періодизація – це поділ процесів розвитку на основні періоди, що якісно відрізняються один від одного.

Як вбачається, аналіз рівня та обсягу правової регламентації територіальних змін надає можливість виділити три великі періоди територіальних змін України, кожний з яких у свою чергу характеризується наявністю певних етапів.

Так, період I – це «період формування суверенності» («пошук територіальної ідентичності»), до якого входять етап 1 – «стародавній» (або «первинний», або «початковий»), що тривав, починаючи з дати прийняття перших писаних документів епохи Київської Русі, до початку XX ст., й етап 2 – «територіальні зміни під час проголошення Української Народної Республіки; період II – так званий «радянський», який включає етап 1 – «становлення радянського територіального устрою» й етап 2 – «територіальний устрій за Основним законом 1978 р.»; період III – «сучасний», відлік якого розпочинається з моменту проголошення Декларації про державний суверенітет України. Останній період включає етап 1 – «становлення адміністративно-територіального устрою незалежної України», який відбувався до 2014 р. (до започаткування реформи децентралізації влади), та етап 2 – «новітній», який передбачає вдосконалення адміністративно-територіального устрою відповідно до стандартів ЄС.

Розглядаючи I період «формування суверенності» («пошук територіальної ідентичності»), згадаймо, що передумовами зародків правової регламентації територіальних змін, характерних для «стародавнього (первинного) етапу», була влада громади, яка протягом поступової трансформації перетворилася на владу територіальної громади. Найбільш значущою східнослов'янською державою докиївського часу було Антське царство. М. Грушевський вважав їх предками українського народу. Свою назву воно одержало від тодішньої назви східних слов'ян – Анти, які мешкали у містах та висях. Антське царство являло собою державу федеративного типу. Як писав візантійський автор Прокопій Кесарійський, ці племена, склавини й

анти, не управляються однією людиною, але здавна живуть у народовладді. Вищими органами управління в антів були колективні органи, громадське правління. У той же час були племінні князі, авторитет яких визнавав весь народ. Згодом це вплинуло на державний устрій антів, було сформовано федерацію антських князів під керівництвом короля, на що звертав увагу дослідник М. Г. Тараненко [579].

Таким чином, цей період характеризується тим, що в територіальній організації влади переважає колективний суб'єкт управління та колективні форми прийняття рішень. За територіальним устроєм вказані держави подібні до федеративного і створюються шляхом добровільного об'єднання окремих територій в єдиний союз із наявністю автономних управлінських структур на тих територіях. Згодом коло повноважень колективного суб'єкта починає обмежуватись у бік збільшення при цьому повноважень органів влади. Крім того, чіткого адміністративно-територіального поділу в цей час не простежується, тільки починають зароджуватися міста та міське самоврядування, які стають населеними пунктами та центрами проживання людей. Вони, зокрема, і створюють у той час передумову для оформлення територіального устрою.

Перші спроби упорядкування адміністративно-територіального устрою науковці пов'язують із запровадженням так званої «селянської громади», або «верві», і регламентації її статуту в «Руській правді» як союзу її вільних членів, які були повноважні розпоряджатися собою й укласти між собою вільні угоди. Слід погодитися з історичними дослідженнями, що за часів Київської Русі особливостями адміністративно-територіального поділу стало існування земель-князівств. Такий поділ надавав можливості до організації органів влади за федеративним принципом, в основу якого було покладено існування системи «союзних» органів, що поширювали свій вплив на всю територію держави, а також системи органів управління відповідних земель, діяльність яких обмежувалася територією землі й поширювалася на територіальні утворення в її межах. Отже, за формою державного устрою Україна тих часів

являла собою федерацію земель, які в свою чергу поділялися на удільні князівства або волості. Центрами волостей були міста – городи. Волості склалися з кількох вервей, а верв – з декількох поселень. Центром верви було найбільше сільське поселення (погост) [96, с. 63]. Таким чином, у період Київської Русі базовою адміністративно-територіальною одиницею була верв, яка має практично тотожний статус із пропонованою в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [487] адміністративно-територіальною одиницею – «громадою», а за кількістю рівнів адміністративно-територіального устрою територіальна організація влади тих часів була трирівневою.

За часів Галицько-Волинського князівства існувало кілька невеликих князівств (Перемишльське, Звенигородське, Теребовлянське, Галицьке та Волинське), які в подальшому було об'єднано [93]. Територіальний поділ країни в цей час свідчить про ознаки федерального устрою. Зокрема, це наявність самостійної системи органів влади в кожному з них. У 1434 р. усі галицькі землі польські власті об'єднали і створили одне руське воєводство з адміністративним центром у Львові. Воно складалося з чотирьох земель: Львівської, Галицької, Перемишльської та Сяноцької. У свою чергу землі поділялися на округи (так звані волості чи малі князівства) і міста [205, с. 134]. Міста отримують самоврядного статусу на основі магдебурзького права. Що ж до сільських поселень в цей період, то можна виокремити декілька типів сіл. Села засновані на руському праві, німецькому та волоському. Таким чином, територіальна організація влади за часів Галицько-Волинського князівства нараховувала чотири рівні територіальної організації влади [8, с. 20].

На наш погляд, розвиток адміністративно-територіального устрою за доби Великого князівства Литовського має найбільшу аналогію до сучасного адміністративно-територіального устрою, що склався в Україні. Недаремно у процесі обговорення питань удосконалення адміністративно-територіального устрою під час роботи над змінами до КУ дискутувалося питання щодо повернення до термінології тих часів у назві адміністративно-територіальних

одиниць сучасної України. Основною територіальною одиницею Великого князівства Литовського стало воєводство, яке поділялося на повіти. Іноді воєводство поділялося на повіти і землі. Повіти в свою чергу поділялися на волості (округи або підстарости). Містам активно надається магдебурзьке право, у зв'язку з чим проводиться їхня диференціація на привілейовані та непривілейовані. Згодом вони перетворюються на самостійну адміністративно-територіальну одиницю.

Що ж до сільських громад на українських землях, що входили до складу Великого князівства Литовського, то вони відзначалися різноманітністю форм і складових частин. Волость складалася з сільських общин (коп). Найхарактернішою була така структура, коли громада складалася з одного центрального села, від якого й походить її назва, та кількох сусідніх приселків. Територію громади села утворювали не лише поселення, що входили до її складу, а й навколишні землі та різноманітні угіддя, що поступово освоювалися. Це означає врахування принципів повсюдності здійснення влади на місцевому рівні. Причому основним документом, який регламентував суспільні відносини в територіальній сфері, продовжувала бути «Руська правда». Крім цього, того часу діяли й великокнязівські привілеї, Литовська Метрика, яка включала книги великокнязівської канцелярії, а також магдебурзьке право [148, с. 25–35]. Таким чином, за Великого князівства Литовського також склалась чотирирівнева система адміністративно-територіального поділу, яка поєднувала системи централізованого та децентралізованого управління. Кількість запроваджених рівнів системи адміністративно-територіального поділу залежала на той час від складності системи управління, яка була переважно централізованою, кількості та розселення населення, а також розміру території держави. Чим більшою є територія країни, тим складніше система управління нею.

Не можна оминати увагою реформу адміністративно-територіального устрою, проведену унаслідок укладення Люблінської унії 1569 р., оскільки українські землі у складі Речі Посполитої зберегли свої споконвічні привілеї

та автономію. Причому адміністративно-територіальний устрій сформувався з урахуванням раціонального управління територією і складався з таких рівнів: провінції – регіони – воєводства – повіти – поселення. Воєводства очолювали призначені урядом воєводи, яким належала вся місцева влада. Вони керували шляхетським ополченням, головували на місцевих сеймах і стежили за діяльністю шляхетських земських судів. Повіти очолювали старости й каштеляни (коменданти фортець) [624, с. 10–11]. Таким чином, за часів Речі Посполитої адміністративно-територіальний поділ налічував п'ять рівнів, що є найбільшим за кількістю показником і вкотре свідчить про залежність цієї кількості рівнів від розмірів території держави.

Значущою віхою «стародавнього» (первинного) етапу є часи Гетьманщини, яка бере свій початок від повстання Хмельницького, що спалахнуло у 1648 р. У цей час Україна мала самобутній адміністративно-територіальний устрій, який базувався на традиціях козацького самоврядування. В її основу було покладено насамперед військову організацію території держави того часу. Територіально держава поділялася на полки і сотні. При цьому вони мали усталений характер, були сприйняті громадами і проіснували до 1714 р. (Правобережжя) та до 1782 р. (Лівобережжя).

Сучасні дослідники, як правило, розглядають історичний генезис територіальної організації влади в Україні починаючи з XVIII ст. [275, с. 11]. Це пов'язано з тим, що перші державотворчі правові документи були створені саме в цей час, включаючи Зборівську угоду 1649 р. [558]. Зокрема, у тексті Конституції П. Орлика територія держави називається Військом Запорозьким, Малою Руссю, Україною. У цьому ж акті простежуються перші елементи територіальної організації влади, хоча сам цей термін не застосований. Зокрема, зазначається: «особливо ж генеральні радники, кожен у своєму полку, в якому буде обраний, владні будуть разом з городовим полковником стежити за порядком, а інші мають загальною радою управляти, заступаючись за кривди людські» [119]. Таким чином, військова організація, що існувала на

той час, зумовила і специфічні підходи до її територіального розміщення. Однак чітко простежується виділення найважливіших населених пунктів – міст та сіл, утім основним місцем перебування владних структур визнаються міста.

Кількість полків та сотень як територіальних одиниць постійно змінювалася. За історичними даними, на Лівобережній Україні в 1672 р. налічувалося 117 сотень, а в кінці XVII ст. – 163 сотні, при цьому вони включали більше 2 тисяч населених пунктів, у яких проживало близько 1,5 мільйона людей. У період існування Гетьманщини змінювалася й назва адміністративно-територіальних одиниць. Це була інтегрована військова й адміністративно-територіальна структура, основу якої спочатку складали реєстрові козацькі полки, а пізніше в результаті перетворень – козацькі полки, що комплектувалися з місцевого населення за територіально-міліційним принципом.

У цей час, згідно з Куруківською угодою, козацьке реєстрове військо було поділене на 6 полків: Білоцерківський полк, Канівський полк, Київський полк, Корсунський полк, Переяславський полк, Черкаський полк. Утім ця система часто зазнавала змін. Полки ділилися на сотні (від 7 до 20 в кожному полку). Основним критерієм для поділу була чисельність населення, яка мешкає на полковій території. Сотні являли собою адміністративно-територіальні одиниці в складі полку, з числа населення яких формувалася та чи інша сотня. Сотнею керував сотник і «сотенна старшина», яких обирала сотенна рада і затверджувала більш висока адміністрація. Згідно з реєстром Війська Запорозького після Зборівського договору 16 жовтня 1649 р., військо мало структуру, до якої входило 23 полки, зокрема: Білоцерківський, Борзнянський, Брацлавський, Гадяцький, Іркліївський, Ічнянський, Кальницький, Канівський, Київський, Корсунський, Лубенський, Миргородський, Могилевський, Ніжинський, Паволочиський, Переяславський, Полтавський, Прилуцький, Сосницький, Уманський, Черкаський, Чернігівський, Чигиринський.

У 1650-х рр. число їх було скорочено до 17 полків. Після Андрусівського перемир'я 1667 р. і поділу українських земель між Росією і Річчю Посполитою, козацькі полки (10 полків) на Правобережній Україні (відійшла до складу Польщі) було поступово ліквідовано. На Лівобережній Україні тривалий час існувало 10 козацьких полків: Гадяцький, Київський, Лубенський, Миргородський, Ніжинський, Переяславський, Полтавський, Прилуцький, Стародубський, Чернігівський. У Війську Запорозькому були вільнонаймані військові загони, які також мали назву полків – компанійські, сердюцькі та ін., але вони не були адміністративно-територіальними одиницями. Чисельність людей, які проживали в адміністративно-військових полках, була різною. У 1723 р. в них налічувалося в середньому близько 5000 осіб, а в Ніжинському полку – близько 10 000 осіб. У 1782 р. чисельність людей у полках зросла і становила від 10 тисяч до 20 тисяч осіб, а в Ніжинському – до 40 тисяч осіб.

Окремим автономним утворенням у період Гетьманщини була Запорізька Січ. Вона не входила до жодного полку Війська Запорозького і підкорялася гетьману. У містах на території Війська Запорозького було збережено міське управління Речі Посполитої, засноване на магдебурзькому праві. Очолював місто війт, який обирався жителями. Його влада не обмежувалась певним терміном. Представницькими органами управління були виборні магістрати, які склалися з ради, яку очолював бургомістр і яка відала адміністративно-господарськими справами, та лави, до якої входили судді, які вершили судочинство в цивільних і кримінальних справах. У містах і селищах, не охоплених магдебурзьким правом, також було самоврядування. Такі поселення називали ратушними, але в той же час реальна влада в них належала козацьким старшинам. Населення проживало переважно в сільській місцевості. Наприклад, на Лівобережжі в кінці XVII–XVIII ст. існувало близько 200 міст і містечок, у яких мешкало 6 % населення.

Підсумовуючи територіальні новели часів Гетьманщини, слід підтримати твердження українських вчених, що поширення на звільнені

українські землі адміністративно-територіального устрою, засади якого містилися в Конституції Пилипа Орлика, по-перше, сприяло ефективній організації і діяльності державних інституцій того часу, по-друге, знижувало рівень бюрократії в управлінні публічними справами. У той же час недоліком стало нерівномірне та неодночасне запровадження реформи адміністративно-територіального устрою [94, с. 68].

Досліджуючи правову основу територіальних змін, що відбувалися протягом «стародавнього» («первинного») етапу, варто пригадати й акти Російської імперії для українських земель, що перебували в її складі. Зокрема, це Указ Сенату від 18 грудня 1708 р. «Про створення губерній: Московської, Інгерманландської (з 1710 р. – Петербурзька), Смоленської, Київської, Азовської, Казанської, Архангелогородської, Сибірської», Указ Сенату від 11 лютого 1736 р., відповідно до якого мали бути розмежовані Великоросійські та Малоросійські землі, Закон «Установи для управління губерній Всеросійської імперії» (1775 р.), згідно з яким розміри губерній було зменшено, їхню кількість збільшено вдвічі, ліквідовано провінції (в ряді губерній всередині них було виділено області) і змінено нарізку повітів. У середньому в губернії проживало 300–400 тис. осіб, у повіті – 20–30 тис. осіб. За період з 1775 по 1785 рр. було утворено 40 губерній і 2 області на правах губерній, у яких було виділено 483 повіти.

Отже, у правову основу територіальних реформ українських земель, які перебували у складі Російської імперії, покладался принцип пропорційного проживання населення на відповідних територіях. Крім того, території використовуються як округи для функціонування місцевих органів влади та представництв державних органів. Проте, на відміну від українських земель у складі Речі Посполитої, які зберегли свої споконвічні привілеї та автономію, українські землі у складі Російської імперії не лише не мали певної самостійності, а й статус їх безпосередньо залежав від волі російського монарха [94, с. 72–73].

Крім цього, важливе значення для формування територіальної

організації влади того часу на українських землях мали правові акти Російської імперії, які регламентували скасування кріпосного права («Загальне положення про селян, які вийшли з кріпосної залежності» 1861 р.), проведення земської реформи 1864 р. і міської реформи 1870 р. Зокрема, у «Загальному положенні про селян, які вийшли з кріпосної залежності» було встановлено адміністративну одиницю селянського самоврядування – волость, яка складалася з сіл, розташованих в одному повіті й для створення якої було необхідне проживання від 300 до 2000 осіб чоловічої статі. Наприклад, Рахнянська волость Гайсинського повіту нараховувала 737 осіб і три населені пункти, тоді як Гранівська волость – 6149 осіб і шість населених пунктів [283, с. 11].

Відповідно до Положення про губернські і повітові земські установи (1864 р.), у губерніях і повітах створювались виборні органи – земства, функціонування яких засновувалось на принципах: всезагального земського представництва, майнового цензу, самостійності виключно в межах господарської діяльності. Крім того, Положення про губернські і повітові земські установи визначало власні та делеговані повноваження земств, залишивши за державою право нагляду за земствами. Спочатку земська реформа охопила південні й лівобережні українські землі, у яких було створено 6 губернських і понад 60 повітових земських управ, із початку ХХ ст. земську реформу було проведено на Правобережжі. Щодо міської реформи, то вона трансформувала систему міського самоврядування. Відповідно до Закону від 16 червня 1870 р. був скасований становий ценз і запроваджений майновий ценз для активного виборчого права. Незважаючи на прогресивне значення вказаних реформ для територіальної організації влади, українські науковці відмічають, що, зокрема, значні обмеження компетенції земств і відсутність у них примусової виконавчої влади зумовили потребу земств звертатися до державних органів для реалізації своїх рішень, що в свою чергу призвело до сприйняття земського самоврядування лише як виконавчого органу держави [591, с. 101].

Звернімо увагу на процеси територіальних змін, які в той час проходили в західних українських землях. Приміром, наприкінці XVIII ст. – у першій половині XIX ст. Австрійська імперія проводила реформи адміністративно-територіального устрою українських земель, які увійшли до її складу під назвою Галичина та Буковина. Зокрема, в Інструкції від 3 травня 1773 р. містилися положення, які передбачали при проведенні реформи необхідність враховувати попередній адміністративно-територіальний поділ, розмір і географічні, соціальні, демографічні та інші особливості території австрійського державного управління. По суті, адміністративно-територіальний устрій українських земель у складі Австрійської імперії був однорівневим, оскільки територію їх було поділено на округи (циркули), які очолювали старости. Міста позбавили самоврядування за магдебурзьким правом, а управлінську владу в сільській місцевості отримали поміщики. Система централізованого управління зберігалась до середини XIX ст., і тільки під впливом революцій 1848 р. представники Галичини й Буковини отримали 38 мандатів у першому австрійському парламенті – рейхстазі [309, с. 9–10].

Таким чином, на початку XX ст. українці були позбавлені права на створення власної незалежної держави, оскільки українські землі перебували у складі інших держав. Причому, як свідчить вищепроведений аналіз, правове регулювання адміністративно-територіального устрою українських земель формувалось іноземними державами без урахування традицій українського народу, які були закладені в «Руській правді» та Конституції Пилипа Орлика.

Зважаючи на це, правова основа територіальних змін, що характерна для етапу 2 «територіальні зміни під час проголошення Української Народної Республіки» I періоду «формування суверенності» («пошуку територіальної ідентичності»), має визначне значення для розуміння особливостей правового регулювання адміністративно-територіального устрою сучасної України. Одним із підтверджень цієї значущості стала офіційна заява президента УНР в екзилі М. Плав'юка, який 22 серпня 1992 р. склав повноваження Державного

Центру УНР під час урочистого засідання ВРУ, визнавши, що проголошена 24 серпня 1991 р. незалежна держава Україна є правонаступницею УНР [1].

Як зазначають українські дослідники, «Статут Вищого управління України», прийнятий у липні 1917 р. Центральною Радою, не встановлював чітко окресленого територіально-адміністративного поняття держави Україна, оскільки керівництво Центральної Ради передбачило майбутнє приєднання українських земель до УНР [33, с. 8]. Натомість Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) (1918 р.) п. 5 розділу I «Загальні постанови» закріплює такі передові на той час принципи адміністративно-територіального устрою, як широке самоврядування земель, волостей і громад та їхнє децентралізоване управління при забезпеченні єдиної влади УНР [191]. У цьому зв'язку варто підтримати думку про те, що встановлений Конституцією УНР адміністративно-територіальний устрій формувався відповідно до національних традицій, мав спрощений характер і містив багато позитивних моментів, зокрема надавав можливість ефективно здійснювати державну владу на місцях [49, с. 70]. Крім того, за нашою думкою, вищенаведені конституційні положення є передвісниками принципу поєднання централізації й децентралізації у здійсненні державної влади, проголошеного в ст. 132 КУ 1996 р.

Разом із тим під час існування УНР зберігся адміністративно-територіальний устрій (губернії, повіти, волості, села), що існував за часів Російської імперії. Закон УНР «Про поділ України на землі» (1918 р.), який запроваджував розподіл території України на 32 землі, кожна з яких за територією мала дорівнювати 3–4 повітам, та формування національно-персональної автономії (російської, польської, єврейської) не був втілений у життя. Одночасно на території Західноукраїнської Народної Республіки залишився австрійський поділ на округи [266, с. 188].

Переходячи до вивчення правового регулювання територіальних змін, які відбувалися під час періоду II «радянського», варто наголосити, що етап 1,

так зване «становлення радянського територіального устрою», характеризується досить жвавою динамікою перетворень правового забезпечення адміністративно-територіальної реформи, тоді як для етапу 2 «територіальний устрій за Основним законом 1978 р.» властива навіть деяка статичність відповідної правової основи.

За даними дослідників, формування УСРР було пов'язано зі змінами адміністративно-територіальної структури, які розпочалися вже на початку 20-х рр. ХХ ст. На той час правову основу територіальних змін і «доконституційного» етапу складали: постанова Всеукраїнського центрального виконавчого комітету (ВУЦВК) «Про адміністративно-територіальний поділ України і спрощення радянського апарату» (1922 р.), що стала основою скорочення кількості повітів і волостей та створення замість них округів чисельністю від 400 до 600 тисяч осіб та районів чисельністю від 25 до 40 тисяч осіб; постанова ВУЦВК «Про новий адміністративно-територіальний поділ України» (1923 р.), якою було скасовано 1980 волостей і 102 повіти та запроваджено поділ республіки на 53 округи і 706 районів; постанови ВУЦВК «Про заходи рівноправності мов і про сприяння розвитку української мови» (1923 р.), «Про виділення районів Катеринославської губернії з переважаючим німецьким населенням» (1924 р.), постанова Раднаркому УСРР «Про виділення національних районів (1924 р.), які передбачали створення національних адміністративно-територіальних одиниць; постанова ВУЦВК «Про низове районування» (1925 р.), що затвердила перехід до наступних рівнів адміністративно-територіального устрою – центр, округа, район, сільрада; постанови ВУЦВК «Про ліквідацію губерній і про перехід на триступеневу систему управління» (1925 р.), якою було ліквідовано дев'ять губерній, що входили до складу УСРР, та яка існувала до 1930 р.; постанова ВУЦВК «Про ліквідацію округів» (1930 р.) та постанова Раднаркому УСРР «Про ліквідацію округів та перехід на двоступеневу систему управління» (1930 р.), згідно з якими район визначався як основна ланка перебудови села; Інструкція ВУЦВК «Про порядок ліквідації

деяких районів у зв'язку з утворенням областей на території УСРР» (1932 р.) тощо [521].

Варто зазначити, що в Конституціях 1919 р. та 1929 р. відсутні окремі положення про адміністративно-територіальний устрій України. Про можливість утворення національних адміністративно-територіальних одиниць із метою найбільшого забезпечення інтересів національних меншостей, які компактно проживають у тій чи іншій місцевості, ми можемо дізнатися з ч. 2 ст. 17 Конституції 1929 р. Так само лише зі змісту повноважень ВУЦВК «визначати поділ залюднених місць Української соціалістичної радянської республіки на міста, селища міського типу та села» можна зрозуміти устрій території (ст. 59 Конституції 1929 р.) [189].

Щодо регламентації адміністративно-територіального устрою в Конституції 1937 р., на відміну від попереднього Основного закону, у ст. 18 містилось перерахування 25 областей, з яких складається УРСР. Крім того, зі змісту ст. 19, що встановлювала виключну компетенцію федерації, виходила наявність районного поділу цих областей, а із ст. 54, що закріплювала формування органів державної влади на різних територіальних рівнях, – розуміння того, що такими рівнями були області, райони, міста, селища і села [188].

До особливостей територіальних змін етапу «становлення радянського територіального устрою» також слід віднести події початку Другої світової війни, коли в 1939 р. до складу України було включено західні області внаслідок розподілу Польщі, а в 1940 р. відбулась анексія Буковини та Бессарабії в Румунії та входження Закарпаття до України в 1945 р. Починаючи з 1941 р. в Україні запроваджуються окупаційні адміністративно-територіальні одиниці [228]. Після звільнення території України від німецьких військ відбулися зміни в адміністративно-територіальному поділі України. У 1944 р. з частини Миколаївської області було утворено Херсонську, у 1946 р. утворено Закарпатську область, у 1954 р. – Черкаську область. Цього ж року зі складу РРФСР до УРСР було передано Кримську область і до Одеської

області приєднано Ізмаїльську, а 1959 р. – Дрогобицьку до Львівської. Надалі поділ по областях залишався сталим. Лише 1991 р. Кримська область стала Кримською Автономною Радянською Соціалістичною Республікою, а 1992 р. – АРК [Автономною Республікою Крим].

Розглядаючи післявоєнні територіальні зміни України, варто відзначити, що ці роки характеризуються бурхливими змінами всіх сфер життя Радянського Союзу, а відтак і Української РСР. Після смерті Сталіна, демонтажу «культу особи», приходу до вищого керівництва держави М. С. Хрущова в Радянському Союзі з'являється нова ідея «догнати і перегнати Америку». Під цю ідею вище керівництво держави впроваджує все нові й нові реформи. Будь-які грандіозні реформи, пов'язані зі змінами в економічній системі, потребують зміни в системі управління, що в свою чергу відбивається на адміністративно-територіальному устрої [235, с. 24].

До найбільш значної територіальної реформи, можна віднести зміни, які відбувались у 60-х рр. XX ст. Правовою основою реформи стало положення «Про порядок перетворення, обліку, найменування та реєстрації населених пунктів, а також вирішення деяких інших адміністративно-територіальних питань в Українській РСР», ухвалене Указом Президії Верховної Ради Української РСР у 1965 р., що діяло до 1981 р. Згідно з цим положенням територіальні трансформації проходили на обласному та районному рівнях. Зокрема, система адміністративно-територіального устрою розширилася за рахунок включення до її складу міст республіканського, обласного та районного підпорядкування, селищ міського типу, сіл та селищ. Утрічі (з 604 до 251) зменшилася кількість районів. Утім згодом кількість районів поступово збільшувалась, і станом на 1 січня 1968 р. в Україні налічувалося 25 областей, 475 районів, 382 міста, зокрема 2 міста республіканського підпорядкування, 827 селищ міського типу та 32 043 села.

Підсумовуючи етап «становлення радянського територіального устрою» «радянського» періоду, хочемо наголосити на тому, що найбільша увага держави приділялася території сільських населених пунктів.

Запроваджувалися як механізми укрупнення цих територій, так і заходи збільшення їхньої соціальної основи. Розширювалася мережа сілрад, вводилися механізми для укрупнення базового рівня місцевого самоврядування, зміцнення його території тощо. Разом із тим у цілому українські науковці надають негативну оцінку територіальним змінам 20-х – 30-х рр. ХХ ст., адже їхня кількість та відсутність результативності довели цілковитий провал реформи адміністративно-територіального устрою без належного наукового обґрунтування [266, с. 190]. Реформи, які проводились протягом другої половини 40-х – 60-х рр., також демонструють безсистемність та непродуманість, оскільки постійно відбувались так би мовити «територіальні експерименти», зокрема укрупнення, розукрупнення, утворення нових районів, перенесення райцентрів, перейменування, зміна підпорядкування районів стосовно областей, передача населених пунктів з одного району до іншого тощо [13, с. 282].

Виокремлення етапу 2 «територіальний устрій за Основним законом 1978 р.» у II періоді «радянському» зумовлено визначними конституційними новелами щодо територіального устрою. По-перше, в Конституції УРСР 1978 р. з'явився окремий розділ III «Державний і територіальний устрій України», що містив главу 8 «Адміністративно-територіальний устрій Української РСР». По-друге, у вказаній главі не лише перераховувалися області, що входили до складу України, а й чітко визначалися дві ланки адміністративно-територіального устрою – обласна та районна. По-третє, в розділі VI «Місцеві органи державної влади і управління» закріплювалось існування органів державної влади на всіх ланках адміністративно-територіального устрою – області, району та міста, села та селища [187].

У 1981 р. на розвиток вищевказаних конституційних приписів Указом Президії Верховної Ради Української РСР було затверджено «Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР». Можна сказати, що це Положення також стало новою віхою в розвитку правової основи територіальних змін, оскільки досить докладно

визначались такі питання, як утворення і ліквідація областей, районів, районів у містах і сільрад; встановлення і зміна їхніх меж; віднесення населених пунктів до категорії міст і селищ міського типу; встановлення, зміна меж і підпорядкованості населених пунктів; найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів, підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, а також присвоєння їм імен державних і громадських діячів; облік і реєстрація адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів; перелік документів і матеріалів, які подаються в Президію Верховної Ради Української РСР для розгляду питань адміністративно-територіального устрою тощо [465]. До речі, це Положення було чинним аж до 26 січня 2024 р. – дати вступу в дію ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» від 28 липня 2023 р. № 3285-IX [464].

Таким чином, у другій половині XX ст. на території України склалась трирівнева система адміністративно-територіального поділу, яка включала області, райони й міста, села, селища та яка зберіглася і протягом періоду III «сучасного». Як було зазначено на початку цього підрозділу, відлік цього періоду розпочинається з моменту проголошення Декларації про державний суверенітет України. «Сучасний» період включає етап 1 – «становлення адміністративно-територіального устрою незалежної України», який відбувався до 2014 р. (до запровадження реформи децентралізації влади), та етап 2 – «новітній», який передбачає вдосконалення адміністративно-територіального устрою відповідно до стандартів ЄС.

Безумовно, відправним моментом етапу 1 «становлення адміністративно-територіального устрою незалежної України» стало ухвалення в 1990 р. Декларації про державний суверенітет України, у якій було проголошено суверенне право України самостійно визначати адміністративно-територіальний устрій Республіки та порядок утворення національно-адміністративних одиниць [99]. КУ (1996 р.) закріпила, що виключно ЗУ визначається територіальний устрій України (п. 13 ч. 1 ст. 92)

[190].

Варто зазначити, що протягом цього етапу йшла інтенсивна, але безуспішна законопроектна робота щодо впорядкування питань адміністративно-територіального устрою. Як справедливо зазначає Р. В. Губань, гальмування проведення реформи адміністративно-територіального устрою в тому числі можна пояснити відсутністю належного інституційного механізму, який би міг концентрувати інформацію, необхідну для її проведення, а також стати координаційним центром імплементації прийнятих рішень [94, с. 161].

Наведімо декілька прикладів. Так, у 1997 р. ВРУ проголосувала за ЗУ «Про адміністративно-територіальний устрій України». Проте цей закон так і залишився законопроектом, адже Президент України (далі – ПУ) наклав на нього вето, зазначивши відсутність механізмів урахування думки місцевих жителів під час вирішення питань, пов'язаних з адміністративно-територіальним устроєм [216, с. 260]. У 2000-х рр. неодноразово створювалися й ліквідовувалися різноманітні інституції, які мали розробляти законодавство про адміністративно-територіальний устрій України. Зокрема, у 2010 р. відповідно до розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів і віднесення їх до певних категорій» передбачалося розроблення і проекту закону «Про адміністративно-територіальний устрій України». А у 2013 р. згідно з новим розпорядженням КМУ «Про деякі питання нормативного забезпечення вирішення питань встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів і віднесення їх до певних категорій» Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства разом із Міністерством юстиції, Міністерством економічного розвитку і торгівлі, Міністерством фінансів та Державним агентством земельних ресурсів мали подати на розгляд КМУ проект ЗУ «Про порядок встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, назв населених пунктів і віднесення їх до певних

категорій».

За нашою думкою, лише в 2014 р. ефективна робота Конституційної асамблеї надала можливість розробити ґрунтовну «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», для реалізації якої КМУ ухвалив Розпорядження «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [424]. Тому саме ця подія відкриває етап 2 – «новітній», який передбачає вдосконалення адміністративно-територіального устрою відповідно до стандартів ЄС.

Під час новітнього періоду адміністративно-територіальний поділ України, сформований переважно протягом «радянського» періоду територіальних змін, лишається в основних параметрах незмінним і сьогодні, що є очевидною суперечністю щодо нинішньої місії суверенної Української держави з новими суспільно-політичними та економічними відносинами. Така кардинальна невідповідність є безумовною перешкодою для ефективного функціонування не лише системи публічної адміністрації, але й для інших підсистем держави (економічної, соціальної, демографічної тощо). Її усунення лежить у площині проведення системних трансформацій з метою приведення адміністративно-територіального устрою до реалій сучасної держави та параметрів NUTS (Common classification of territorial units for statistics). На сьогодні спостерігаються несуттєві зміни кількості окремих адміністративно-територіальних одиниць.

Зокрема, як приклад можна навести реформу так званих сілрад. Сільради – це територіальні утворення, які виникали на території України ще за радянських часів і продовжували формуватися й існувати протягом тривалого часу її незалежності – починаючи з ухвалення КУ, яка у ст. 140 надавала можливість для добровільного об'єднання в сільську громаду жителям кількох сіл, та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», який у ст. 5 встановлював механізм такого об'єднання. У разі проведення об'єднання сільськими громадами, вони формували єдині для декількох сіл

представницькі органи – сільські ради, які й дали назву для такого територіального утворення. Державною службою статистики України станом на 2015 р. (початок здійснення реформи децентралізації влади) в системі адміністративно-територіальних одиниць обліковувалося 10 279 сільських рад [167]. У процесі реформи децентралізації влади ці територіальні утворення, території яких обліковувались разом з адміністративно-територіальними одиницями, припинили своє існування.

Однак практика формування сільрад шляхом добровільного об'єднання була запозичена для формування інших ОТГ. Під час об'єднання територіальних громад, тепер уже не лише сіл, а й селищ і міст, формувався єдиний для такої громади представницький орган, який отримав нові межі своєї юрисдикції – спочатку територію ОТГ, а згодом – територію територіальної громади. При цьому території нових територіальних громад починають вживатись як певні елементи системи адміністративно-територіального устрою України. Така ситуація продовжувалась до затвердження наказом Міністерства розвитку громад та територій України від 26 листопада 2020 р. № 290 Кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад [380], адміністрування якого забезпечує Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України. Уже з самої назви цього кодифікатора видно, що законодавець розмежовує дані поняття, показує, що вони є різними, однак все одно обліковує їх разом, що свідчить про тісний взаємозв'язок територій територіальних громад та адміністративно-територіальних одиниць.

Найбільшій активності динаміка таких змін зазнала у 2020 р., коли було прийняте рішення про зменшення кількості районів. У зв'язку з цим ВРУ прийняло постанову, якою замість 490 районів було сформовано 136 районів. Як наслідок – відбулось укрупнення районів, що відповідає вимогам європейських стандартів. У той же час інші адміністративно-територіальні одиниці змін не зазнали, хоча масштабне укрупнення відбулося на рівні поселень. Утім це укрупнення слід пов'язувати не з укрупненням територій, а

з об'єднанням жителів, що є абсолютно різними суспільно-правовими явищами. Підміна цих процесів із метою пристосування їх до положень законодавства лише негативно вплине на подальші наслідки. Така ситуація призвела до того, що в адміністративно-територіальних одиницях, що існують (не ліквідованих чи реорганізованих), – у селі, селищі чи місті – відсутні представницькі органи їхніх жителів, ігноруються їхні муніципальні права на участь в управлінні місцевими справами. Поступово щодо цих територій починає вживатись родове поняття «населений пункт», а не адміністративно-територіальна одиниця. Водночас суттєве наближення до впровадження параметрів NUTS в Україні зроблено шляхом запровадження дії з 1 січня 2025 р. системи NUTS-UA [431]. Проте ключовим її недоліком є відсутність у національній класифікації найнижчих рівнів територій, місцевих адміністративних одиниць, так званих LAU (Local administrative units). Тому ця вітчизняна статистика потребує подальшого розвитку й удосконалення саме на локальному (місцевому) рівні.

Варто також зазначити, що 26 січня 2024 р. набрав чинності ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» від 28 липня 2023 р. Цим ЗУ, зокрема, (1) визначено порядки: а) утворення (ліквідації) районів, встановлення (зміни) їхніх меж, зміни адміністративних центрів, найменування (перейменування) районів; б) утворення (ліквідації) населених пунктів, встановлення (зміни) їхніх меж, найменування (перейменування) населених пунктів; (2) урегульовано правовий статус районів у містах, порядок встановлення (зміни) їхніх меж, найменування (перейменування) районів у містах; (3) визначено порядок віднесення населених пунктів до іншої категорії, включення поселень до складу населених пунктів; тощо [464].

Узагальнюючи дослідження трьох великих періодів розвитку правової основи територіальних змін України, необхідно зазначити наступне.

По-перше, українські традиції народовладдя, що були закладені ще за прадавніх часів, зберігаються і зараз. Так, у період Київської Русі базовою

адміністративно-територіальною одиницею була верв, яка мала практично тотожний статус із пропонованою в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні адміністративно-територіальною одиницею – громадою, а за кількістю рівнів адміністративно-територіального устрою територіальна організація влади тих часів була трирівневою. Відповідно до чинного ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, сферу прямої компетенції якої не закріплено. Тому ця сфера практично є всеосяжною, включає вирішення всіх питань місцевого значення. Форми ж безпосереднього вирішення питань громадою переважно залежать від попередніх рішень інших суб'єктів про їхню проведення (як правило, місцевих голів та рад), а питання, що можуть розглядатися на цих заходах, значно обмежені.

По-друге, правова основа реформи територіального устрою держави в різні історичні періоди безпосередньо позначалась на встановленні меж компетенції конкретних органів публічної влади, адже нерідко влада використовувала правову основу адміністративно-територіальних реформ як механізм контролю й підпорядкування населення або, навпаки, природні зміни, зумовлені зростанням або зменшенням чисельності населення, станом економічного розвитку й соціальної структури суспільства викликали потребу у трансформації правового регулювання територіальних змін.

По-третє, незважаючи на несистемний характер правового регулювання територіальних реформ, практично на кожному етапі визначених нами трьох періодів держава намагалась використати модель адміністративно-територіального устрою для централізації управління, а не задоволення потреб населення.

1.5. Адміністративно-територіальний устрій як основа територіальної організації публічної влади

Ефективність публічного управління, реалізації функцій держави,

закріплених законодавством, роботи державного апарату в цілому залежить насамперед від досконалості поділу території держави. У світі нараховується невелика кількість держав, які складаються виключно із загальнодержавної території та не мають свого внутрішнього поділу. За загальновідомою інформацією, це такі малі або острівні держави, як Бахрейн, Ватикан, Монако, Мальта, Науру, Сан-Марино, Тувалу, територія яких дозволяє здійснювати управління з єдиного адміністративного центру [6]. Утім, за нашим аналізом, навіть при такому невеликому розмірі території вказані держави все одно використовують внутрішній територіальний поділ. Наприклад, Монако складається з одного міста-муніципалітету, у структурі якого сформовано 9 кварталів [678]. Простий територіальний поділ наявний у Сан-Марино – 9 кастеллі (муніципалітети), які поділяються на 43 курації [651]. Острівна держава Науру також географічно поділена на 14 округів. Мальта поділена на 68 муніципалітетів (місцевих рад). Бахрейн на сьогодні складається з 4 мухафаз, які прийшли на заміну муніципалітетів. Лише територія Ватикану не має внутрішніх територіальних утворень та нараховує дуже невелику кількість жителів.

Ураховуючи, що згідно з географічним довідником у світі нараховується 256 країн, 196 з яких є незалежними державами, 3 держави з невизначеним статусом (Західна Сахара, Косово, Тайвань), 54 залежних території, 3 території з особливим статусом, обумовленим у міжнародних угодах (Гонконг, Макао, Аландські острови) [542], то кількість держав, які не мають внутрішнього територіального поділу, є досить незначною.

Переважає більшість держав, із метою раціоналізації управління, мають внутрішній територіальний поділ. Цей поділ виступає свого роду способом налагодження ефективного управління людьми та територіями. Без його встановлення таке управління було унеможливленим із кількох причин.

По-перше, тотальна централізація влади, яка б перебувала вся в одному місці (у центрі), не в змозі задовольнити потреби соціуму в отриманні публічних послуг, що потягло б за собою невдоволеність населення владою

країни.

По-друге, повністю слід було б відмовитися від певної самоврядницької влади населення, оскільки на одному територіальному рівні, який до того ж був би єдиним в країні, з великою вірогідністю неможливо поєднати різні за характером здійснення підсистеми влади. Це в свою чергу значно позбавило б населення можливості брати участь в управлінні і державними, і громадськими справами, перетворило державу на таку, що не дослухається до позиції своїх громадян, суттєво притупило позиції та погляди самих громадян.

По-третє, неефективною була б системно-структурна організація влади, оскільки всі органи влади, що входили до її складу, функціонували на одному владному рівні й були б перевантажені роботою з населенням усієї країни одночасно. Як наслідок, на наш погляд, це б призводило до суттєвих порушень принципів верховенства права та законності.

Саме тому більшість країн світу використовують поділ своєї території на певні частини. У наукових джерелах такий поділ держави отримав назву «адміністративно-територіальний устрій» [324].

Як було зазначено в підрозділі 1.3, як правило, у довідниках, адміністративно-територіальний устрій трактується як поділ території країни на окремі частини з позначенням територіальних меж юридично-владної діяльності відповідних суб'єктів. Вивчення вітчизняної доктрини з цієї тематики дає підстави для висновку про те, що адміністративно-територіальний устрій є складною та комплексною категорією, яка має широке застосування. Це поняття не є суто юридичним (правовим), а може використовуватися і в інших сферах (географія, теорія управління тощо). Такі характеристики адміністративно-територіального устрою значно ускладнюють його аналіз з точки зору правової категорії. Крім того, відсутність чіткого визначення адміністративно-територіального устрою України в ОЗУ та інших нормативно-правових актах зумовлює певний науковий дискурс щодо його тлумачення.

Насамперед хочемо навести доволі лаконічне поняття адміністративно-

територіального устрою, надане КСУ в Рішенні від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003 у справі № 1-3/2003. Згідно з ним адміністративно-територіальний устрій – це організація державної території способом її поділу на відокремлені частини [509].

У той же час слід констатувати, що, на відміну від лаконічного тлумачення адміністративно-територіального устрою КСУ, українські конституціоналісти формулюють доволі змістовно насичене визначення адміністративно-територіального устрою [97, с. 32]. За нашою думкою, це зумовлено тим, що поняття «адміністративно-територіальний устрій» науковці розуміють у двох значеннях: як процес поділу території на адміністративно-територіальні одиниці і як стан, що є результатом цього процесу.

Приміром, В. Ф. Погорілко в підручнику «Конституційне право України» зазначає, що адміністративно-територіальний устрій України – це зумовлена соціальними, економічними, соціально-етнічними, історичними, географічними, культурними, політичними та іншими чинниками внутрішня територіальна організація держави з поділом її на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці [186, с. 604].

Автори підручника «Конституційне право України» за редакцією В. П. Колісника та Ю. Г. Барабаша вважають, що адміністративно-територіальний устрій України зумовлений завданнями та функціями держави і проведений з урахуванням природно-історичних, економічних, національних та інших особливостей поділу території держави на окремі частини, згідно з яким будується система місцевого самоврядування, інших державних і недержавних органів із метою забезпечення їхньої практичної діяльності [165, с. 376].

Як ми бачимо, спільним змістом цих понять є розуміння адміністративно-територіального устрою як алгоритму поділу території держави на адміністративно-територіальні одиниці. У підручнику «Конституційне право» за загальною редакцією Д. С. Терлецького термін

«адміністративно-територіальна одиниця» розглядається як просторова основа для створення і діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Науковці підкреслюють, що адміністративно-територіальний устрій має важливе значення для реалізації конституційних прав та обов'язків людини і громадянина, вибору ними місця проживання, свободи пересування [17, с. 279].

Останнє твердження демонструє факт того, що оптимальний вибір моделі адміністративно-територіального устрою відіграє суттєву роль у розвитку демократії в країні. Тому слід підтримати тезу і про те, що адміністративно-територіальний устрій є своєрідним дзеркалом закладеного в її фундамент раціонального цілепокладання, показником зрілості владно-суспільних відносин, ефективності комунікаційних важелів та системи надання послуг громадянам [231]. За справедливою думкою В. М. Шаповала, адміністративно-територіальний устрій України забезпечує потреби організації виборів і референдуму, сприяє наближенню влади до населення, створює можливості для реальної участі громадян у здійсненні публічної влади [627, с. 46]. Інший український вчений О. П. Іщенко підкреслює, що соціальне значення адміністративно-територіального устрою полягає у створенні територіальних умов та механізмів управління суспільними процесами, реалізації цілей ефективного публічного врядування. А сам адміністративно-територіальний устрій виступає територіальним принципом організації публічного управління [155, с. 69]. Також справедливим є і висновок А. А. Бернацького про те, що в сучасному суспільстві адміністративно-територіальний устрій – це не просто перелік географічних назв території, а складний державно-правовий механізм, тісно пов'язаний із державною та суспільною формами управління, який є базою для економічної, політичної, ідеологічної та організаторської діяльності держави [36, с. 173].

На наш погляд, представлене у вітчизняній науці доволі об'ємне за змістом визначення адміністративно-територіального устрою України пов'язане з бажанням вчених показати його залежність від різних чинників.

Тому слід погодитися з науковцями, які зазначають, що поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці визначається характером розселення людей, розвиненістю транспортного сполучення, політичною системою держави, внутрішньополітичною ситуацією в державі та на її кордонах, станом економіки й іншими факторами [8, с. 15]. Безумовно, це свідчить про динамізм, рушійність адміністративно-територіального устрою в процесі пристосування до різноманітних вищевказаних аспектів.

Виходячи з того, що адміністративно-територіальний устрій України відбиває побудову системи публічного управління за територіальною ознакою, варто звернути увагу на встановлення засад територіального устрою в КУ. Так, КСУ в Рішенні від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014 у справі № 1-13/2014 на підставі аналізу ст. 132 КУ чітко вказав на те, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Зазначені конституційні принципи організації територіального устрою зумовлені формою державного устрою України як унітарної держави (підп. 4.3 п. 4 мотивувальної частини) [512].

Разом із тим ані конституційне і поточне законодавство, ані КСУ не надають визначення принципів територіального та адміністративно-територіального устрою. Тому виокремлення й тлумачення цих категорій є суто доктринальним. Наприклад, О. О. Гречко зазначає, що принципи територіального устрою України – це керівні ідеї, вихідні положення, засади, що лежать в основі встановлення й функціонування територіальної організації держави та її складових частин та є підґрунтям для взаємодії центральних органів державної влади та органів влади на місцях [91, с. 209]. На переконання В. Ф. Погорілка та О. П. Іщенка, під принципами адміністративно-територіального устрою України слід вважати

фундаментальні засади, керівні ідеї, у яких втілюється сутність, зміст та політико-адміністративне призначення адміністративно-територіального устрою в державі, які визначають спрямованість і форми конституційно-правового регулювання в зазначеній сфері [155, с. 77].

Перед тим як виокремити принципи адміністративно-територіального устрою, варто наголосити, що в правовій доктрині існують різноманітні підходи до встановлення їхнього змісту та різновидів.

По-перше, вивчення доктринальних джерел демонструє доволі розповсюджене застосування науковцями як синонімів термінів «принципи територіального устрою» та «принципи адміністративно-територіального устрою». Так, О. П. Іщенко вважає, що за місцем у системі принципів принципи адміністративно-територіального устрою України можна віднести до особливих принципів конституційного права України, перелік яких закріплено в ст. 132 КУ [155, с. 74]. Приміром, у підручнику «Конституційне право» за загальною редакцією О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь і М. І. Марчука одночасно в якості принципів територіального устрою та адміністративно-територіального поділу названо: повсюдність; компактність, тобто адміністративно-територіальні одиниці повинні бути компактними, без анклавів та віддалених відступів; спадкоємність – основні характеристики адміністративно-територіального поділу мають зберігати наявні межі інфраструктур і комунікацій; гнучкість та адаптивність – адміністративно-територіальний устрій повинен порівняно легко пристосовуватися до територіальних змін у суспільстві – змін у соціальних й управлінських технологіях, економіці, розселенні, споживанні тощо [278, с. 431].

По-друге, як свідчить аналіз наукових праць із цієї тематики, віднесення певних конституційних основ до розряду принципів територіального устрою пов'язано з розумінням правової природи цього явища. Наприклад, ототожнення територіального устрою з державним устроєм призводить до віднесення конституційних засад територіального устрою до категорії загальних принципів державного устрою. Зокрема, до переліку останніх

окремі науковці включають єдність, неподільність, цілісність державної території та недоторканність її кордонів, єдність державної регіональної політики й децентралізацію публічної влади, існування національно-адміністративних одиниць тощо [17, с. 279].

Причому, за думкою А. В. Надутого, системоутворювальним принципом державності та адміністративно-територіального устрою є принцип територіальної цілісності, який можна розглядати в розрізі загальноновизнаних стандартів міжнародного права, конституційних гарантій державного та народного суверенітету та фундаменту проведення реформування адміністративно-територіального устрою [303]. Зрозуміло, що представлена точка зору не позбавлена певної раціональності, враховуючи те, що за правовою природою адміністративно-територіальний устрій є однією зі складових державного устрою (див. підрозділ 1.3). У цьому зв'язку ми солідарні з В. М. Шаповалом, який стверджує, що з метою поєднання державного владарювання з відповідно організованим населенням держава вирішує питання адміністративно-територіального поділу [627, с. 44]. Тому призначенням відповідного поділу території є насамперед здійснення виконавчої влади, функціонування місцевого самоврядування і побудова судової влади [626, с. 143–144].

З огляду на викладене, розглядаючи адміністративно-територіальний устрій як важливий елемент, який характеризує не лише територіальну організацію держави, а й саму державу, науковці зараховують до засад адміністративно-територіального устрою такі принципи побудови державної влади: 1) ті, що забезпечують комплексний характер побудови територіальних одиниць, до яких належать принципи економічного, адміністративного районування, фізико-географічного районування території; 2) урахування національних особливостей територіальної організації; 3) здійснення народовладдя щодо організації території; 4) здійснення централізації й децентралізації в організації території [197, с. 141].

По-третє, беручи за основу найбільш поширену у вітчизняній юридичній

науці класифікацію принципів права на загальноправові, міжгалузеві, галузеві принципи та принципи правових інститутів, зокрема, О. О. Гречко виділяє загальні, конституційні та спеціальні принципи територіального устрою України. За його думкою, до загальних принципів правового регулювання територіального устрою України слід віднести принципи народовладдя, публічності, законності, рівноправності, стабільності, системності, відповідності нормам міжнародного права. Науковець підкреслює, що, зважаючи на їхній високий рівень абстрагування, відбувається деталізація та конкретизація їх через конституційні та спеціальні принципи. Загальновідомо, що конституційні принципи територіального устрою України закріплено у ст. 132 КУ. За твердженням О. О. Гречко, спеціальні принципи є базовими для реформування територіального устрою України, впливають із загальновизнаних міжнародних здобутків демократичної організації влади та сприяють розвитку місцевого самоврядування, поліпшенню стандартів життя і надання певних послуг населенню. До останніх науковиця зараховує такі принципи: оптимальної децентралізації державного управління; субсидіарності; правової самостійності; наступності; організаційної самостійності; гнучкості й адаптивності; взаємної відповідальності; матеріально-фінансової самостійності; доцільності й ефективності; гармонізації загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів; солідарності; сприяння місцевій ініціативі; оптимального географічного розміщення адміністративно-територіальних одиниць [91, с. 209–218].

Як нам здається, остання точка зору щодо видів спеціальних принципів є доволі дискусійною. Зокрема, такі засади, як субсидіарність, правова, організаційна і матеріально-фінансова самостійність, взаємна відповідальність є, скоріше, принципами організації та діяльності органів публічної влади, оскільки, по суті, є керівними ідеями, на підставі яких органи державної влади й місцевого самоврядування здійснюють свої владні повноваження. Разом із тим варто відмітити, що коли б ішлося про принципи адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн, у яких громада

одночасно є і територіальним об'єднанням місцевих мешканців, і низовою адміністративно-територіальною одиницею устрою держави, вказані принципи, безумовно, створювали б засади поділу території держави на адміністративно-територіальні одиниці. Як приклад можна навести зміст ст. 1 Закону Республіки Польща «Про самоврядування гмін», у якій гміну визнано основною одиницею територіального самоврядування та співтовариством самоврядування, що створене мешканцями гміни. При цьому гміна є юридичною особою [700].

По-четверте, широке розуміння принципів адміністративно-територіального устрою як явищ соціально-політичної дійсності, що відображають закономірності суспільного й державного розвитку та на зміст яких впливають історія, право, політика, економіка, ідеологія, культура, соціальне життя тощо, зумовлює, за думкою О. П. Іщенко, їхнє сприйняття в гносеологічному контексті. Зважаючи на це, науковець пропонує вести мову щонайменше про економічні, національні, політичні та правові принципи адміністративно-територіального устрою. Останні, за його переконанням, формують дві групи, які перебувають у діалектичному взаємозв'язку та взаємодії. Перша група – це загальні принципи конституційного права, як-то: принципи публічності, пріоритетності, демократизму, наступності, системності, програмності, науковості. Другу групу утворюють спеціально-юридичні принципи, які виражають сутність територіального устрою України як основного інституту конституційного права України, наповнюють реальним змістом конкретні конституційно-правові відносини і містяться у ст. 132 КУ [155, с. 71].

Узагальнення вищенаведених визначень надає можливості сформулювати поняття принципів територіального устрою та принципів адміністративно-територіального устрою. Так, принципами територіального устрою є засади, що утворюють фундамент для соціального, економічного, фінансового демографічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням їхніх історичних, екологічних, географічних та інших

особливостей. Тоді як під принципами адміністративно-територіального устрою варто уявляти основоположні засади, у яких сконцентровано зміст поділу території держави на адміністративно-територіальні одиниці з визначенням в останніх організації, діяльності та взаємодії органів публічної влади.

Враховуючи, що територіальний та адміністративно-територіальний устрій співвідносяться як загальне і часткове, принципи територіального устрою є базою для формування принципів адміністративно-територіального устрою. Безперечно, за змістом принципи адміністративно-територіального устрою виходять із суті конституційних принципів територіального устрою України, які своєю чергою сформувалися під впливом міжнародних стандартів організації території держави. Наразі можна говорити лише про доволі чітке визначення принципів територіального устрою на міжнародному, конституційному і законодавчому рівнях. Щодо принципів адміністративно-територіального устрою України: на жаль, поки що має місце прогалина в нормативно-правовій регламентації цієї сфери суспільних відносин. Тому зміст принципів адміністративно-територіального устрою України трактують, виходячи з суті принципів територіального устрою та їхнього фрагментарного відображення в окремих нормативно-правових актах.

Так, на міжнародному рівні Статут ООН 1945 р. і Декларація про принципи міжнародного права 1970 р. встановили зобов'язання всіх держав утримуватись у міжнародних відносинах від загрози силою або її застосування проти територіальної цілісності чи політичної незалежності будь-якої держави та вирішувати свої міжнародні суперечки мирними засобами. Заключний акт Ради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 р. не лише підтверджує принципи Статуту ООН 1945 р. і Декларації про принципи міжнародного права 1970 р., а й розвиває їх, зокрема закріплюючи принципи непорушності кордонів і територіальної цілісності та верховенства [143]. Варто наголосити, що Резолюцією Генеральної Асамблеї ООН «Територіальна цілісність України» № 68/262 від 27 березня 2014 р. підтверджено відданість

суверенітету, політичній незалежності, єдності й територіальній цілісності України в її міжнародно визнаних кордонах [692].

Отже, принципи територіальної цілісності і верховенства та недоторканності кордонів належать до основоположних принципів сучасного міжнародного права *jus cogens*, які посідають центральне місце в сучасній системі міжнародного права. Імперативний характер цих принципів передбачає як одноманітність у трактуванні й застосуванні їх, так і заборону відмови держави від них в односторонньому порядку, чи за угодою між собою, або з інших підстав. Разом із тим науковці вказують ще на одну особливість загальних принципів міжнародного права, а саме на недостатню визначеність їх у міжнародному й національному праві. З огляду на це важливим моментом в ідентифікації загальновизнаного принципу чи норми міжнародного права виступає їхнє нормативне визнання як джерела внутрішньої правової системи для застосування національними судами на кшталт судової практики міжнародних судів [142, с. 280].

Слід відмітити, що відповідно до ст. 9 КУ чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, є частиною національного законодавства України [190]. А в ЗУ «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» проголошено, що засади внутрішньої і зовнішньої політики України базуються на загальновизнаних принципах і нормах міжнародного права, серед яких визначено повагу до територіальної цілісності іноземних держав і непорушності державних кордонів, а також невтручання у внутрішні справи держав [418]. Наведене закріплення свідчить про прогресивний розвиток у напрямку визнання примату міжнародного права, при цьому одночасно ставить перед українською доктриною питання щодо пошуків удосконалення конституційної визначеності, систематизації та механізмів реалізації загальновизнаних принципів міжнародного права в сучасну епоху розвитку міжнародного права [142, с. 281].

Конституційні засади територіального устрою втілено в низці розділів ОЗУ. Насамперед це розділ I «Загальні засади», ст. 2 якого проголошує

принципи територіального верховенства та цілісності, непорушності кордонів і унітаризму; у ст. 17 цього розділу забезпечення дотримання цих принципів визнано найважливішою функцією держави, справою всього Українського народу та завданням Збройних Сил України. Як уже зазначалося, визначальні засади територіальної організації публічної влади в Україні сконцентровано в ст. 132 розділу IX «Територіальний устрій України» у вигляді таких принципів, як єдність та цілісність державної території; поєднання централізації й децентралізації у здійсненні державної влади; збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Безперечно, перелічені принципи розвинуто в розділі VI «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади» (ст. 118–119), розділі VIII «Правосуддя» (ст. 125), розділі X «Автономна Республіка Крим» і розділі XI «Міське самоврядування».

Аналіз вказаних принципів надає можливості науковцям стверджувати, що принцип єдності й цілісності територіального устрою означає, що «територія України становить єдине ціле, а складові її частини перебувають у нерозривному взаємозв'язку. Принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади означає, що в Україні має бути така організація території, яка відповідала б інтересам держави і найповнішою мірою інтересам окремих регіонів, від яких залежить міцність держави в цілому. З цією метою відбувається чітке розмежування функцій між державою і місцевим самоврядуванням, розширення самостійності й відповідальності останніх у вирішенні завдань життєзабезпечення і розвитку територій з урахуванням місцевої специфіки та соціально-економічних особливостей. Принцип збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів полягає у створенні умов для рівномірного економічного і соціального розвитку всієї території країни. На думку О. Г. Кушніренка й В. О. Прилуцького, лише за умови застосування всіх принципів у єдності та тісному взаємозв'язку можливо досягти оптимальне і ефективне управління державою» [218, с. 468].

Варто підкреслити, що важливі гарантії дотримання принципів територіального устрою містяться в розділі III «Вибори. Референдум» і розділі IV «Верховна Рада України». Так, у розділі III «Вибори. Референдум» встановлено, що питання зміни території України є предметом виключно всеукраїнського референдуму. Згідно із ЗУ «Про всеукраїнський референдум» всеукраїнський референдум є формою безпосередньої демократії в Україні, способом здійснення влади безпосередньо Українським народом, що полягає у прийнятті (затвердженні) громадянами України рішень шляхом голосування [382]. У доктрині конституційного права загальновизнано, що інститут референдуму є одним з основних інструментів реалізації права народного суверенітету і легітимації владних рішень [98, с. 237]. Крім того, вирішення територіального питання саме на національному референдумі пов'язано з історичною подією у становленні держави Україна як незалежної. Так, на підставі ЗУ «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» 1 грудня 1991 р. відбувся всеукраїнський референдум щодо підтримки Акта проголошення незалежності України.

Щодо механізмів гарантування принципів територіального та адміністративно-територіального устрою, викладених у розділі IV «Верховна Рада України», зазначимо, що ними є визначення правового режиму організації територіального устрою виключно на законодавчому рівні. Зокрема, по-перше, згідно з п. 29 ч. 1 ст. 85 ОЗУ до повноважень ВРУ належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів; по-друге, виключно законами визначається територіальний устрій України (п. 13 ч. 1 ст. 92 КУ).

Розглядаючи законодавчий рівень регламентації принципів територіального устрою, хочемо звернути увагу на ЗУ «Про засади державної регіональної політики» та ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад». У цих законодавчих актах знайшов розвиток принцип збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням

їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Приміром, відповідно до ст. 1 ЗУ «Про засади державної регіональної політики» державна регіональна політика являє собою систему цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та інших особливостей регіонів, їхньої етнічної і культурної самобутності [419]. А в п. 4 ч. 1 ст. 4 ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» зазначено, що під час прийняття рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток ОТГ [392].

Варто зазначити, що до 26 січня 2024 р. в Україні правовий режим адміністративно-територіального устрою встановлював Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР в частині, що не суперечила Конституції [465]. Зрозуміло, що це породжувало низку проблем, оскільки правова регламентація поділу України на адміністративно-територіальні одиниці входить до компетенції ВРУ. До речі, відповідно до ст. 8 ЗУ «Про географічні назви» порядок найменування та перейменування географічних об'єктів, що складають систему адміністративно-територіального устрою України, має визначатися окремим законом [384]. Утім вступ в дію ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» від 28 липня 2023 р. № 3285-IX остаточно не вирішує всіх проблем у цій сфері [464]. Зокрема, ані вказаний Указ, ані новий Закон не закріплюють принципи адміністративно-територіального устрою.

З огляду на це пропонуємо запровадити окрему статтю в ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою

України», у якій встановити такі принципи адміністративно-територіального устрою:

- єдність і цілісність державної території;
- поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади;
- збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій;
- інфраструктурної й фінансової спроможності територій;
- обґрунтованості й доцільності територіального поділу;
- компактності територіального поділу;
- системності територіального поділу;
- наступництва в процесі зміни територіального поділу;
- оптимальності територіального поділу.

На відміну від поняття і принципів поділу території на частини з визначенням статусу адміністративно-територіальних одиниць, питання системи адміністративно-територіального устрою на конституційному і законодавчому рівні регламентовано досить докладно. Проте нинішня система адміністративно-територіального устрою України повною мірою не відповідає сучасним реаліям перебігу структурно-функціональних і секторальних реформ та створює додаткові проблеми в організації й діяльності органів публічної влади. Разом із цим певні кроки в напрямку вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою України було зроблено у процесі муніципальної реформи. Про це свідчить реалізація окремих положень Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні, котра була ухвалена розпорядженням КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-рп [487]. Водночас значна кількість територіальних питань залишаються невирішеними або потребують удосконалення.

Згідно зі ст. 133 КУ систему адміністративно-територіального устрою України складають: АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і

села. Згідно зі статистичною інформацією станом на 21 липня 2025 р. до системи адміністративно-територіального устрою України включено АРК, 24 області, 2 міста зі спеціальним статусом, 136 районів, 461 міст, 2005 селищ, 27 239 сіл, 1772 території територіальних громад, 108 районів у містах [174].

Водночас КУ не надає визначення цих частин території держави, які складають адміністративно-територіальну систему України. На законодавчому рівні також відсутнє визначення адміністративно-територіальної одиниці. Зокрема, у ст. 1 «Основні терміни, використані в цьому Законі» ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що адміністративно-територіальна одиниця – це область, район, місто, район у місті, селище, село [447]. Також у ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ» зафіксовано, що систему адміністративно-територіального устрою міста Києва складають райони в місті [482]. У той же час, виходячи з Рішення КСУ від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 територія України поділяється на адміністративно-територіальні одиниці – компактні частини єдиної території України, які є просторовою основою для організації й діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування та складають систему адміністративно-територіального устрою України [508].

Відсутність чіткого законодавчого визначення адміністративно-територіальної одиниці породжує різноманітне трактування змісту цього терміна в українській доктрині. На наш погляд, можна виділити такі підходи у формулюванні поняття адміністративно-територіальної одиниці:

1) прихильники першого підходу розвивають визначення, надане КСУ, розуміючи під адміністративно-територіальною одиницею частину території держави, у якій держава і місцеве самоврядування реалізують свої функції [221, с. 236; 598, с. 13];

2) згідно з другим підходом, адміністративно-територіальна одиниця являє собою матеріальну та просторову основи здійснення публічної влади [186; 327];

3) третім варіантом тлумачення змісту адміністративно-територіальної

одиниці є виокремлення її соціального призначення, що полягає в створенні та підтримці сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, надання мешканцям територіальних громад якісних і доступних адміністративних і соціальних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади та соціальної стабільності [103, с. 158; 501, с. 35; 621, с. 141];

4) четвертий підхід передбачає розгляд адміністративно-територіальної одиниці як територіальної системи, штучно створеної для зручності адміністративного управління [9, с. 49].

Варто звернути увагу, що окремі вчені пропонують комплексне визначення адміністративно-територіальної одиниці. Наприклад, О. І. Дем'янчук вважає, що адміністративно-територіальна одиниця – це цілісна частина території України з законодавчо встановленими межами, система, що має відповідну ресурсну базу, сукупність організаційних, адміністративно-управлінських і фінансово-економічних взаємин, а також є базовою територіальною основою (з адміністративним центром) для організації та діяльності органів місцевого самоврядування, їхньої взаємодії з центральними органами влади [102, с. 123]. Як нам здається, доволі дискусійним є твердження автора про те, що адміністративно-територіальна одиниця є базою для діяльності лише органів місцевого самоврядування, адже в адміністративно-територіальних одиницях функціонують і органи державної влади, а також органи влади АРК.

Крім того, у підручниках із конституційного права України, як правило, територіальні одиниці розрізняються за трьома підставами:

1) за географічними ознаками вони поділяються на регіони (АРК, області, райони, міста-регіони Київ і Севастополь) та населені пункти (міста, селища, села);

2) за своїм статусом – на адміністративно-територіальні одиниці (області, райони), самоврядні територіальні одиниці (міста, селища, села);

3) за місцем у системі адміністративно-територіального устрою України

– на територіальні одиниці первинного рівня (міста без районного поділу, райони в містах, селища, села), середнього рівня (райони, міста з районним поділом) і вищого рівня (АРК, області, міста Київ і Севастополь) [169, с. 368; 203]. Наприклад, у підручнику «Конституційне право України» виділяють три рівні адміністративно-територіального устрою:

- вищий рівень складають АРК, області та міста Київ і Севастополь. Більш детально регламентує саме вищий рівень адміністративно-територіального устрою України ч. 2 ст. 133 КУ;

- середній рівень складають райони, міста республіканського й обласного значення;

- нижчий рівень складають райони в містах, міста районного значення, селища та села [584].

Слід навести точку зору В. С. Куйбіди, що до сучасної системи адміністративно-територіального устрою входять складові, які за своїми ознаками можуть бути поділені на два види: поселення (село, селище, місто) та регіони (район, область, автономна республіка) [8, с. 268].

Зрозуміло, що різноманітні доктринальні судження виникають унаслідок відсутності чіткого конституційно-правового регулювання рівнів адміністративно-територіального устрою, що існують.

На сьогодні в Україні законодавчо оформленими є лише три рівні, що мають статус адміністративно-територіальних одиниць, з яких два є обов'язковими (регіональний і субрегіональний), а один є ситуаційним (факультативним) – район у місті. При цьому загальнодержавний рівень є елементом територіальної організації влади, проте не вважається адміністративно-територіальною одиницею. Найвищий рівень системи адміністративно-територіального устрою, який іде після загальнодержавного й останнім часом отримав назву «регіонального рівня», – рівень АРК, областей та міст Києва й Севастополя (які мають спеціальний статус). Наступний рівень системи адміністративно-територіального устрою, який посідає проміжне місце між регіоном і територіями територіальних громад й отримав

узагальнювальну назву «субрегіонального рівня», – рівень районів. Хочемо звернути увагу, що в Україні існує також рівень територій територіальних громад, який утворився в результаті реформи децентралізації влади й існує як обов’язковий, проте він не віднесений законодавством до окремого елемента системи адміністративно-територіального устрою, оскільки не визначений як адміністративно-територіальна одиниця. У свою чергу села, селища й міста, які тривалий час вважались самостійними адміністративно-територіальними одиницями, у результаті проведеної реформи та після добровільного об’єднання територіальних громад, фактично втратили такий статус, перетворившись у територіальні утворення – населені пункти та ставши частиною території територіальної громади. Це також не дозволяє відносити їх до окремого рівня системи адміністративно-територіального поділу. При цьому і території територіальних громад, і території населених пунктів, не будучи адміністративно-територіальними одиницями, залишаються елементами системи територіальної організації влади. Це вимагає по-новому подивитись на роль адміністративно-територіального устрою та адміністративно-територіальних одиниць у системі територіальної організації влади та в підрозділі 1.6 запропонувати авторську модель її організації.

Ситуаційним рівнем адміністративно-територіального устрою й територіальної організації влади, який визначений законодавством як окрема адміністративно-територіальна одиниця, на сьогодні виступає лише район у місті. Ситуаційність викликана тим, що не всі міста в Україні мають поділ на райони. При цьому навіть не всі міста – обласні центри мають такий поділ, хоча вони, як правило, є найбільшими містами в регіоні, утім такий поділ мають ті міста, які отримали його ще за радянських часів. За офіційними даними, на сьогодні існує 108 районів у містах і 24 міста з районним поділом [174].

Узагальнюючи проведений аналіз, вважаємо, що адміністративно-територіальна одиниця – це частина території держави, яка є просторовою основою для проживання жителів та організації й діяльності органів публічної

влади і правовий статус якої залежить від відповідного рівня адміністративно-територіального устрою, також яку створено з метою здійснення ефективного управління регіональними й місцевими справами й розвитку соціально-економічного потенціалу певної території. Систему адміністративно-територіального устрою створено на основі ключових засад, у яких сконцентровано зміст поділу території держави на адміністративно-територіальні одиниці з визначенням в останніх організації, діяльності та взаємодії органів публічної влади. Відповідно до системи адміністративно-територіального устрою формується система органів державної влади та їхніх територіальних представників чи представництв, система місцевого самоврядування та органи влади АРК.

При цьому адміністративно-територіальний устрій становить собою систему адміністративно-територіальних одиниць та інших передбачених законодавством територіальних утворень, яка формується під впливом особливостей організації, діяльності і взаємодії органів публічної влади, що функціонують у межах їхніх територій, а також особливостей взаємовпливу самих територій і кількісних показників соціальної основи (жителів). Це означає, що розмір території області впливає на оптимальну кількість районів, на які ця область може бути поділена, а розмір району – на кількість територій територіальних громад; чисельність жителів впливає на статус адміністративно-територіальної одиниці та категорії населеного пункту й становить критерій можливості їхнього існування. Тобто адміністративно-територіальний устрій – це не просто сукупність адміністративно-територіальних одиниць, а така сукупність, яка має певні рівні територій, кожний з яких має свої завдання та специфічну систему публічно-владних інституцій і впливає на інші адміністративно-територіальні одиниці.

1.6. Сучасна організаційно-правова модель територіальної організації публічної влади в Україні

Ураховуючи окреслені вище проблеми системи адміністративно-

територіального устрою України, відсутність цілісності цієї системи, фрагментарність окремих її рівнів та елементів і водночас значущість для ефективної організації управління державою, пропонуємо розглянути комплексну авторську модель територіальної організації влади в Україні. Вона буде слугувати свого роду каркасом, теоретичною конструкцією під час здійснення в подальшому вдосконалення її правового регулювання та практичної її реалізації. Звертаємо увагу, що ця модель виступає одночасно і можливим способом удосконалення наявної системи територіальної організації влади, тому буде виконувати відповідні завдання і для розкриття змісту підрозділу 4.1. Крім того, на основі цієї теоретичної моделі нами розроблений проєкт Концепції удосконалення територіальної організації влади (додаток А) та наведена узагальнювальна схема моделі територіальної організації влади (додаток Б).

Перш ніж перейти до аналізу авторської моделі територіальної організації влади, пропонуємо зупинитись на загальному розумінні понять «модель» та «модель територіальної організації публічної влади». У наукових роботах Б. В. Калиновського [159], Н. В. Сенишин [532; 533] використовується таке поняття, як «модель територіальної організації влади». Згадуючи про таку модель, Б. В. Калиновський зазначає, що в Україні вона «реалізується через систему “політичного та економічного двовладдя”: діють призначені з центру місцеві державні адміністрації й обрані населенням органи та посадові особи місцевого самоврядування» [159, с. 69]. Отже, для цього автора така модель можлива тільки на місцевому рівні. Н. В. Сенишин пропонує архітектоніку феномену територіальної організації влади, яку можна представити у вигляді структурної моделі, що включає функції, форми та принципи політико-територіальної організації публічної влади. Такий підхід дійсно передбачає моделювання, проте, з нашого погляду, воно не має комплексного характеру і не враховує низку елементів, які там мають бути, зокрема систему публічно-владних суб'єктів. В. Л. Федоренко й О. М. Чернеженко, розглядаючи моделі місцевого самоврядування,

пропонують в основу типології цих моделей покласти систему взаємопов'язаних критеріїв, до яких відносять: 1) історичні витоки і традиції місцевого самоврядування, їхню усталеність та міцність; 2) тип адміністративно-територіального устрою, характер взаємодії держави і територіальних громад, рівень децентралізації публічної влади; 3) тип правової системи та особливості унормування питань місцевого самоврядування; 4) рівень розвитку місцевої демократії та багатоманітність її форм; 5) модель локальної виборчої системи; 6) характер фінансово-бюджетної системи; 7) розвиток партійно-політичної системи та інститутів громадянського суспільства [608, с. 28–29]. Оскільки моделюванню можуть піддаватися різні явища й об'єкти, пропонуємо врахувати пропозиції вчених, що критерії, застосовані під час формування моделі, повинні бути взаємопов'язаними.

Загальне розуміння сутності поняття «модель» показує, що під моделлю уявляють проєкт, інформаційне, натурно-матеріальне чи описово-макетне уявлення предмета (об'єкта). Таким об'єктом у межах нашого дослідження виступає «територіальна організація публічної влади». Проте її головними взаємопов'язаними складниками, які становлять каркас цієї моделі, на наше переконання, є система адміністративно-територіального устрою України та система публічно-владних суб'єктів, що функціонують з урахуванням такого устрою. Безперечно, ця модель ураховує й інші, допоміжні критерії, які вписуються в систему взаємозв'язків, зокрема принципи та форми політико-територіальної організації публічної влади.

На підставі проведеного аналізу сучасного стану адміністративно-територіального устрою України, усвідомлюючи його важливість для ефективної організації та злагодженого функціонування системи публічно-владних інституцій, ураховуючи важливість збереження здобутків проведеної реформи децентралізації влади, а також необхідність удосконалити наслідки її впливу на територіальний устрій України, пропонуємо закріпити, приміром у законах «Про адміністративно-територіальний устрій» або «Про

територіальну організацію влади», 7-рівневу модель територіальної організації влади, яка буде включати в свою структуру загальнодержавний територіальний рівень, 3 обов'язкових та 3 факультативних рівні територіальної організації влади. При цьому вказана модель базується на 6-рівневій системі адміністративно-територіальних одиниць – регіон, субрегіон (у разі створення), громада, населений пункт, район у місті (у разі створення), допоміжні функціонально-територіальні утворення (у разі створення).

Ця модель, не відкидаючи рівні адміністративно-територіального устрою, що існують, дозволить інтегрувати в систему адміністративно-територіального устрою вже звичні територіальні утворення та модернізувати територіальну організацію влади.

У зв'язку з цим насамперед пропонуємо такі рівні територіальної організації влади:

1. Загальнодержавний рівень – не є елементом адміністративно-територіального устрою в Україні як унітарній державі, тобто не є адміністративно-територіальною одиницею, проте становить територіальну основу для організації й функціонування низки державних публічно-владних інституцій загальнодержавного рівня. Тому ми його зазначаємо в структурі пропонованої моделі, проте звертаємо увагу на специфіку такого рівня організації влади.

2. Регіональний рівень (АРК, області, міста Київ та Севастополь) – важливий обов'язковий рівень територіальної організації влади, усі елементи якого є самостійними адміністративно-територіальними одиницями.

3. Субрегіональний рівень (райони). На сьогодні райони є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, проте здійснений перерозподіл повноважень між різними рівнями територіальної організації влади, проведений у результаті реформи децентралізації влади, позбавив органи влади районного рівня певних вагомих повноважень, а також значної частини власних доходів районних бюджетів. У зв'язку з цим пропонуємо перетворити

його на факультативний (необов'язковий) рівень територіальної організації влади. На цьому рівні, за рішенням обласної ради та відповідно до її подання до органів державної влади, можуть утворюватися або не утворюватися: 1) органи державної влади – ТО ЦОВВ, територіальні представництва інших державних органів, 2) органи місцевого самоврядування – районі ради та їхні виконавчі органи. При цьому необхідно децентралізувати повноваження ВРУ щодо утворення, реорганізації (об'єднання, виділення), ліквідації районів, зміни їхніх меж, найменування та перейменування в мирний час на рівень місцевого самоврядування, віднісши це до компетенції обласної ради.

4. Громадівський (рівень території територіальної громади) – обов'язковий рівень територіальної організації публічної влади, який має отримати статус самостійної адміністративно-територіальної одиниці. У зв'язку з наданням цій території статусу адміністративно-територіальної одиниці, пропонуємо підтримати позицію, закріплену ще в Концепції реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади щодо надання їй назви «громада», або «територія громади».

5. Локальний (рівень населених пунктів – сіл, селищ, міст) – включає території компактного проживання людей, що є частиною території територіальної громади. Це обов'язкові рівні територіальної організації влади, яким слід повернути де-факто статус самостійних адміністративно-територіальних одиниць, однак із власною специфікою представництва її населення. Таким представником має залишатися староста, а також має бути передбачено можливість формувати старостати. Представницька функція останніх має забезпечуватись за рахунок їхнього обрання населенням у кожній такій адміністративно-територіальній одиниці.

6. Рівень районів у містах (якщо місто поділено на райони) – факультативний рівень територіальної організації влади, який передбачає можливість утворення або неутворення органів публічної влади (місцевих рад, адміністрацій районів тощо). Для столиці України – м. Києва район у місті має залишатись обов'язковою адміністративно-територіальною одиницею, у якій

системою влади будуть районні в м. Києві державні адміністрації. Це дозволить територіально розмежувати різні системи публічної влади.

7. Рівень допоміжних функціонально-територіальних утворень (округів, що включають території урбанонімів і топонімів населених пунктів) – факультативний рівень територій, які формуються для зручності й ефективності здійснення окремої діяльності або з метою забезпечення надання певних публічних послуг населенню. Вони формуються за рішенням окремих ЦОВВ або представницького органу місцевого самоврядування. На цьому рівні суб'єктом утворення формується допоміжний консультативно-дорадчий орган (рада відповідного округу), який координує суб'єктів, що здійснюють відповідну діяльність. Вважаємо необхідним пояснити, що за класичною моделлю, територію України має бути поділено на адміністративно-територіальні одиниці, які використовуються з метою управління відповідними справами та організації влади. Ті території, у межах яких організовується і реалізується публічна влада, є адміністративно-територіальними одиницями. При цьому можуть бути і територіальні утворення, приміром певні природні зони тощо, які не пов'язані зі здійсненням управлінської функції органами публічної влади. Водночас низка територіальних утворень, зокрема допоміжного рівня, не можуть вважатися суто територіальними формуваннями і водночас не можуть повною мірою рахуватись як адміністративно-територіальні одиниці. Цей їхній стан сформований у зв'язку з такими особливостями: 1) вони не мають сталої соціальної основи, тобто при формуванні їх не береться до уваги наявність територіальної спільноти – «територіальної громади» чи «територіальної мікрогромади»; 2) в їхніх межах необов'язково функціонують самі органи публічної влади, однак діють державні чи комунальні організації (чи їхні мережі), підприємства, установи, що надають публічні послуги від імені держави; 3) формування цих територій не є загальнообов'язковим, а використовується ситуативно окремими органами публічної влади для більш ефективної організації ними роботи за процедурою й у випадках,

передбачених законодавством. Проте, враховуючи необхідність застосування одноманітного підходу, пропонуємо відносити території допоміжного рівня, у разі їх утворення, до системи адміністративно-територіальних одиниць та закріпити засади такого правового статусу на рівні КУ. При цьому в класичному розумінні адміністративно-територіальна одиниця являє собою поєднання на одній території: 1) самої території в чітко визначених межах; 2) органів управління цією територією, що діють в її межах; 3) населення території, яке для організації влади на цій території є основним суб'єктом. При цьому населення в цьому разі має розглядатися в широкому розумінні, без урахування наявності усталених зв'язків між жителями щодо вирішення спільних питань (не як територіальна громада). Це дозволить сформувати однаковий підхід до розуміння сутності адміністративно-територіальної одиниці на різних територіальних рівнях – у регіоні, субрегіоні, громаді, населеному пункті. До того ж слід зауважити, що класичні зв'язки територіальної громади між жителями, незважаючи на укрупнення громад, збереглись лише у жителів населених пунктів, тобто в місцях фактичного проживання людей. Це в черговий раз є підтвердженням того, що для сіл, селищ, міст, що існують, необхідно закріпити статус самостійних адміністративно-територіальних одиниць, якими вони, по суті, і є, а також запровадити поняття «територіальна мікрогромада» для позначення їхніх жителів.

Крім вищевказаної загальної характеристики кожного наведеного нами рівня, пропонуємо розглянути певні додаткові особливості, а також критерії, які, з нашого погляду, слід враховувати під час їхнього формування.

Насамперед розгляньмо регіональний рівень, систему якого складають різні за статусом території – АРК, області, міста зі спеціальним статусом. Звертаємо увагу на те, що в межах відповідного територіального рівня в умовах унітаризму кожна з адміністративно-територіальних одиниць, за загальним правилом, має бути рівною у своєму правовому статусі з іншими. Правовий статус тут відображає порядок формування, реорганізації і ліквідації

певних адміністративно-територіальних одиниць, зміну їхніх меж, найменування, перейменування, систему органів, що формуються на цьому рівні і юрисдикцією яких є відповідна адміністративно-територіальна одиниця, особливості державної та муніципальної політики, що здійснюється на відповідному рівні. Проте в системі адміністративно-територіальних одиниць, що віднесені до регіонів, спостерігається явна невідповідність. Так, АРК як адміністративно-територіальна одиниця врегульовується власною Конституцією, яка встановлює особливість цієї території. Міста Київ і Севастополь законодавець намагається наділити подвійним статусом – і міста, і регіону. Лише 24 області є однаковими між собою в їхньому правовому статусі. У зв'язку з цим виникає питання щодо критеріїв віднесення території до системи регіонів. Щоб розібратися в цьому питанні, варто визначити сутнісні характеристики регіону.

За думкою П. П. Білика, регіон є природною територіальною одиницею, яка, на відміну від штучних одиниць, у яких домінують інтереси держави, формується в межах певної природно-географічної території з притаманною їй специфікою структури виробництва та господарства, міжрегіональними, зовнішніми зв'язками з питань економіки, політики, культури, а також із власними політико-адміністративними органами управління – місцевими органами державної влади і органами місцевого самоврядування, пріоритетом в управлінні яких є інтереси місцевого колективу [40, с. 16]. Натомість «Юридична енциклопедія» надає поняття регіону в державно-правовому аспекті, як найбільш штучного територіального утворення в межах держави, що має власні виборні органи і перебуває між центральними й місцевими органами, користуючись прерогативами організації самоврядування і здійснення державної влади на своїй території [301]. Варто також навести концепцію регіону, яка міститься в Декларації щодо регіоналізму в Європі й визначає регіон як територіальне утворення, що перебуває на наступному рівні після загальнодержавного та завдяки конституції і законодавству має політичне самоврядування [101]. Тому досить часто регіони ототожнюють

лише з адміністративно-територіальною одиницею, яка має статус автономії [299]. Таким чином, регіон є найкрупнішою, штучно сформованою територією в системі адміністративно-територіального поділу держави.

У зв'язку з цим, на наш погляд, найбільш точними критеріями надання певній території статусу регіону мають виступати: 1) чисельність населення; 2) розмір території та його пропорційність щодо інших подібних територій; 3) наявність однотипної системи управління з перевагою діяльності органів державної влади. З огляду на це виникають сумніви щодо правомірності віднесення до регіонів міст Києва і Севастополя, первинний правовий статус яких – місто. У межах міста діє така модель місцевого самоврядування, якої немає на рівні області. Це вимагає перегляду моделі організації влади в містах зі спеціальним статусом (пропозиції в підрозділі 2.5). Така ж ситуація відбувається і щодо АРК, віднесення якої до числа регіонів фактично прирівнює її у правовому статусі з іншими областями і навіть містами зі спеціальним статусом, звужуючи особливості правового статусу АРК, встановлені в її Конституції. У зв'язку з цим столиця України та АРК мають отримати особливе місце в системі адміністративно-територіального устрою.

Як було зазначено вище, домінантне місце в системі адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня посідає область. Область є найкрупнішою адміністративно-територіальною одиницею, тому обґрунтовано належить до числа регіонів. За тривалий час існування України області як адміністративно-територіальні одиниці, що були сформовані ще за радянських часів на початку XX ст., є єдиними адміністративно-територіальними одиницями, які не зазнавали змін. У зв'язку з цим виникає питання – чому саме? Чи це є норма, яка сприймається в різних державах, або побоювання порушити порядок управління, що існував десятиріччями? На наш погляд, закладена в КУ конструкція, згідно з якою компетенцію зміни території області не віднесено до сфери відання жодного органу влади, є рудиментом радянської моделі управління. Вважаємо, що відповідні повноваження мають бути включені до сфери компетенції ВРУ. Саме

парламент має отримати повноваження щодо впливу на території регіонів, а саме щодо їхніх утворення, реорганізації (об'єднання, виділення), ліквідації, зміни меж, найменування, перейменування, надання спеціального статусу тощо. При цьому для прийняття парламентом України відповідного рішення мають бути закріплені чіткі критерії, за якими територія може вважатися регіональним рівнем й підпадати під ознаки області. На наш погляд, такими критеріями є ціла низка різноаспектних характеристик, які налічують економічні, географічні, археологічні, геологічні, соціальні, культурні, історичні, інституційні, інфраструктурні та інші показники, що передбачає аналіз не лише правових аспектів їхнього формування, а й багатьох інших.

Якщо зосередитись на правових критеріях та врахувати вищенаведені нами ознаки належності території до регіону, то, з нашого погляду, ними мають бути: 1) розмір території; 2) компактний та нерозривний характер території; 3) чисельність населення, яке проживає на цій території; 4) наявність сполучення між адміністративним центром області та адміністративними центрами районів і територій територіальних громад; 5) історичні й культурні особливості населення; 6) входження до складу області не менше визначеної кількості (на сьогодні доцільним є 50) територій територіальних громад.

Хочемо відзначити, що законодавство України має передбачити можливість зміни кількості областей з урахуванням показників вищезазначених критеріїв. При цьому прагнення досягнути Європейського стандарту кількісного показника населення (NUTS) при формуванні території області на сьогодні не може вважатися достатнім. Наведемо деякі міркування з цього приводу, екстраполювавши їх на українські реалії. За інформацією сайту Державної служби статистики України (http://db.ukrcensus.gov.ua/PXWEB2007/ukr/news/op_popul.asp) станом на 2022 р. показникам NUTS 1, які фактично мають відображати рівень регіонів, в Україні відповідали Дніпропетровська обл. (3093), Донецька обл. (4056), м. Київ (2950).

Усі інші регіони України фактично підпадають лише під статистику NUTS 2, окрім м. Севастополя, яке належить до NUTS 3, маючи 385 тис. населення. Водночас спостерігається значна диспропорція чисельності населення низки областей, яка варіюється від 889 тис. у Чернівецькій обл. до 2596 тис. у Харківській обл. Такі диспропорції свідчать про необхідність реформування обласного рівня адміністративно-територіального поділу з метою формування регіонів, приблизно однакових за кількісними показниками населення. Ураховуючи, що, за наведеними статистичними даними, чисельність населення в 27 регіонах України становить 42 554 тис., то на один регіон припадає в середньому 1539 тис., що відповідає усередненим показникам NUTS2, а також створює рівні умови для розвитку кожного регіону. Вважаємо, що в результаті такого реформування будуть виявлені недоліки та «слабкі сторони» окремих регіонів, що в результаті може ставити питання про їхню реорганізацію та зменшення кількості регіонів в цілому.

Крім того, така реорганізація областей вплине і на зміну площі їх територій, яка також характеризується значними диспропорціями – від 8097 км² у Чернівецькій обл. до 33 310 км² в Одеській обл.

Система NUTS 2, яка апробована практикою європейських держав, на наш погляд, є ключовою й базовою при здійсненні диференціації регіонів та використовується з метою формування й реалізації регіональної політики. Усі регіони України підпадають під базові показники цієї статистики. У зв'язку з цим виникає питання щодо доцільності формувати такі території, які будуть відповідати найвищому рівню NUTS 1. На наш погляд, така практика не відповідає європейським підходам, які більш помірковано ставляться до диференціації територіальних одиниць. Як зазначають дослідники, регіони першого рівня NUTS 1 – це суб'єкти федерації, автономні утворення, великі регіони [360]. Досвід європейських держав показує, що вони не прагнуть сформувати регіони першого рівня, а напрацьовують такі рівні, які є прийнятними для устрою держави. При цьому такі країни переважно враховують систему власного адміністративно-територіального поділу. Тому

на наш погляд, для України важливо сформувати стабільну систему однопорядкових регіонів, які б суттєво не відрізнялись між собою за площею території та чисельністю населення. Саме ці критерії здійснюють визначальний вплив на економічну складову розвитку регіонів.

Привертає до себе увагу, що система статистичних показників фактично диференціює їх на два рівні – регіональний (NUTS 1–3) та місцевий (LAU 1–2), не виокремлюючи якихось усереднених рівнів. У зв'язку з цим територіальні рівні в державі згідно з такою статистикою можуть бути тільки регіональні або місцеві, що не завжди відбиває специфіку територіального поділу держави. Приміром може слугувати Україна, яка має набагато складніший територіальний устрій, який на сьогодні де-факто складається з 6 рівнів. Зокрема, із 1469 територій територіальних громад, які належать до місцевого рівня адміністративно-територіального поділу, 29 мають населення понад 150 тисяч осіб і, згідно зі статистикою, мають бути віднесені до регіонального рівня NUTS 3. Водночас із 136 районів, які згідно зі статистикою віднесено до регіонального рівня з показниками чисельності населення NUTS 3, 30 районів мають населення менше 150 тис. і повинні бути віднесені до числа місцевих територій. При цьому 6 районів мають чисельність населення понад 800 тис., що фактично за цим показником прирівнює їх до територій окремих областей і дозволяє віднести їх до NUTS 2.

Такі диспропорції свідчать, що при формуванні системи NUTS в українських реаліях необхідно або взагалі відмовитися від її прив'язки до адміністративно-територіального устрою, або спочатку сформувати ефективну систему власного внутрішнього адміністративно-територіального поділу, врахувавши при цьому окремі вимоги NUTS.

Наступним рівнем адміністративно-територіального устрою й територіальної організації влади є субрегіон, території якого складають єдиний вид адміністративно-територіальних одиниць – райони. У наукових публікаціях під адміністративним районом уявляють цілісне державно-муніципальне утворення або складне соціально-економічне утворення,

взаємозв'язаний комплекс сіл, селищ (для сільських районів) і підприємств, транспорту, зв'язку, побутового обслуговування, торгівлі, культури, освіти, охорони здоров'я тощо [227]. Історично ця адміністративно-територіальна одиниця також має «радянське коріння» та формувалась протягом ХХ ст. з урахуванням економічних показників, які допомагали показати одноманітність засобів виробництва. Утім її розуміння на сьогодні трансформувалось на позначення суто управлінських аспектів, і вона використовується переважно для спрощення системи управління. Практика масового реформування системи районів за часів незалежності України була здійснена у 2020 р. Так, на підставі п. 29 ст. 85 КУ ВРУ ухвалила постанову «Про утворення та ліквідацію районів» [494]. Утворення нових районів викликало неоднозначну оцінку в суспільстві. З одного боку, нові територіальні одиниці стали більшими за площею, чисельністю населення та потенціалом для розвитку, а отже, потенційно володіють вищим ступенем самодостатності. Проте на практиці все виявилось інакше з точки зору матеріально-фінансового забезпечення, оскільки новоутворені райони виявились дотаційними й такими, що не мають власних джерел фінансових надходжень. Тому бюджетні зміни й фінансування районного рівня місцевого самоврядування ускладнили діяльність районних рад, зокрема через нездатність формування ними програм розвитку районів тощо [271, с. 14]. У зв'язку з цим на сьогодні райони де-факто втратили і своє призначення як території для оптимізації управління державою.

Така ситуація є, зокрема, наслідком формування системи районів без урахування визначених критеріїв. Завданням реформи цього рівня було, скоріше, вирішення проблеми збігу території окремих районів та новосформованих на той час територіальних громад. У зв'язку з цим райони укрупнились непропорційно, без урахування певних підходів. Вважаємо, що для районів, як і для областей, мають бути закріплені відповідні критерії, обов'язкові для врахування під час їхнього формування. До них слід віднести:

- 1) європейський стандарт чисельності населення;
- 2) розмір території;

3) входження до складу району визначеної кількості (на сьогодні не менше 10) територій територіальних громад; 4) наявність сполучення між адміністративним центром району й адміністративними центрами територіальних громад.

Крім того, вважаємо необхідним закріпити в законодавстві, що в умовах мирного часу відбувається децентралізація повноважень у сфері впливу на систему районів. Зокрема, повноваження щодо утворення, реорганізації (об'єднання, виділення), ліквідації, зміни меж, найменування, перейменування районів в умовах мирного часу мають перейти від ВРУ до відповідної обласної ради, а територіальна організація влади на їхньому рівні має трансформуватися з обов'язкового на факультативний рівень управління. Це означає, що навіть за наявності самих районів, обласна рада може ухвалювати рішення стосовно утворення або неутворення на цьому рівні публічно-владних інституцій – районних рад у порядку, що буде визначений у законі. Крім того, обласна рада має отримати можливість звертатись до відповідних органів державної влади щодо утворення або неутворення ними своїх представництв на районному рівні. Водночас у період дії воєнного стану, мають бути запроваджені обмеження та особливі процедури щодо впливу органів місцевого самоврядування на систему територіального устрою, а повноваження в цій сфері мають повністю зосередитись в руках парламенту України.

Наступним рівнем територіальної організації влади є територія територіальної громади. Фактично на сьогодні це штучне утворення, на відміну від населеного пункту, який залишається природнім формуванням (природним місцем проживання людей). У такому вигляді, вона є дуже подібною до таких же штучних формувань, як території областей і районів. При цьому територія територіальної громади покликана показати та підкреслити місце проживання жителів – членів цієї територіальної громади, проте на практиці не відображає цього. Крім того, є незвичним, коли місце проживання жителів позначається штучною територією, оскільки воно має

формуватися незалежно від рішення державних органів, як це було з територіями територіальних громад, а виключно за рішенням людини обрати для себе відповідну місцевість для життя. У зв'язку з цим пропонуємо легалізувати статус території територіальної громади як адміністративно-територіальної одиниці із закріпленням її відповідної назви – «громада».

Із приводу формування території територіальної громади було вироблено та закріплено критерії формування їхньої спроможності, які було апробовано в ході реформи децентралізації влади, у процесі якої й формувались ОТГ. Це такі показники: 1) чисельність населення, яка постійно проживає на території спроможної територіальної громади; 2) чисельність учнів, які здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади; 3) площа території спроможної територіальної громади; 4) індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади; 5) частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади. Більш докладне обґрунтування деякі з цих критеріїв знайшли в методиці формування спроможних територіальних громад, щодо якої буде йтися в наступних підрозділах.

Важливе значення на сьогодні має запровадження практики та можливостей реорганізації території територіальної громади, її найменування, перейменування, зміни статусу. Конкретного повноваження з цього напрямку за відповідним органом влади не закріплено. На наш погляд, такі загальні положення мають бути передбачені на конституційному рівні. У ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» реформування території територіальної громади поставлено в залежність від реформування території певного населеного пункту, що входить до складу такої території територіальної громади, та віднесено до повноважень КМУ.

Крім того, хочемо звернути увагу, що відповідний статус сільської, селищної або міської територіальної громади остання набуває у зв'язку з

територією місця розташування її адміністративного центру, що, на наш погляд, не завжди відповідає необхідним для цього показникам. На сьогодні території територіальних громад, як правило, не мають однопорядкових територій – виключно міських чи сільських, тому віднесення її до відповідної правової категорії є проблемним.

Окремим рівнем територіальної організації влади на сьогодні став локальний рівень, який об'єднує населені пункти – села, селища, міста. Ці території, до реформи децентралізації влади являли собою самостійні адміністративно-територіальні одиниці. Проте у процесі реформування втратили відповідний правовий статус, оскільки позбулися: 1) самостійної територіальної громади; 2) можливості утворювати власні органи управління.

При цьому законодавство визначає порядок реорганізації саме цих територіальних утворень. Через зміну їхніх меж, формування нових або ліквідацію нинішніх здійснюється реорганізаційний вплив на територію територіальної громади в цілому, що показує їхню взаємозалежність. Крім того, превалювання у складі території територіальної громади відповідних населених пунктів визначає і статус самої території територіальної громади як сільської, селищної або міської.

Водночас саме рівень населених пунктів є тим рівнем, де проживають жителі – члени територіальної громади, задля задоволення потреб й інтересів яких і функціонують органи влади й управління. Формування органів публічної влади виключно в адміністративному центрі територіальної громади ставить у нерівне становище стосовно отримання відповідних послуг та задоволення інтересів жителів інших територій. У зв'язку з цим доречним буде повернути таким територіям статус адміністративно-територіальної одиниці та надати їм можливість обирати власну модель організації управління в межах такої території. Прикладом такої моделі є обрання старости, функціонування якого вже запроваджено в муніципальну систему, а також надання можливості (за потреби) формувати представницькі колегіальні органи – старостати.

Крім того, важливе значення має віднесення населеного пункту до відповідної категорії села, селища або міста. Вважаємо, що для цього також мають бути закріплені конкретні показники (критерії).

Приміром, міста як населені пункти на сьогодні є рівними у правовому статусі з селами чи селищами. Натомість для міст, сіл та селищ характерні різні показники чисельності населення, різні види інфраструктури, економічні показники тощо. У зв'язку з цим виникає питання щодо значення приналежності населеного пункту до тієї чи іншої категорії. На сучасному етапі це виявляється досить важливим питанням. Прикладами стали випадки фактичної ліквідації селищ міського типу як радянського рудименту в Україні та відсутність регламентації такого виду територій у ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» [464]. Це призвело до того, що існуючі селища міського типу постали перед вибором переходу до певної категорії – села, селища або міста. При цьому закон окремо і прямо зазначає, що міста належать до міських, а селища та села – до сільських населених пунктів (ч. 6 ст. 1 Закону). Така проміжна ланка, як селища міського типу, становила щось середнє між містом і селищем, але фактично правовий статус цих територій прирівнювався до території міста (хоча на практиці всім вимогам статусу міста не відповідав). Із метою віднесення їх до відповідної категорії, законодавець передбачив необхідність відповідати певним критеріям – установленій чисельності населення, інфраструктурним показникам. Проте мотивація для отримання тої чи іншої категорії населеного пункту на сьогодні в законодавстві відсутня. На наш погляд, для цього слід запровадити такі переваги: 1) фінансові (наприклад, держава фінансово може заохочувати і стимулювати залишатись території в певному правовому статусі, виділяючи саме таким територіям додаткові ресурси або закріплюючи за ними додаткову частину загальнодержавних податків); 2) економічні (досить часто нерухоме майно коштує більше в міських населених пунктах порівняно з сільськими); 3) організаційні привілеї (наприклад, запровадити можливість самостійно обирати модель управління

відповідною територією).

Аналогічно ситуація має бути вирішена і щодо однопорядкових населених пунктів, насамперед міст, які мають різний потенціал і мають бути класифіковані на категорії. Міста обласного та міста районного значення, що існували тривалий час за радянським зразком, з ухваленням ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» перейшли до категорії міст, оскільки цей Закон не передбачає диференціації міст на певні категорії чи види. Крім того, у системі міст виділялись окремо міста – обласні та районні центри. При цьому така категорія міст продовжує регламентуватись у ст. 4 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», де вказано, що «...місцеві державні адміністрації знаходяться відповідно в обласних і районних центрах, містах Києві та Севастополі». У сучасній доктрині пропонується розглядати місто не тільки як адміністративно-територіальну одиницю, існування якої сприяє і забезпечує ефективність державної та місцевої політики, а й як специфічний, самостійний та самодостатній суб'єкт конституційно-правових відносин і суб'єкт місцевого самоврядування, що володіє правосуб'єктністю, яка реалізується через його права, обов'язки, функції й компетенцію міської влади, а також як територіально-просторові межі реалізації конституційних прав і свобод людини і громадянина [633; 634, с. 15]. Крім того, з позицій системного підходу, І. Й. Магновський трактує місто як складний об'єкт управління, соціальний і економічний розвиток якого регулюється політичними, організаційно-розпорядницькими й економічними методами управління, та як цілісне утворення, відмежоване від зовнішнього середовища функціонально (за переважно несільськогосподарським родом занять його жителів), просторово (оскільки місто перебуває на території, межі якої можна визначити), юридично (у рамках політико-адміністративного поділу країни), політично (через розвиток системи місцевого самоврядування) [268, с. 158].

Разом із тим на сьогодні всі міста прирівняні між собою у правовому статусі, окрім міст із спеціальним статусом, де останній визначено на рівні КУ

і деталізовано в законі. Ідеться про ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ», яким, зокрема, визначені столичні функції цього міста, чим і закріплено його спеціальність. Проте в інших аспектах на м. Київ поширюються всі елементи правового статусу міста як населеного пункту – щодо порядку утворення, зміни меж, найменування тощо. У зв'язку з відсутністю будь-якої диференціації в системі міст виникає питання їхніх взаємин із субрегіонами й регіонами. Зокрема, відповідні села, селища й міста територіально входять до складу відповідного району та відповідної області. Як наслідок, на ці території поширюється юрисдикція органів державної виконавчої влади області та району, а також обласних і районних органів місцевого самоврядування, а не лише органів місцевого самоврядування цього села, селища чи міста, що може бути передумовою виникнення компетенційних конфліктів.

Водночас на практиці спостерігаються певні виключення. Так, міста – обласні центри мали прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом, тобто їхні територіальні громади інколи не брали участь у добровільному об'єднанні з іншими громадами, оскільки і так мали високу фінансову спроможність. Крім того, у містах обласних центрах проживає більшість населення області, що свідчить про визначальний вплив населення саме такого міста на формування виборних органів місцевого самоврядування області. Часто у зв'язку з цим виникають конфлікти між обласною державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування міста – обласного центру. Тому питання необхідності запровадження диференціації міст є актуальним і потребує законодавчого закріплення. Це зумовлено тим, що на практиці міста суттєво різняться між собою – чисельністю населення, розвиненістю інфраструктури, територіальним розміщенням відповідних публічно-владних суб'єктів. Це впливає на роль їх у розвитку місцевої території й територіальної громади. Тому, на наш погляд, це має враховуватись у межах правового статусу міст, і однаковий підхід до всіх буде шкодити такому розвитку та пригнічувати зацікавленість місцевих властей у розвитку території. У зв'язку з цим є пропозиція щодо доповнення ЗУ «Про

порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» відповідною нормою щодо категорій міст, із диференціацією останніх на міста – обласні центри, міста – районні центри та міста – центри територіальних громад, із визначенням особливостей їхнього правового статусу.

Крім того, у наукових джерелах можна зустріти пропозиції щодо диференціації міст на міста-регіони та міста-райони. Уперше Р. П. Безсмертний запропонував до регіонів віднести: АРК, області, міста-регіони. Така класифікація знайшла відображення у проєкті ЗУ «Про територіальний устрій України», у якому запроваджено адміністративно-територіальну одиницю – «місто-регіон», де за основу взято показник чисельності населення міста – не менше 750 тис. жителів; також місто-регіон не входить до складу іншого району та регіону, у межах яких воно перебуває. Як зазначає В. Я. Малиновський, місто-регіон більшою мірою є адміністративним концептом, у якому територіальний чинник (у розумінні значного простору) не має ключового значення. При цьому правосуб'єктність міст-регіонів та інших регіональних утворень є переважно однопорядковою [274, с. 152]. Як нам здається, тут може йтися, скоріше, про міські агломерації, які «де-факто» утворилися навколо великих міст (Київ, Донецьк, Харків, Одеса, Львів). Серед науковців існує точка зору, що міські агломерації являють собою, по-перше, великі урбанізаційні зони, що мають значний вплив на навколишню територію, змінюючи її економічну структуру та соціальні аспекти життя людей, та, по-друге, зосередження функціонально взаємопов'язаних міських поселень, ядром яких є велике місто, що швидко розвивається, по-третє, локальну систему розселення вищого рівня, для якої характерні зближення і навіть територіальне зрощування поселень, що мають стійкі й інтенсивні виробничі, трудові, транспортні, культурно-побутові зв'язки тощо [126, с. 47]. Проте наразі правовий статус міських агломерацій в Україні не визначено.

Повертаючись до критеріїв віднесення населеного пункту до категорії

міста, вважаємо необхідним запровадити такі критерії: 1) постійність проживання людей із незначними показниками міграції; 2) чисельність населення. На сьогодні законодавець закріплює вимогу такої чисельності більше 10 тис. осіб. З нашого погляду, така чисельність може змінюватися, враховуючи демографічну ситуацію в країні, а також загальновизнану європейську статистичну систему формування територій, яка застосовується і в умовах українських реалій; 3) інфраструктурні показники, які характерні для території міста (розвинена соціальна, комунальна і транспортна інфраструктура, значна кількість промислових засобів виробництва, наявність компактної багатоповерхової забудови); 4) показники сфери зайнятості населення, яке має бути зайняте переважно у сфері виробництва чи надання послуг; 5) відсутність або незначна частка сільськогосподарських галузей виробництва.

За остаточним принципом уже будуть виокремлюватися інші території – села та селища. При цьому різниця між останніми на сьогодні також чітко не визначено та не закріплено жодних привілеїв від належності території до відповідної категорії – до селища або села. Вважаємо, що привілеї щодо належності до відповідної категорії населеного пункту необхідно закріпити, зважаючи на пріоритети держави розвивати й підтримувати або процеси урбанізації, або процеси розвитку села. У будь-якому випадку, як зазначено вище, це будуть переважно матеріально-фінансові інструменти, які стимулюватимуть розвиток відповідної території та заохочуватимуть людей там проживати і працювати.

Наступний запропонований нами рівень територіального устрою, який необхідно закріпити в законодавстві, – це рівень допоміжних функціонально-територіальних утворень (округів). Округи не є адміністративно-територіальними одиницями і можуть формуватися без урахування наявного адміністративно-територіального поділу країни, фактично охоплюючи будь-які територіальні рівні або їхні частини, комбінуючи території між собою, для зручності здійснення певної діяльності.

Цей рівень на сьогодні є поширеною практикою при наданні відповідними органами влади публічних послуг, проте він не отримав належної правової регламентації. Це факультативний рівень територіальної організації влади. Як правило, такі територіальні утворення формують державні органи спеціальної галузевої компетенції з числа ЦОВВ. Проте, на наш погляд, таку можливість слід передбачити також і для місцевих рад чи їхніх виконавчих органів, які для ефективності функціонування та надання послуг підлеглими їм підприємствами, установами, організаціями, зможуть визначати для цього власні територіальні округи. Використання для здійснення такої діяльності нинішнього адміністративно-територіального поділу виявляється неефективним для їхньої роботи, складним і таким, що не дозволяє задовольнити інтереси населення. При цьому або кожний із таких органів самостійно визначає власні критерії при формуванні таких допоміжних територій, або це робить вищий орган у системі, приміром КМУ.

На наш погляд, такі функціонально-територіальні утворення мають бути віднесені законодавцем до окремого рівня територіальної організації влади, і для них мають бути закріплені на рівні КУ та ЗУ певні загальні засади формування, реорганізації, ліквідації, зміни меж, практичного застосування.

Окремий вид функціонально-територіальних утворень, на наш погляд, становлять об'єкти топоніміки населених пунктів (мікрорайони, квартали, вулиці, майдани, площі, бульвари, проспекти, шосе, шляхи, провулки, узвози, проїзди, будинки тощо). Вони також є елементом територіальної організації влади, оскільки визначають межі здійснення влади їхніми жителями та функціонування органів самоорганізації населення (далі – ОСН).

Вважаємо, що необхідно закріпити такі критерії, що мають враховувати відповідні органи публічної влади при формуванні допоміжних функціонально-територіальних утворень – округів: 1) специфіка надаваних населенню послуг; 2) кількість населення, яка користується послугами; 3) місце перебування та кількість установ, що надають відповідні послуги; 4) кадрова спроможність відповідної установи задовольнити потреби

населення.

Наприклад, лікарні мають прив'язку до медичних (госпітальних) округів, діяльність правоохоронних органів, окремих судів – до власних округів, школи – до освітніх округів, комунальні підприємства надають послуги в межах закріплених за ними територій міської інфраструктури. Подібні територіальні утворення мають служби з надзвичайних ситуацій тощо. До речі, правова регламентація таких округів дозволить у тому числі реалізувати положення ч. 1 ст. 4 ЗУ «Про державну регіональну політику», згідно з яким «об'єктами державної регіональної політики є регіони, макрорегіони, мікрорегіони». Такі округи, по суті, дозволять формувати територіальні утворення та організовувати на них здійснення влади за потреби відриву від нинішнього адміністративно-територіального поділу. Вони дадуть змогу формувати як більш дрібні, так і більш крупні, ніж ті, що існують, адміністративно-територіальні одиниці, територіальні утворення, проте, як уже зазначалося, мають бути встановлені загальні правила й вимоги до їхнього формування.

Території, віднесені нами до функціонально-територіальних утворень, також є елементом системи адміністративно-територіального устрою та в разі їх утворення мають розглядатись як окремі особливі адміністративно-територіальні одиниці. З цього приводу доцільно приєднатись до позиції В. В. Бібік, яка в своєму дисертаційному дослідженні сформулювала визначення особливого адміністративно-територіального утворення, запропонувавши віднести до його числа певні ділянки місцевості, для яких українським законодавством встановлений спеціальний режим господарської діяльності, природокористування, охорони цих територій або діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій, їхніх посадових осіб, громадських об'єднань із метою захисту основ конституційного ладу, здоров'я, прав і законних інтересів громадян, забезпечення оборони й безпеки держави [39, с. 5]. Особливий характер таких територіальних одиниць зумовлений тим, що вони є просторовою основою для

функціонування державних підприємств, установ, організацій, метою яких є надання послуг населенню таких територій. Вважаємо, що функціонування державних і комунальних підприємств, які перебувають у сфері відання відповідних органів влади та фактично надають послуги населенню від імені держави й суб'єктів, які їх сформували, дає підстави в разі наявності низки інших чинників віднести території, у межах яких функціонують такі підприємства, до числа адміністративно-територіальних одиниць.

Крім того, хочемо звернути увагу на поступове розширення системи функціонально-територіальних утворень. На сьогодні в політичних колах обговорюється питання щодо запровадження в Україні окремого макрорегіонального рівня, який буде включати території декількох регіонів [601]. Ці макрорегіони стануть територіальною основою для функціонування агенцій регіонального розвитку та способом укрупнення територій областей до європейського статистичного рівня NUTS 1. У запропонованому в політичних колах вигляді ці території також доцільно розглядати як допоміжні функціонально-територіальні утворення.

Слід зазначити, що на практиці в більшості європейських країн адміністративно-територіальні одиниці не збігаються зі статистичними одиницями. Водночас вважаємо таку практику для України нелогічною та дещо хибною. Зокрема, в Україні статистичні одиниці доцільно використовувати з метою оптимізації надання послуг тій кількості населення, яка там проживає, формування системи управління цим населенням та територією в цілому тощо. З метою досягнення найвищого результату, на наш погляд, межі статистичних територіальних одиниць та адміністративно-територіальних одиниць мають збігатися. Так, при формуванні макрорегіонів передбачається, що це дозволить швидше залучати гроші на конкретні потреби і в більшому обсязі. Ідеться про відбудову чи будівництво нових об'єктів, відновлення доріг, підтримку бізнесу, допомогу переселенцям тощо. Водночас це створить умови для того, щоб у подальшому реорганізувати території відповідних областей до меж такого макрорегіону. Тому що саме між цими

декількома областями будуть сформовані відповідні комунікаційні елементи – дороги, транспорт тощо. При цьому вважаємо, що формування таких макрорегіонів виключно з урахуванням нинішніх меж областей не завжди буде себе виправдовувати. Тому пропонуємо при формуванні їх запровадити можливості зміни тих територій областей, що існують. При цьому важливо формувати макрорегіони не лише як території для статистики, а і як адміністративно-територіальні одиниці.

У зв'язку з важливістю збереження одноманітного підходу до формування системи адміністративно-територіального устрою, який має складатися з адміністративно-територіальних одиниць, формування макрорегіонів має відбуватись у статусі адміністративно-територіальних одиниць з особливою системою управління. При цьому аналіз наведених нами ознак адміністративно-територіальної одиниці показує, що для макрорегіонів чітко встановлюються межі, які будуть становити декілька регіонів, у зв'язку з чим визначається сукупність населення цієї території, і єдиним камінням спотикання постає система публічно-владних інституцій на цьому рівні. З цього приводу хочемо зауважити таке: 1) формування цих територій можна розглядати як проміжний етап у механізмі реформування територій областей у напрямку їхнього укрупнення, тому згодом можливо буде спостерігати поширення системи управління області на територію макрорегіону; 2) пропонуємо в цьому разі більш широко розглядати наявність системи управління в цьому рівні, зокрема врахувати, ким саме має формуватись система макрорегіонів, а також функціонують агенції регіонального розвитку як установи, що формуються публічно-владними інституціями [433]. Отже, такі агенції можуть розглядатись як територіальні органи відповідних органів публічної влади, що їх формують; 3) ураховуючи міжрегіональний статус агенцій регіонального розвитку, не зрозуміло, який саме суб'єкт отримає можливість їх формувати. Логічно передбачити, що від держави таким суб'єктом може виступити КМУ, однак виникає питання щодо органів

місцевого самоврядування, які в інституційному вигляді на цьому рівні відсутні.

Водночас в Україні спостерігається поступова динаміка до укрупнення адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів. Відбулося укрупнення населених пунктів до рівня територій територіальних громад, планується укрупнення областей до рівня макрорегіонів. У зв'язку з цим доцільно передбачити подальше укрупнення районів до рівня областей. Проте вбачається важлива особливість, яка полягає в тому, що базовий рівень (рівень місця проживання) фактично не змінився і залишився на рівні населених пунктів.

Ураховуючи запропоновану нами модель системи адміністративно-територіального устрою, вважаємо за необхідне зазначити особливості функціонування публічно-владних інституцій на відповідних рівнях. При цьому зауважимо, що в цьому підрозділі буде наведено лише загальну інформацію, без деталізації особливостей їх діяльності, пошуку місця вказаних інституцій в системі територіальної організації влади та виокремлення інших проблем, що виникають. Більш докладно про ці особливості буде йтися в інших розділах дослідження. При цьому пропонуємо в табличному вигляді інформацію окремо щодо суб'єктів державної влади (табл. 1) та суб'єктів місцевого самоврядування (табл. 2).

Таблиця 1

Суб'єкти державної влади	Території, на яких здійснюється діяльність
Народ України	- загальнодержавний рівень
ВРУ	- загальнодержавний рівень; - будь-який місцевий рівень шляхом проведення організаційних форм роботи
ПУ	- загальнодержавний рівень; - регіональний рівень через функціонування

Суб'єкти державної влади	Території, на яких здійснюється діяльність
	місцевих державних адміністрацій, які перед ним відповідальні; - будь-який територіальний рівень для роботи консультативно-дорадчих органів, створених ПУ
КМУ	- загальнодержавний рівень; - будь-який територіальний рівень для роботи консультативно-дорадчих органів, створених КМУ
ЦОВВ	- загальнодержавний рівень; - регіональний рівень – для функціонування ТО ЦОВВ; - субрегіональний рівень – для функціонування ТО ЦОВВ; - м. Київ та Севастополь – для функціонування окремих ТО ЦОВВ; - громадівський рівень – для функціонування окремих ТО ЦОВВ; - локальний рівень – для функціонування окремих ТО ЦОВВ; - рівень допоміжних функціонально-територіальних утворень – для надання певних публічних послуг окремими ЦОВВ
МДА префектурного типу	- регіональний рівень (областей)
Судові органи	- території населених пунктів (сіл, селищ, міст), які є частиною території територіальної громади; - рівень допоміжних функціонально-територіальних утворень

Суб'єкти державної влади	Території, на яких здійснюється діяльність
Інші державні органи, що не віднесені до системи законодавчої, виконавчої, судової влади	- загальнодержавний рівень; - регіональний рівень (область, міста Київ, Севастополь); - субрегіональний рівень (район); - інші територіальні рівні (якщо це передбачено законодавством); - рівень допоміжних функціонально-територіальних утворень (округів)

Таблиця 2

Суб'єкти місцевого самоврядування	Території, на яких здійснюється діяльність
Територіальні громади	- громадівський рівень
Обласні ради	- регіональний рівень (область)
Районні ради (у разі утворення)	- субрегіональний рівень
Ради громади (сільські, селищні, міські)	- громадівський рівень
Районні в містах ради (у разі утворення)	- рівень районів у містах
Староста і старостат	- локальний рівень
Органи самоорганізації населення	- локальний рівень; - у межах об'єктів топоніміки відповідного населеного пункту

Аналіз різних рівнів територіального устрою України і територій, які уособлюють ці рівні, особливостей виникнення та критеріїв формування

останніх ставить за необхідне запропонувати критерії для охоплення територіальної організації органами публічної влади. Проте, перш ніж запропонувати такі критерії, слід звернути увагу на особливості територіальної організації певних органів. А саме, на які рівні територіальної організації влади можуть поширювати свій вплив органи державної влади? Які з цих рівнів є іманентними для їхньої діяльності, а які становлять, скоріше, виключення з загального правила та за яких умов реалізується таке виключення?

Проведена нами вище систематизація територіальної організації публічно-владних інституцій показує, що більшість органів державної влади функціонують на загальнодержавному рівні (ВРУ, ПУ, КМУ, ЦОВВ, інші державні органи). Водночас центральні органи виконавчої влади, певні консультативно-дорадчі та допоміжні органи вищих органів влади, а також державні органи, які не входять до жодної гілки влади, можуть мати свої територіальні представництва (підрозділи, органи). При цьому можна виділити два їх різновиди: 1) функціонування яких регламентовано законом; 2) функціонування яких здійснюється установчим актом відповідного органу. Одразу зауважимо, що відстежити системний підхід територіальної організації таких органів, які формуються установчим актом вищого органу влади, досить складно, що становить значну проблему сучасної територіальної організації влади.

Для функціонування ТО ЦОВВ, певних консультативно-дорадчих і допоміжних органів вищих органів влади, а також державних органів, які не входять до жодної гілки влади, діяльність яких регламентується законом, слід передбачити виключно рівні областей і міжрегіональні територіальні сполучення.

Проте за певними територіальними органами виконавчої влади з урахуванням важливості сфери їхньої діяльності слід закріпити більш розгалужену систему територіальної організації (наприклад, Національна поліція, державна служба у справах дітей тощо). На наш погляд, критеріями

для того, щоб орган державної влади формував свої представництва на інших територіальних рівнях, окрім регіонального й міжрегіонального рівнів, мають бути такі: 1) сфера діяльності органу безпосередньо пов'язана із забезпеченням прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпеченням законності й правопорядку; 2) високий рівень розвиненості та затребуваності в державі галузі (сфери), управління якою здійснює орган державної влади, що вимагає представлення на інших територіальних рівнях; 3) значна кількість населення, яке охоплюється послугами, що їх надає орган державної влади; 4) у системі органів місцевого самоврядування відсутні подібні власні інституції, які займаються аналогічними питаннями чи діяльністю; 5) ця сфера діяльності не віднесена до відання жодного органу чи посадової особи місцевого самоврядування та не належить до питань місцевого значення; 6) це повноваження не може бути делеговане на рівень місцевого самоврядування у зв'язку зі специфікою його виконання та неможливістю створення спеціалізованих структур у системі муніципальної влади для їх виконання.

Так саме пропонуємо акцентувати на тому, які рівні територіальної організації влади є іманентними для функціонування муніципальних інституцій, а які є виключеннями із загального правила. Повноструктурна система місцевого самоврядування на сьогодні функціонує виключно на рівні ОТГ. Проте території територіальних громад сформовані таким чином, що «покривають» всю територію країни. Потреба органів місцевого самоврядування територій територіальних громад формувати певні структури на інших територіальних рівнях залежить насамперед від необхідності вирішувати певні питання на цих територіях, які мають значення для конкретної територіальної громади. На наш погляд, на сьогодні такої моделі виникати не може з кількох причин.

По-перше, такими іншими територіями можуть виступати тільки території районів та областей. Водночас на цих рівнях законодавством передбачено функціонування представницьких органів місцевого самоврядування. Саме на рівні області й району в системі місцевого

самоврядування виникають питання «спільного інтересу територіальних громад». Вони відмінні від питань суто місцевого значення, що виникають у конкретній територіальній громаді, тому на цьому рівні діє особлива система управління, яка поєднує елементи двовладдя. У зв'язку з цим законодавство передбачає можливість сільських, селищних, міських рад доручити обласним чи районним радам вирішення певних питань (приміром, п. 19 ч. 1 ст. 43 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»). Саме такі доручення є організаційною формою взаємодії між цими рівнями територіальної організації влади, що, з нашого погляду, обґрунтовано виключає застосування будь-яких інституційних форм.

По-друге, питання місцевого значення виникають і вирішуються тільки на місцевому рівні. Такими місцевими рівнями на сьогодні є рівень території територіальної громади та рівень населеного пункту. Проте, ураховуючи, що представницькі й виконавчі органи функціонують у межах території територіальної громади, повноцінно ці питання можуть вирішуватися лише в межах усієї цієї території. Тому в даному випадку, можуть виникати питання щодо формування певних інституційних представництв на нижчих, а не вищих рівнях, зокрема на рівні населених пунктів. Таким інституційним представником на сьогодні виступає староста, проте низка аспектів його діяльності є дискусійними і на це буде звернено увагу в наступних підрозділах. Крім того, у населених пунктах за дозволом ради територіальної громади можуть формуватись ОСН. Водночас пропонуємо змінити порядок формування старости, а також забезпечити можливість для жителів населених пунктів, за необхідності, обирати старостати.

По-третє, передача (делегування) низки повноважень від обласних і районних рад відповідним МДА свідчить не про потребу інституційного представництва на інших територіальних рівнях, оскільки ці рівні не міняються, а про неможливість в інший спосіб реалізувати прийняті радою рішення. Це пов'язано з відсутністю власних виконавчих органів ради на рівні областей і районів, які мають бути сформовані. Більш докладно про це буде

зазначено в наступних підрозділах.

Висновки до розділу 1

1. Територіальна організація влади, на наш погляд, виступає важливим міжгалузевим правовим інститутом, який об'єднує в собі норми, що регулюють однорідні за характером суспільні відносини, пов'язані з територіальним устроєм країни, механізмом формування територіального поділу та впливом території на функціонування органів публічної влади, а також останніх на розвиток відповідної території.

2. Запропоновано визначення поняття відносин у сфері територіальної організації влади як відносин, що складаються в процесі: 1. Формування (утворення), реорганізації (приєднання, об'єднання, виділення), зміни меж, ліквідації, найменування, перейменування, зміни категорії територій, де функціонують органи публічної влади (державної влади, місцевого самоврядування, влади Автономної Республіки Крим), 2. Змін у системно-структурній організації органів публічної влади;

3. На підставі методу логічного аналізу наукової доктрини, а також системи сучасного законодавства, присвяченого територіальному устрою, впливу територіальної організації влади на сформовану конституційну модель системно-структурної організації публічної влади, зроблено висновок про віднесення «територіальної організації влади» до числа конституційно-правових категорій.

4. Узагальнення варіативності доктринальних визначень територіальної організації влади надало можливості висунути тезу про існування його, так би мовити, «ядра» – публічної влади. З огляду на це основою поняття публічної влади є її системно-функціональне призначення, що порівняно з іншими різновидами владних відносин свідчить про її організацію з урахуванням соціально-територіального принципу. З урахуванням ознак, притаманних публічній владі, сформульовано її поняття як різновиду суспільно-політичної влади в межах території держави, яка полягає в безпосередньому впливі

легітимованих первинних колективних суб'єктів і сформованих владних інституцій на суспільні відносини та їхніх учасників з метою задоволення публічного інтересу.

5. Орган публічної влади в Україні запропоновано розуміти, як відносно відокремлену частину єдиної системи: а) державної влади, побудованої за конституційним принципом поділу влади, б) місцевого самоврядування, побудованої на засадах функціонального поділу повноважень, в) або влади АРК. У цьому розумінні орган публічної влади формується на підставі КУ та ЗУ в чітко визначеному порядку; здійснює покладені на нього завдання та функції на підставі публічно-владних повноважень, власної компетенції; його особовий (посадовий) склад об'єднується правовими зв'язками в одне ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою визначених форм організації та методів діяльності; реалізує надані йому повноваження з метою задоволення публічного інтересу; має право ухвалювати рішення, загальнообов'язкові до виконання на відповідній території.

6. З'ясовано, що «територіальна організація влади» як конституційно-правова категорія спочатку з'являється саме в нормах виборчого законодавства, яке стало основою для формування системно-структурної організації публічної влади.

7. Для надання оцінки ефективності системи територіальної організації влади запропоновано запровадити такі її показники:

1) задоволеність населення розміщенням органів публічної влади громадського, локального, районного в місті та допоміжного рівнів (час на дорогу складає до 30 хв.) та якістю послуг, які вони надають (зрозумілість наведеної інформації про послуги, простота, кількість послуг, повнота надання послуг, швидкість, застосування електронного документообігу);

2) задоволеність населення розміщенням органів публічної влади регіонального та субрегіонального рівнів (час на дорогу складає до 120 хв.);

3) економія ресурсів: фінансових (застосування електронних засобів при

наданні послуг, компактність розміщення служб), кадрових (оптимальність кадрового забезпечення, застосування електронного документообігу);

4) швидкість пристосування (реагування) системи територіальної організації влади до змінюваних умов (наявність чітко встановленої системи адміністративно-територіального поділу, чітко визначені правила встановлення території юрисдикції органів влади, визначений порядок зміни статусу адміністративно-територіальних одиниць, утворення та ліквідації населених пунктів тощо).

8. Сформульовано авторське визначення територіальної організації публічної влади як складного полісистемного утворення, що включає дві окремі підсистеми – систему адміністративно-територіального устрою та систему публічно-владних суб'єктів, які перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності одна від одної, мають спільну мету – ефективну організацію та здійснення публічної влади на відповідній території, зумовлену формою державного устрою.

9. Запропоновано розглядати адміністративно-територіальний устрій як складну та комплексну категорію, що тримала розповсюдження у правовій площині, зокрема в доктринальних джерелах, для позначення територіальних меж юридично владної діяльності відповідних суб'єктів. Така характеристика поняття значно ускладнює його аналіз з точки зору суто правової категорії.

10. На основі аналізу рівня та обсягу правової регламентації територіальних змін виокремлено три історичні періоди правового регулювання територіальних змін в Україні, кожний з яких у свою чергу характеризується наявністю етапів і стадій. Так, період I – це «період формування суверенності» («пошук територіальної ідентичності»), до якого входять етап 1 «стародавній» (або «первинний», або «початковий»), що тривав, починаючи з дати прийняття перших писаних документів епохи Київської Русі (приблизно XI–XII ст.) до початку XX ст. й етап 2 «територіальні зміни під час проголошення Української Народної Республіки»; період II – так званий «радянський», який включає етап 1 –

«становлення радянського територіального устрою» і етап 2 – «територіальний устрій за Основним законом 1978 р.»; період III – «сучасний», відлік якого розпочинається з моменту проголошення Декларації про державний суверенітет України. Останній період включає етап 1 – «становлення адміністративно-територіального устрою незалежної України», який відбувався до 2014 р. (до започаткування реформи децентралізації влади), та етап 2 – «новітній», який передбачає вдосконалення адміністративно-територіального устрою відповідно до стандартів ЄС.

11. Сформульовано поняття адміністративно-територіальної одиниці як частини території держави, що є просторовою основою для проживання населення (жителів) й організації та діяльності органів публічної влади, правовий статус якої залежить від відповідного рівня адміністративно-територіального устрою, створеної з метою здійснення ефективного управління регіональними й місцевими справами і розвитку соціально-економічного потенціалу певної території.

12. Зроблено висновок про те, що адміністративно-територіальний устрій становить собою систему адміністративно-територіальних одиниць та інших передбачених законодавством територіальних утворень, яка формується під впливом особливостей організації, діяльності й взаємодії органів публічної влади, що функціонують у межах їхніх територій, а також особливостей взаємовпливу самих територій і кількісних показників соціальної основи (жителів).

13. Викладено авторську організаційно-правову модель територіальної організації влади в Україні, у межах якої, з урахуванням збереження результатів реформи децентралізації влади, запропоновано оптимальну систему адміністративно-територіального устрою держави, визначено кількість рівнів такого устрою, критерії формування для кожної адміністративно-територіальної одиниці та іншого територіального утворення відповідного рівня, окреслено систему суб'єктів публічної влади на кожному рівні запропонованої системи та наведено умови, за яких такі органи публічної

влади можуть формуватись на певних територіальних рівнях.

При цьому запропоновано надати території територіальної громади статусу самостійної адміністративно-територіальної одиниці – громади та закріпити статус самостійних адміністративно-територіальних одиниць для населених пунктів – сіл, селищ, міст, надавши їхнім жителям можливість самостійно вирішувати питання в межах своїх населених пунктів.

14. Запропоновано критерії, які мають бути враховані при віднесенні території:

I. До регіонального рівня загалом: 1) чисельність населення згідно з класифікацією NUTS; 2) найбільший розмір території після загальнодержавної та його пропорційність щодо інших подібних територій; 3) наявність однотипної системи управління з перевагою діяльності органів державної влади.

II. До областей як виду регіонів: 1) розмір території; 2) компактний і нерозривний характер території; 3) кількість населення, яке проживає на цій території; 4) наявність сполучення між адміністративним центром області й адміністративними центрами районів і територій територіальних громад; 5) історичні та культурні особливості населення; 6) входження до складу області не менше визначеної кількості (на сьогодні доцільним є 50) територій територіальних громад.

III. До районів: 1) європейський стандарт чисельності населення; 2) розмір території; 3) входження до складу району визначеної кількості (на сьогодні не менше 10) територій територіальних громад; 4) наявність сполучення між адміністративним центром району та адміністративними центрами територіальних громад.

IV. До громади: 1) чисельність населення, яке постійно проживає на території спроможної територіальної громади; 2) чисельність учнів, які здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розміщених на території спроможної територіальної громади; 3) площа території спроможної територіальної громади; 4) індекс податкоспроможності бюджету спроможної

територіальної громади, 5) частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

V. До населеного пункту – міста: 1) постійність проживання людей і незначні показники міграції; 2) чисельність населення. На сьогодні законодавець закріплює вимогу такої чисельності більше 10 тисяч осіб. З нашого погляду, така чисельність може змінюватись, ураховуючи демографічну ситуацію в країні, а також загальновизнану європейську статистичну систему формування територій, яка застосовується і в умовах українських реалій; 3) інфраструктурні показники, які характерні для території міста (розвинена соціальна, комунальна і транспортна інфраструктура, значна кількість промислових засобів виробництва, наявність компактної багатоповерхової забудови); 4) показники сфери зайнятості населення, яке має бути зайняте переважно у сфері виробництва чи надання послуг; 5) відсутність або незначна частка сільськогосподарських галузей виробництва.

VII. До допоміжних функціонально-територіальних утворень: 1) специфіка надаваних населенню послуг; 2) кількість населення, яка користується послугами; 3) місце розташування та кількість установ, що надають відповідні послуги; 4) кадрова спроможність відповідної установи задовольнити потреби населення.

15. Запропоновано авторський проєкт концепції реформування територіальної організації влади, який має стати основою для подальшого реформування конституційно-правового регулювання цих питань (додаток А).

РОЗДІЛ 2

ОСОБЛИВОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

2.1. Системно-структурна організація органів державної влади в Україні

Для аналізу територіальної організації державної влади важливо встановити її системно-структурну організацію. Проте в науці конституційного і муніципального права окремі роботи присвячено системно-структурній організації саме місцевого самоврядування [179]. Це зумовлено тим, що в ході реформування локального управління суттєвих змін зазнали, зокрема, внутрішньоорганізаційні засади організації й функціонування місцевого самоврядування, які впливають на його місце в системі публічної влади.

Зміст наукових розробок у сфері діяльності органів державної влади в Україні характеризується тим, що автори комплексних робіт, як правило, обмежуються ґрунтовним дослідженням окремої владної інституції [24; 330; 535]. На наш погляд, це пов'язано з тим, що місцеве самоврядування є відносно новою підсистемою влади, яка ще до кінця не утвердилась і перебуває в постійному пошуку додаткових гарантій свого існування й функціонування, а система державної влади є первинною за часом виникнення щодо системи місцевого самоврядування й доволі усталеною. Водночас державна влада як рівень публічної влади, державний апарат в Україні не є статичними і замкненими. Елементи системно-структурної організації державної влади перебувають у тісному взаємозв'язку між собою, що свідчить про їхній складний характер та вимагає наукового аналізу.

Не оминули увагою проблематику системно-структурної організації державної влади і зарубіжні дослідники [642; 648; 660; 669; 683; 685; 689; 698]. У більшості наведених зарубіжних наукових праць здійснено характеристику державної влади, як пріоритетного виду влади в державі, що базується на

принципі поділу влади. Механізм здійснення державної влади, а також її системно-структурний компонент знайшли відображення в роботах відомих вчених – сера Дж. А. Р. Маріотта [675], Е. К. С. Вейда й Е. В. Бредлі [702], Дж. Д. Б. Мітчела [677], Г. Бурдо [650], Е. Гідденса [665] та ін. Проте слід зазначити, що специфіка цієї проблематики вимагає її аналізу з урахуванням особливостей конкретної держави.

Системоутворювальним елементом для органів державної влади в Україні слід визнати принципи їхньої організації, закріплені в КУ. Серед значної кількості принципів в основу формування системи державної влади покладено принцип її поділу на владні гілки. З цього приводу є роботи теоретиків права, які всебічно аналізували ці питання [499; 523]. Дослідники розглядають державну владу як єдиний вид публічної влади, в основі якої лежить принцип народовладдя. Народ визнається єдиним джерелом влади в державі. Він отримує природні можливості реалізувати таку владу самостійно (і за таких умов вона не підлягає поділу) або через сформовані ним інституції (процес формування інституцій уже передбачає поділ на гілки).

Сам же принцип поділу влади, пише І. В. Процюк, закріплений у нормах Конституції, дозволяє збалансувати всю систему державних органів і якомога послідовніше й чіткіше розмежувати їхню компетенцію [499, с. 58]. При цьому автор вказує, що поділ державної влади можна розглядати і як самостійний принцип механізму державної влади, і як найважливіший елемент більш загального принципу її розосередження [499, с. 59]. На наш погляд, саме принцип поділу державної влади є пріоритетом дослідження її системно-структурної організації, оскільки дозволяє систематизувати публічно-владні інституції за найбільш важливими напрямками їхньої діяльності.

В основі аналізу проблематики системно-структурної організації органів державної влади лежить необхідність з'ясування сутності самого поняття «системно-структурна організація влади». С. Г. Серьогіна у підручнику «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні» з цього приводу пише, що системно-структурна організація органів державної влади і

місцевого самоврядування може бути представлена як складне системне утворення, зумовлене суспільно-політичною природою, соціальним і функціональним призначенням, формою держави, політичним режимом, формою державного устрою, розвитком економіки й іншими факторами і утворюється з сукупності окремих елементів – підсистем, органів, їхніх структурних підрозділів, територіальних представництв, які в процесі поточної діяльності взаємодіють між собою, з іншими елементами політичної системи задля виконання завдань, що стоять перед ними [538, с. 43]. Привертає до себе увагу, що означене визначення є універсальним і стосується як органів державної влади, так і органів місцевого самоврядування.

Слід погодитися з Н. М. Кондрацькою, що так само, як і для місцевого самоврядування, характеристика системно-структурної організації державної влади передбачає виокремлення певних рівнів чи «ярусів» його інституційно-функціональної побудови [180, с. 97]. На наш погляд, у межах системи державної влади за суб'єктами її здійснення умовно можна виокремити два рівні: первинний рівень, який становить народ України як першоджерело влади, та вторинний рівень – органи державної влади. За територіальними рівнями здійснення державної влади України можна виокремити три загальноприйняті рівні: загальнодержавний, регіональний та субрегіональний. Крім того, окремі напрямки реалізації державної влади можливі на інших територіальних рівнях: територіях територіальних громад, населених пунктах, допоміжних функціонально-територіальних утвореннях.

Вважаємо, що при аналізі цієї проблематики необхідно враховувати загальні засади розуміння сутності публічної влади та її системно-структурної організації, а також те, що відносини у сфері організації і діяльності органів публічної влади є різновидом суспільних відносин, а тому мають відповідну структуру, яка включає суб'єктів цих відносин, об'єкти і зміст. До суб'єктів відносин щодо організації та діяльності органів публічної влади справедливо відносять народ України, територіальні громади, органи публічної влади та їхні структурні підрозділи [534, с. 19]. Специфічним же об'єктом цих відносин

виступає системно-структурна організація органів публічної влади. Тому системно-структурна організація органів публічної влади являє собою складне системне утворення, до складу якого входять підсистеми органів влади, що існують у державі, окремі органи державної влади, державні органи, органи місцевого самоврядування та АРК, їхні структурні підрозділи, у тому числі, апарати, а також службові та посадові особи. Суб'єкти суспільних відносин вступають у ці відносини з метою формування системно-структурної організації владних інституцій, тобто останню слід розглядати як основний об'єкт таких відносин.

Враховуючи зміст більш загального поняття «системно-структурна організація публічної влади», системно-структурною організацією органів державної влади слід вважати складне системне утворення, до складу якого входять органи державної влади, державні органи, державні посадові особи, структурні підрозділи вказаних органів, у тому числі, їхні апарати, а також службові й посадові особи. Саме системно-структурна організація має особливо важливе значення при територіальній організації влади, оскільки безпосередньо впливає на надання послуг населенню та реалізацію функцій і компетенції органами влади.

Важливе місце в системно-структурній організації державної влади посідає народ України. КУ проголошує народ єдиним джерелом влади в Україні (ч. 1 ст. 5). Виступаючи таким джерелом влади, саме народ є первинним суб'єктом, який «дає поштовх» до формування системно-структурної організації державної влади. Принагідно хочемо звернути увагу, що ОЗУ досить широко використовує категорію «народ» (статті 11, 13, 16, 17, 54, 69, 72, 79, 104, 106, 119, 124, 138, 151). Розуміння сутності «народу» випливає з преамбули КУ, де закріплено, що «Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей...». Таким чином, народ України та громадяни України вважаються однопорядковими (тотожними) категоріями. Особливість правового статусу «народу України» полягає в тому, що за складом – це кількісний суб'єкт, що складається з

громадян України. Рішення, які приймає народ, діють у межах усієї території країни і є загальнообов'язковими.

З метою надання можливостей народу України реалізовувати владу безпосередньо запроваджено низку організаційно-правових форм. Основними серед них в Україні є вибори та всеукраїнські референдуми. Проте зарубіжна практика знає набагато більшу кількість таких форм, серед яких право народної законодавчої ініціативи, право народного вето, право відкликання своїх представників тощо [2; 287].

Згідно з положеннями ОЗУ народ здійснює владу не лише безпосередньо, а також через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З цією метою він започатковує формування системи органів державної влади, обираючи найважливіші з них – ВРУ та ПУ, які мають функцію представлення інтересів народу. Це дає поштовх для створення всієї системи державно-владних інституцій в країні, запускає механізм формування системно-структурної організації державної влади.

Формування народом України системно-структурної організації державної влади, передбачає утворення системи органів державної влади. Говорячи про територіальну організацію представницької демократії, слід зауважити, що на найвищому, загальнодержавному територіальному рівні діють ВРУ, ПУ, КМУ, ЦОВВ, особливості територіальної організації влади яких будуть висвітлені в наступних підрозділах. Саме на цьому рівні, згідно з принципом поділу державної влади, вона поділяється на законодавчу, виконавчу і судову.

На регіональному територіальному рівні (рівні областей та міст Києва і Севастополя (міст зі спеціальним статусом)), система органів державної влади представлена обласними державними адміністраціями (під час дії воєнного стану вони набули статусу військових адміністрацій) й територіальними органами ЦОВВ.

На субрегіональному територіальному рівні органи державної влади представлені районними державними адміністраціями, які за умов воєнного

стану також перетворені на військові адміністрації, і ТО ЦОВВ.

На рівні територій територіальних громад і населених пунктів, за загальним правилом, система органів державної влади не формується, і лише у визначених законодавством випадках окремі ТО ЦОВВ можуть функціонувати на рівні міст і районів у містах, а також мати представництва на рівні сіл та селищ. Прикладом можуть слугувати положення ч. 1 ст. 15 ЗУ «Про Національну поліцію», яка закріплює, що територіальні органи поліції утворюються як юридичні особи публічного права в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, районах, містах, районах у містах та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи в межах граничної чисельності поліції і коштів, визначених на її утримання [452]. Водночас у селах та селищах можуть утворюватися відділення, які підпорядковуються районним управлінням поліції, однак не мають статусу самостійного територіального органу.

Крім того, правовий режим воєнного стану дозволив за встановленою процедурою замість органів місцевого самоврядування формувати на рівні населених пунктів військові адміністрації [467]. При цьому слід враховувати, що в розумінні вказаного ЗУ населений пункт фактично ототожнюється з територією територіальної громади.

Свою специфіку має організація публічної влади на республіканському та субрегіональному рівні (в районах) в АРК, де на республіканському рівні функціонує особлива система органів влади, притаманна виключно АРК, а на субрегіональному – функціонують не органи влади автономії, а органи державної влади у вигляді МДА, які є невід’ємним елементом системи виконавчої влади України. За їх допомогою виконавча влада України інтегрується в публічну владу АРК.

Системно-структурна організація державної влади є складним поняттям, яке включає в себе конкретні державно-владні інституції, передбачені законодавством, внутрішньоорганізаційну будову органів державної влади та

систему взаємозв'язків між ними. Як правильно вказує С. Г. Серьогіна, структурованість, наявність власної будови, яка зумовлена цілями, завданнями, функціями, які здійснює відповідний орган, є невід'ємною ознакою будь-якого органу публічної влади [538, с. 42].

Ключовим елементом системно-структурної організації публічної і, в тому числі, державної влади є орган, тому постає необхідність з'ясувати сутність цього поняття. З'ясування сутності «органу влади» має на меті відмежувати його від інших публічно-владних інституцій (посадових осіб, структурних підрозділів тощо) та встановити його місце в системно-структурній організації влади. Варто зазначити, що ця проблематика ставала предметом дослідження вчених різних суспільних наук, але найбільш всебічно досліджувалась представниками економічної теорії та менеджменту (менеджменту організацій), для яких організація, її види, структура тощо є одним з основних предметів дослідження [284; 305], а орган влади розглядається як різновид організації. Не оминули увагою поняття органу влади і теоретики права [72; 78; 92; 504]. Висвітлюється вказана тематика і в науці державного управління [225].

Щодо поняття органу держави, то автори Великої української юридичної енциклопедії вважають його структурним елементом апарату держави, створений державою чи обраний безпосередньо народом колектив державних службовців або один державний службовець, наділений державно-владними повноваженнями та необхідними матеріально-технічними засобами для виконання завдань і функцій держави [502, с. 384]. У свою чергу укладачі Великого енциклопедичного юридичного словника формулюють «орган держави (від грец. *όργανον* – інструмент, знаряддя) як структурно організований елемент державного механізму, наділений владними повноваженнями та необхідними матеріальними засобами для здійснення завдань, пов'язаних з реалізацією тієї чи іншої функції держави» [61, с. 565].

Хочемо відзначити, що завданням представленої роботи не виступає комплексне дослідження органу публічної влади, тому звернення до цієї

проблематики здійснюється лише з метою висвітлення рівня організаційної складності органу влади та його залученості в механізм держави.

На наш погляд, в Україні орган публічної влади – це відносно відокремлена частина єдиної системи державної влади, побудованої за конституційним принципом поділу влади, або системи органів місцевого самоврядування, побудованої на засадах функціонального розмежування повноважень, або системи органів влади АРК, що формується на підставі КУ та ЗУ, у чітко визначеному порядку, з метою реалізації публічно-владних повноважень, спрямованих на забезпечення публічного інтересу, особовий (посадовий) склад якого об'єднується правовими зв'язками в одне ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою визначених форм організації й методів діяльності та має право ухвалювати загальнообов'язкові до виконання на цій території рішення.

Ускладнений характер органу влади полягає в наявності у нього складної внутрішньої будови, яка може налічувати значну кількість ланок і рівнів. Остання ознака зумовлює науковий інтерес до аналізу сутності внутрішньої складової органу – його організаційної структури. Зокрема, представники науки державного управління визначають організаційну структуру органу як сукупність структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.) та взаємозв'язок між цими структурними елементами [105, с. 246]. Ще один управлінець О. Н. Євтушенко, разом з В. І. Андріяш, досліджуючи організаційну структуру органу державної влади, вказує, що вона залежить від місця органу в організаційній структурі державного управління, обсягу та змісту його компетенції і, відповідно, ролі в управлінні суспільними процесами [130, с. 9]. Таким чином, переважна більшість фахівців у сфері державного управління розглядають структуру органу влади як сукупність взаємопов'язаних структурних елементів (підрозділів, посадових осіб та ін.).

На наш погляд, у роботах з державного управління організаційна структура управління доволі часто ототожнюється з субординаційною структурою і визначається як упорядкована сукупність служб, відділів,

підрозділів та окремих посадових осіб, що перебувають у взаємозв'язку і співпідпорядкованості й виконують певні управлінські функції. При цьому не завжди враховується, що сама структура органу влади утворюється не лише з його безпосередніх складників, а й зі структурних елементів його внутрішніх підрозділів. За нашим переконанням, зазначені характеристики дозволяють говорити про структуру органу влади як про складний полісистемний комплекс, пронизаний різними видами зв'язків (координаційними та субординаційними) між цими структурними елементами. Таким чином, об'єктом структуризації в «організаційній структурі органу державної влади» можуть виступати сама організація (структура організації), окремі її підрозділи, керівний апарат (структура керівництва) і кожен елемент як самої організації, так і її апарату, якщо розглядати їх окремо (структура кадрів органу, структура технічних засобів, структура методів управління, структура функцій управління тощо).

Вагому увагу приділено організаційній структурі в юридичній науці. Так, Г. В. Чапала аналізує структуру та складові елементи влади [617, с. 13–16]. А. М. Онупрієнко розглядає систему вертикального поділу влади [325, с. 6–35]. У свою чергу Н. М. Мужикова зауважує, що структура сприяє збереженню стійкого стану системи, тому надає їм цілісності. Стосовно системи структура є показником її зорганізованості. Наявність структури – невід'ємний атрибут усіх реально існуючих систем, у тому числі організаційних, до яких належать органи державної влади і органи місцевого самоврядування [296, с. 16].

На наш погляд, раціонально екстраполювати науковий досвід різних галузей науки щодо виокремлення ланок та рівнів управління в межах організаційної структури органу влади на дослідження системно-структурної організації публічної влади. Вважаємо, що вони є самостійними елементами організаційної структури органів влади. Ланки виділяються з урахуванням функціональної характеристики структурного підрозділу (наприклад, в органі державної влади це може бути департамент, управління, відділ або окремий

державний службовець), а рівні визначають певну диференціацію за ієрархічним принципом ланок, що існують. Залежно від кількості рівнів організаційна структура може бути дворівневою, трирівневою тощо. При цьому слід звернути увагу, що максимальна кількість таких рівнів для ефективності функціонування органу влади має становити не більше п'яти. Крім того, рівні можуть формуватися за територіальним принципом, у зв'язку з чим відбувається прив'язка діяльності органу до території. Такі рівні враховують наявну систему адміністративно-територіального поділу, проте мають обмежуватись критеріями доцільності діяльності органу влади на відповідному територіальному рівні, про що зазначалось у підрозділі 1.6.

Важливим елементом системно-структурної організації державної влади є внутрішні зв'язки. У сфері юриспруденції прийнято вирізняти вертикальні (субординаційні) та горизонтальні (координаційні) зв'язки, що, на наш погляд, є обґрунтованим. Перші зумовлені відносинами підпорядкованості між органами державної влади, а другі – відносинами взаємозв'язку та взаємодії. Внутрішні зв'язки визначаються правом (інструкціями з діловодства, регламентами тощо), і від досконалості їхнього правового регулювання безпосередньо залежить обмін інформацією та, як наслідок, ефективність здійснення діяльності органу влади [58, с. 189].

Організаційні структури державного органу різноманітні й ураховують особливості розмірів штатів, складності та сфери діяльності органу влади. Дослідники вирізняють від 4 до 30 типів організаційної структури інституції, у яких проявляються особливості організації [132, с. 222–229]. Такі типи організаційної структури розроблені для підприємств, установ, організацій, проте, на наш погляд, вони є універсальними й можуть застосовуватись і до органів влади, які створюються як державні установи.

Так, у теорії управління виділяють кілька найбільш поширених організаційних структур установи, які в певному поєднанні застосовуються і до органів державної влади: 1) лінійні; 2) функціональні; 3) лінійно-функціональні; 4) дивізійні (філійні); 5) матричні; 6) лінійно-штабні

(штабні); 7) проєктні; 8) програмно-цільові [130]. На наш погляд, окремі з наведених типів організаційної структури установ, які є найбільш універсальними, можуть бути застосовані для юридичної характеристики системно-структурної організації органів державної влади. Вважаємо, що для цього можна використати лінійні, функціональні, лінійно-функціональні, філіальні, матричні, проєктні та програмно-цільові типи. Саме вони дозволять виявити специфіку внутрішньоорганізаційної будови органів державної влади, особливості організації правового статусу їхніх структурних підрозділів та сформовані зв'язки між ними.

Лінійна має назву ще ієрархічної або бюрократичної, з чого виходить, що це структура з жорсткою вертикальною формою управління. Функціональна структура передбачає чітку спеціалізацію структурних підрозділів органу влади. Найбільш поміркованою та раціональною є лінійно-функціональна структура. Важливим з точки зору територіальної організації певного органу є філіальний тип структури. Він передбачає формування структурних підрозділів або за галузевим спрямуванням, або закріплення їх за територіальним поділом. Матрична структура передбачає подвійне підпорядкування структурних підрозділів органу влади, наприклад, у межах реалізації компетенції та в межах політичної діяльності. Проєктна структура передбачає створення організації чи команди, робочої групи для реалізації проєкту з подальшим припиненням її діяльності. Близькою за сутністю до проєктної є програмно-цільова структура, яка складається в організації з тимчасових творчих колективів для виконання окремих програм або вирішення конкретних проблем [132, с. 222–229].

Аналіз практики роботи державних органів демонструє універсальність типів організаційної структури та поєднання їх у системно-структурній організації відповідного органу. Зважаючи на це, пропонуємо визначити організаційну структуру кожного органу державної влади в Україні.

В організаційній структурі ВРУ простежується поєднання лінійно-функціональної (лінійна – при взаємодії Голови ВРУ з апаратом, або з

комітетами, або із своїми заступниками, а також при організації при Голові ВРУ консультативно-дорадчих органів, наприклад, Консультативної ради з питань місцевого самоврядування [442]; функціональна – при роботі комітетів і тимчасових комісій, які формуються за галузевою, міжгалузевою або функціональною ознакою і робота яких розмежовується за предметами відання, або під час діяльності структурних підрозділів апарату), матричної (у процесі функціонування депутатських груп та фракцій, які в структурі ВРУ координуються керівництвом ВРУ через Погоджувальну раду депутатських фракцій та груп (див.: [475]) та підпорядковані керівному органу політичної партії, яка сформувала депутатську фракцію чи групу) структури. У структурі парламенту поєднуються координаційні та субординаційні організаційні зв'язки, однак з перевагою перших. Водночас субординаційні зв'язки проявляються лише у відносинах між керівництвом ВРУ та її апаратом, а також у діяльності депутатів і депутатських фракцій (груп), до складу яких вони входять. Як ми бачимо, ці типи формування організаційної структури охоплюють усі внутрішні елементи українського парламенту. Порядок формування структури органів влади визначається відповідними регламентами або положеннями, що приймаються цим органом.

Наприклад, структура апарату ВРУ (як найбільш розгалуженого структурного елемента парламенту) затверджується більшістю голосів народних депутатів від конституційного складу ВРУ за поданням комітету, до предмета відання якого належать питання регламенту (ч. 2 ст. 7 ЗУ «Про Регламент Верховної Ради України» [475]). Крім структури, важливе значення має чисельність її апарату. Як правило, у межах коштів, що передбачаються у відповідному бюджеті на організацію і діяльність органу влади, встановлюється гранична чисельність працівників апарату. Так, для апарату ВРУ встановлено граничну чисельність його працівників – 1115 штатних одиниць [385; 484].

В організаційній структурі президентури переважає лінійно-функціональна (лінійна – в організації роботи апарату Президента в цілому

різних допоміжних органів і служб спеціальної спрямованості згідно з п. 28 ст. 106 КУ), формування якого пов'язано з єдиноначаллям в роботі Президента, тобто результати роботи структурних підрозділів апарату вводяться в дію актами ПУ; функціональна – реалізована в структурі Офісу Президента як одного зі структурних елементів апарату [341], а також у структурі президентських органів, які отримали конституційне закріплення – Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБОУ) [340] та постійного представництва Президента в АРК [345]) з поєднанням із філіальною (функціонування постійного представництва в АРК [471], призначення голів МДА, призначення голів дипломатичних представництв та відомств, тощо) структурою. Відповідно до п. 17 Положення про Офіс ПУ структура Офісу ПУ затверджується ПУ за поданням Керівника Офісу ПУ [461]. При цьому привертає до себе увагу той момент, що чинне положення про Офіс ПУ, на відміну від попередніх, не містить інформації про граничну чисельність його працівників та про порядок її встановлення. В останньому Указі ПУ гранична чисельність працівників була зафіксована на рівні 432 штатних одиниць [381].

Отже, особливість організаційної структури президентури полягає в наявності значної кількості допоміжних структур, які формує ПУ та наділяє їх відповідними завданнями (див.: [38, с. 10]). За нашою думкою, система відносин між структурними підрозділами «президентури» обумовлена субординаційними зв'язками, які впливають із вищезгаданого принципу єдиноначалля, який виходить із конституційно-правового статусу ПУ.

Вважаємо, що організаційна структура КМУ також поєднує лінійну та функціональну моделі. Лінійна модель відображена в конституційно-правовому статусі Прем'єр-міністра України – керівника КМУ й виконавчої гілки влади. На користь цієї моделі свідчать особливості його призначення та відставки, що тягнуть за собою відставку всього складу КМУ (ст. 13 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України») [440]. Крім того, КМУ може утворювати консультативно-дорадчі органи, які можна також вважати проявом лінійного

типу його структури. Через ці органи відбувається спеціалізоване дослідження певних питань та підготовка варіантів їхнього вирішення. Для прикладу, це Національна рада з відновлення України від наслідків війни, Національна рада України з питань розвитку науки і технологій, Комісія з питань вищого корпусу державної служби, Рада з міжнародної торгівлі, Ідентифікаційний комітет з питань науки тощо [192].

Функціональний тип структурної організації КМУ проявляється в кількох аспектах: 1) входження до його складу міністрів, які, будучи очільниками відповідного міністерства, відповідальні за певний напрямок (галузь, сферу) державної політики; 2) діяльність урядових комітетів у структурі КМУ [496]; 3) структурованість секретаріату КМУ [432]. Проявом філіального типу структури є функціонування в системі підпорядкування КМУ центральних і місцевих органів виконавчої влади.

У діяльності вітчизняного Уряду простежується також і матричний тип організації. Згідно з положеннями чинного законодавства посади членів КМУ є політичними (ч. 3 ст. 6 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»). Відповідно до ч. 1 ст. 11 цього Закону Програма діяльності КМУ базується на узгоджених політичних позиціях та програмних завданнях коаліції депутатських фракцій у ВРУ. Таким чином, на відміну від посади державного службовця, на якого поширюється дія принципу політичної неупередженості [390], на членів КМУ дія законодавства про державну службу не поширюється. З цього виходить імовірність політичної ангажованості членів Уряду і здійснення політичними силами (політичними партіями) на них впливу. Останнє зумовлено процедурою призначення членів Уряду ВРУ після попереднього узгодження кандидатур у депутатських фракціях. Більше того, досить часто членом Уряду стає народний депутат України, який належить до певної політичної сили. Тому вплив політичних сил, що існують в українському суспільстві, на члена КМУ є досить значним і законодавством не обмежується. На наш погляд, таке становище можна розцінювати як негативне явище, оскільки процес формування й реалізації напрямків внутрішньої і зовнішньої політики держави

має відповідати принципам неупередженості й об'єктивності.

Варто зазначити, що найбільш структурно ускладненим елементом Уряду є його секретаріат. Згідно з Положенням про Секретаріат КМУ (п. 4 ч. 6) структура та його гранична чисельність затверджується КМУ за поданням міністра КМУ [428]. Станом на 2025 р. чисельність секретаріату КМУ становить 783 особи [112].

Досить широкий арсенал типів організаційної структури використовується в діяльності ЦОВВ, які становлять другий після КМУ рівень виконавчої влади. На наш погляд, самі ЦОВВ являють собою систему, тобто не існують відірвано один від одного, а перебувають у взаємодії, починаючи від порядку утворення й завершуючи питаннями відповідальності й припинення повноважень. Примітно, що ст. 1 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» закріплює систему ЦОВВ у вигляді міністерств України та інших ЦОВВ [497]. За нашим переконанням, таким визначенням законодавець намагався підкреслити особливе значення саме міністерств, відводячи іншим елементам цієї системи другорядне значення, навіть не конкретизуючи їх у перших нормах закону. Крім того, важливе значення має закріплення положення про те, що «система ЦОВВ є складовою системи органів виконавчої влади, вищим органом якої є КМУ». Узагальнюючи зміст цього положення, можна уявити виконавчу владу в Україні як складний полісистемний, багатоелементний комплекс різних виконавчих органів, який потребує особливих типів системно-структурної організації.

При цьому кількість елементів системи ЦОВВ, закріплених в ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», свідчить про її значну складність [497]. Такими елементами є міністерства (ст. 6), агентства, служби, інспекції, комісії, бюро (ст. 16, 17), центральні органи зі спеціальним статусом (ч. 1 ст. 24), інші центральні органи зі спеціальним статусом (ч. 1 ст. 24). Більш детально схема спрямування й координації КМУ (через відповідних членів КМУ) діяльності ЦОВВ закріплена в постанові КМУ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [455].

Варто відзначити, що структура ЦОВВ залежить від їхнього виду. У системі ЦОВВ провідне місце посідає міністерство, що зумовлено такими чинниками: 1) лише міністерство виробляє та реалізує державну політику в певній сфері чи за певним напрямком; 2) міністр, як очільник міністерства, входить до складу КМУ, бере участь в організації його роботи та реалізації ним повноважень; 3) діяльність інших центральних органів (крім міністерств) спрямовується і координується КМУ безпосередньо та через відповідних членів КМУ.

При цьому за характером організації влади всі ЦОВВ є єдиноначальними інституціями. У тлумачних словниках єдиноначальність розглядається як принцип управління, за яким керівникові надаються широкі управлінські повноваження при персональній відповідальності за результати роботи [59]. За нашою думкою, у практиці функціонування органів публічної влади важливо поєднувати принципи єдиноначальності й колегіальності, оскільки такий синтез позитивно впливає на характер прийнятих рішень у системі державної влади в цілому. Єдиноначальні органи влади, у яких рішення одноосібно ухвалює керівник, поставлені перед необхідністю проводити додаткові організаційні форми роботи задля визначення спільної позиції різних суб'єктів щодо питання, яке пропонується врегулювати. Відповідними формами можуть бути наради, засідання колегій, дорадчих комісій тощо. Прийняття рішень колегіальними органами передбачає їх обговорення та голосування, не вимагаючи проведення додаткових організаційних форм.

У зв'язку з тим, що ЦОВВ є єдиноначальними органами, в основі організації (формування структури, прийняття рішень) яких стоїть керівник такого органу, такими формами, які полегшують прийняття рішення останнім (допоміжними організаційними формами) є засідання колегії, а також робота інших консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів (наприклад, науково-консультативні ради чи комісії). Так, згідно зі ст. 14 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» колегія та інші консультативно-дорадчі

органи є факультативними структурними підрозділами міністерства, і їхнє формування та функціонування є повною прерогативою міністра. При цьому привертає до себе увагу те, що процитована стаття присвячена колегії міністерства, а колегії інших ЦОВВ – ст. 22 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади». Утім за змістом ці норми збігаються та повторюють одна одну. Крім того, ст. 22 цього Закону сформульована досить широко, охоплюючи і діяльність міністерства. Як нам здається, доволі дискусійною є обрана законодавча техніка. Вважаємо, що ці норми можна об'єднати.

За нашою думкою, за лінійним типом організовано відносини структурних підрозділів міністерства з міністром та його заступниками. Проявом функціонального типу є структура апарату міністерства, яка затверджується наказом міністра (наприклад: [485]). Внутрішні структурні підрозділи апарату сформовано з урахуванням галузевого та функціонального призначення.

Крім того, слід виокремити особливості організаційної структури інших ЦОВВ – агентств, служб, інспекцій, бюро тощо, тих, що мають спеціальний статус. До цих особливостей, на наш погляд, слід віднести таке:

1. Їх очолює керівник (на відміну від міністерства), який має заступників.

2. Закон наводить систему центральних органів зі спеціальним статусом (Антимонопольний комітет України, Фонд державного майна України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку), проте їхня організаційна структура визначається окремими законами. В іншому положення ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» закріплюють аналогічні до міністерства структурні підрозділи, аналіз яких здійснено вище.

Крім того, варто відзначити доволі розвинений філіальний тип

структури ЦОВВ, який проявляється у формуванні територіальних органів. Зауважимо, що законодавство передбачає дві моделі таких територіальних органів – із правом юридичної особи та без нього. У той же час структура міністерства відрізняється від структури інших ЦОВВ процедурою формування, а саме: територіальні органи міністерства можуть утворюватися, ліквідовуватися, реорганізовуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи [265]. Це перетворює апарат міністерства на складне структурне формування, що становить організаційно поєднану сукупність структурних підрозділів і посад та може мати свої територіальні підрозділи.

Згідно з п. 8 ч. 2 ст. 8 та ч. 3 ст. 11 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» відповідний міністр затверджує структуру апарату міністерства і його територіальних органів [497]. При цьому відповідно до ч. 2 ст. 20 вказаного Закону структуру апарату ЦОВВ затверджує керівник ЦОВВ за погодженням із міністром, який спрямовує та координує діяльність ЦОВВ. Таке законодавче положення вказує на значну залежність ЦОВВ з числа не міністерств від відповідного міністра у процесі формування їхньої власної структури. Також КМУ визначає граничну чисельність для працівників апарату і ТО ЦОВВ, інших державних органів [110].

Важливе місце в системно-структурній організації державної влади посідають місцеві органи виконавчої влади – МДА. Територіально вони запроваджені в областях, районах, містах зі спеціальним статусом та районах цих міст. Тому територія їхньої діяльності частково збігається з територією юрисдикції таких владних інституцій: 1) ТО ЦОВВ, територіальною основою яких можуть бути АРК, області, міста Київ та Севастополь, райони, райони в містах, міста обласного, республіканського (АРК) значення; 2) якщо це передбачено положенням про міністерство та інший ЦОВВ або ЗУ – міжрегіональних територіальних органів – повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць [435].

Будова МДА також відрізняється поєднанням різних типів

організаційної структури. Насамперед слід зазначити, що адміністрація є єдиноначальним органом влади, у якому голова місцевої державної адміністрації несе персональну відповідальність за результати роботи. Тому саме ця посадова особа повністю організовує роботу адміністрації, а рішеннями останньої є акти, прийняті в розпорядчому порядку її головою. За нашою думкою, це зумовлює перевагу лінійного типу організаційної структури МДА, оскільки всі структурні підрозділи цього органу державної влади створюються його очільником на основі рекомендаційного переліку (див.: [430]) та йому підпорядковуються. Крім того, її голова використовує різний арсенал форм роботи, які мають забезпечити ухвалення обґрунтованих, повних та об'єктивних рішень. Прикладом може слугувати функціонування колегії МДА [434], яка діє як консультативно-дорадчий орган, розробляючи рекомендації для МДА та виступаючи майданчиком для колективного і вільного обговорення найважливіших напрямів її діяльності. Згідно з п. 9 ч. 1 ст. 39 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» голови МДА утворюють для сприяння здійсненню повноважень останніх консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи, служби й комісії, члени яких виконують свої функції на громадських засадах, а також визначають їхні завдання, функції та персональний склад.

Одночасно в організаційній структурі МДА враховано і функціональну модель, яка проявляється в формуванні структурних підрозділів за функціональною ознакою, наприклад: а) економічного розвитку, торгівлі, залучення інвестицій, забезпечення виконання державних програм та контролю за їхнім виконанням; б) внутрішнього аудиту; в) соціального захисту населення; г) інформаційної діяльності й комунікацій з громадськістю; г) цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації; д) надання адміністративних послуг або з питань організації діяльності центру надання адміністративних послуг (для Київської й Севастопольської міських держадміністрацій); е) оборонної роботи; є) цивільного захисту; ж) ветеранської політики.

У структурі МДА також поширеною є матрична структура організації. Більшою мірою вона стосується взаємин із територіальними органами ЦОВВ. Ураховуючи, що самій місцевій державній адміністрації заборонено формувати структурні підрозділи, які б дублювали функції територіальних органів (див.: [435]), сформовані територіальні органи або відповідні структурні підрозділи МДА мають подвійне підпорядкування: у структурі МДА – її керівництву, а зовні – територіальним органам ЦОВВ вищого рівня та відповідному ЦОВВ.

Варто звернути увагу, що згідно з п. 17 Типового регламенту місцевої державної адміністрації організація роботи апарату місцевої держадміністрації здійснюється відповідно до цього Регламенту та положення про її апарат, що затверджується головою місцевої держадміністрації [436]. У свою чергу гранична чисельність працівників МДА на сьогодні встановлена КМУ для кожної місцевої державної адміністрації в цілому та для її апарату (ч. 2 ст. 47 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації») [109].

Особливо важливе значення в системі структурних підрозділів органу державної влади посідає апарат. Апарат – це допоміжний, обслуговуючий структурний підрозділ, який зазвичай формується з метою здійснення правового, наукового, організаційного, документального, інформаційного, експертно-аналітичного, фінансового і матеріально-технічного забезпечення діяльності органу державної влади. Інколи функціонал апарату деталізується тими положеннями, які мають особливо важливе значення для певного органу влади. Наприклад, крім вищезазначених функцій, у ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» закріплюється, що апарат займається підготовкою аналітичних, інформаційних та інших матеріалів, систематичною перевіркою виконання актів законодавства та розпоряджень МДА, поданням методичної та іншої практичної допомоги місцевим державним адміністраціям та органам місцевого самоврядування. Досить специфічно визначений апарат міністерства – як організаційно поєднана сукупність структурних підрозділів і посад, що забезпечують діяльність міністра, а також виконання покладених

на міністерство завдань (ст. 11 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади») [497]. При цьому формулювання апарату іншого ЦОВВ уже не містить згадки про єдність посад (ст. 20 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади»), що свідчить про таке: 1) розрізнення структурних підрозділів і посад; 2) входження до структури іншого ЦОВВ виключно структурних підрозділів. Незважаючи на те, що законодавство закріплює менше значення інших ЦОВВ при здійсненні виконавчої влади порівняно з міністерствами, поєднання посад із самостійними підрозділами дозволено саме для міністерства. При цьому такі посади відповідних спеціалістів, як правило, запроваджуються в тому разі, коли недоцільно утворювати в апараті самостійні підрозділи. На наш погляд, такий неоднаковий підхід до структури апаратів ЦОВВ є невиправданим і сумнівним.

У цілому можемо констатувати забезпечувальну діяльність апаратів органів державної влади для роботи самих органів та їхнього керівництва. Крім того, саме апарат перетворюється на найбільш організаційно ускладнений структурний підрозділ будь-якого органу державної влади, який складається із самостійних структурних підрозділів та службовців.

Водночас апарати в різних органів державної влади мають різний правовий статус. Так, згідно з положенням про апарат ВРУ – він є «постійно діючим органом». Так саме Секретаріат КМУ, який де-факто є його апаратом, – є його «постійно діючим органом». У діяльності ПУ поняття апарату взагалі не знайшло юридичного закріплення, а залишається поняттям доктринальним, яке позначає сукупність консультативно-дорадчих та допоміжних органів і служб, що діють при ПУ. Основним таким допоміжним структурним підрозділом апарату ПУ є його Офіс, який згідно з Положенням про нього регламентується як «постійно діючий допоміжний орган» [464]. Водночас апарат МДА та ЦОВВ не визначається як орган. Це викликає необхідність з'ясувати правовий статус апарату як самостійного органу в структурі іншого державного органу та як структурного підрозділу такого органу.

На наш погляд, при визначенні правового статусу апарату в першому та

другому випадках має значення рівень самостійності їхньої участі в суспільних відносинах при здійсненні діяльності.

Апарат, що створюється як структурний підрозділ іншого органу не має ознак самостійності при здійсненні діяльності, не може вступати в суспільні відносини від власного імені, а лише від імені органу влади. У свою чергу апарат, який створюється із статусом органу, є юридичною особою, має право власності на майно, правоздатність, здатність самостійно виконувати зобов'язання та можливість захищати свої інтереси в суді.

Перелік самостійних структурних підрозділів визначається законодавцем. Для ВРУ вони закріплені в постанові ВРУ «Про структуру апарату Верховної Ради України» [484], для КМУ – постанові КМУ «Про затвердження структури Секретаріату Кабінету Міністрів України» [432], а для ЦОВВ, їхніх територіальних органів та МДА – постанові КМУ «Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій» [489]. Система структурних підрозділів апарату ЦОВВ є досить складною і включає такі види, як (1) департаменти, (2) головні управління, (3) управління (самостійний відділ), (4) самостійний сектор, (5) відділ у складі департаменту (управління), (6) відділення.

Крім того, для міністерств установлено власну організаційну структуру апаратів, яка складається з (1) директорату, (2) директорату стратегічного планування та європейської інтеграції, (3) експертної групи, (4) головного управління у складі директорату, (5) відділу у складі директорату (головного управління), (6) секретаріати. При цьому запровадження властивих виключно міністерству структурних елементів апарату, не позбавляє можливості мати і такі, що передбачені для інших ЦОВВ.

Вказані структурні підрозділи різняться між собою за обсягом і напрямками діяльності, за кількістю працівників та кількістю внутрішніх структурних підрозділів. Наприклад, департамент утворюється для виконання окремих завдань із реалізації державної політики за певними напрямами

діяльності центрального органу виконавчої влади, за умови, що в його складі буде не менш як чотири відділи. У разі коли штатна чисельність департаменту перевищує 32 одиниці, до його складу можуть входити управління (не менше двох).

Найдрібнішим елементом системно-структурної організації державної влади є:

- посадовий (персональний) склад органу державної влади;
- службові особи структурних підрозділів апарату.

Пропонуємо більш детально зупинитись на запропонованій класифікації.

Посадовий (персональний) склад органу державної влади регламентується законом, що визначає правовий статус відповідного органу і залежить від того, який це орган за характером здійснення влади – колегіальний чи єдиноначальний (одноосібний). Особливістю посадового (персонального) складу органу державної влади є те, що ці особи згідно із законодавством виведені з-під дії ЗУ «Про державну службу» і на них поширюється дія іншого законодавства. Так, до персонального складу ВРУ входять народні депутати, правовий статус яких визначається спеціальним ЗУ «Про статус народного депутата України» [481]. Відповідно до положень цього Закону народний депутат є обраним представником Українського народу, а отже, не має посади державної служби. Правовий статус ПУ також відрізняється від статусу державного службовця і визначений у КУ як глава держави (ст. 102). Тому ЗУ «Про державну службу» у ст. 3 відносить ПУ до переліку суб'єктів, на яких його дія не поширюється [390]. Аналогічний підхід застосований у законодавстві щодо членів КМУ. ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» у ст. 6 закріплює, що посади членів КМУ належать до політичних посад, на які не поширюється трудове законодавство та законодавство про державну службу [440]. У зв'язку з цим і керівники міністерств, як ЦОВВ та їхні перші заступники та заступники, не є державними службовцями. І лише керівники інших ЦОВВ є державними службовцями, за виключенням

суб'єктів, перелічених у ст. 3 ЗУ «Про державну службу» [390].

Загальна практика, за якої персональний склад вищих органів державної влади не належить до посад державної служби, була поширена і на МДА. Так, голови МДА та їхні заступники виведені з-під дії ЗУ «Про державну службу», що дозволило залишити ці посади політично ангажованими з можливістю підтримки певної політичної партії. Крім того, ця практика надає можливість вищим органам влади розраховувати на підтримку цими особами певної політичної позиції та вивести посади керівного складу з-під механізму їхнього конкурсного заміщення, залишаючи нинішній спосіб призначення. У зв'язку з цим варто підтримати справедливую критику дослідників наведеного законодавчого підходу, який негативно позначається на правовому статусі МДА [55; 56].

Службові особи структурних підрозділів апарату органів державної влади діють відповідно до ЗУ «Про державну службу». Водночас елементом системно-структурної організації органу державної влади, на наш погляд, можна вважати лише тих осіб, які обіймають посади державної служби та здійснюють встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу.

Аналіз організаційної структури органів державної влади дозволяє нам зробити висновки, що саме в системі президентури, а також у системі виконавчої влади і, більшою мірою, в системі ЦОВВ переважає філіальний тип організації влади, який передбачає територіальне розгалуження цих органів через формування територіальних представництв. Крім того, такий тип притаманний системі судової влади, а також органам системи охорони правопорядку, які забезпечують законність, у тому числі на різних територіальних рівнях. При цьому важливо при формуванні філійних елементів організаційної структури органів державної влади урахувати критерії, які наведені нами при обґрунтуванні авторської моделі територіальної організації влади (підрозділ 1.6).

Також хочемо наголосити, що системно-структурна організація

державної влади безпосередньо пов'язана з її територіальною організацією. У зв'язку з цим структура та штатний розпис органів публічної влади та їх апаратів має враховувати розмір території, на якій вони створюються, а також завдання, виконання яких має забезпечити орган публічної влади.

Положення цього підрозділу щодо проблематики особливостей системно-структурної організації державної влади та її взаємозв'язок з територіальною організацією влади додатково висвітлено в деяких наукових статтях дисертанта [246; 684].

2.2. Вищі органи державної влади в системі територіальної організації публічної влади в Україні

Державна влада, як одна з підсистем публічної влади, здійснюється органами державної влади від імені народу України. У процесі формування системи органів державної влади ключове значення має принцип її поділу (ст. 6 КУ). Саме цей принцип убезпечує державу від свавілля й монізму однієї владної структури та дозволяє перерозподілити функції держави таким чином, щоб вони реалізовувались найбільш ефективно, під взаємоконтролем самих органів влади. Водночас принцип поділу державної влади передбачає формування певних органів або розгалуженої системи органів у межах кожної з гілок влади, які будуть здійснювати законодавчі, виконавчі та судові функції відповідно.

Категорія «вищі органи державної влади» покликана продемонструвати наявність певної вертикальної ієрархії в системі державної влади. За такої ієрархії передбачається можливим виділити вищі органи державної влади, центральні органи та місцеві органи влади. Для вищих та центральних органів територією юрисдикції, як правило, виступає вся територія України, а значить, вона і є їхньою територіальною організацією. Проте вищі та центральні органи влади часто мають складну організаційну структуру, яка налічує низку відокремлених структурних елементів, або тісно взаємопов'язаних із ними у зв'язку з порядком утворення органів, що можуть мати іншу, більш обмежену

територіальну юрисдикцію. Така складна структура використовується з метою ефективності виконання покладених на ці органи повноважень, з метою децентралізації або деконцентрації їхньої управлінської діяльності та врахування особливостей конкретної території під час прийняття рішень. Водночас часто можна спостерігати хаотичність дій органів влади при формуванні територіальних підрозділів, неврахування доцільності їхнього існування, що вимагає чіткого закріплення критеріїв для їхнього створення.

Крім того, необхідність виокремлення саме вищих органів державної влади передбачає необхідність відокремлення від них інших державних органів, які органами державної влади не є. Це вимагає проведення додаткового аналізу класифікації органів влади за цим критерієм.

На сьогодні в теорії права існує дискусія, у межах якої відбувається теоретичне розмежування державних органів та органів державної влади. У роботах одних вчених, зокрема В. Б. Авер'янова [106, с. 48], В. В. Кравченка [203, с. 336], А. Л. Сухорукової [578, с. 242], ці категорії вживаються як синонімічні. Проте у працях низки інших науковців суть державних органів та органів державної влади не збігається. Так, Л. Р. Наливайко проводить розмежування цих категорій, зазначаючи, що статус державного органу може бути визначений підзаконними актами, прийнятими на основі так званих статусних законів, натомість статус органів державної влади визначається виключно КУ і (або) ЗУ [306, с. 478]. У свою чергу А. Г. Равлюк вважає, що компетенція відіграє значну роль у встановленні місця конкретного органу серед інших органів державної влади, є своєрідним засобом (формою) суспільного поділу праці з професійного управління державою її владними органами і суспільством [504, с. 58].

Водночас на практиці і в нормативних правових актах ці поняття часто використовуються як синоніми. Яскравим прикладом може слугувати постанова КМУ «Про затвердження Порядку функціонування центру збору фінансової звітності», у якій Уряд надав визначення поняття «державного органу», як органу державної влади, в тому числі колегіальний державний

орган, інший суб'єкт публічного права, якому згідно із законодавством надані повноваження здійснювати від імені держави владні управлінські функції та юрисдикція якого поширюється на всю територію України або на окрему адміністративно-територіальну одиницю» [429]. З такого формулювання випливає повне ототожнення наведених понять. Водночас ЗУ «Про державну службу», закріплюючи поняття державного службовця, визначає його як громадянина України, який займає посаду державної служби «в органі державної влади, іншому державному органі». Цим формулюванням Закон, навпаки, показує, що існує різниця між органом державної влади та іншим державним органом. При цьому вживання вказівки «інший», дає підстави вважати, що органи державної влади також є державними органами, проте з-поміж державних органів є і такі, які не є органами державної влади.

Одразу хочемо зауважити, що, використовуючи різні терміни до одного і того ж самого правового явища без будь-яких тлумачень чи пояснень, законодавець закладає основи для правової невизначеності цих понять. Це дає підстави вченим сумніватися в їхній ідентичності й шукати точки дотику. У зв'язку з цим остаточну крапку в цій дискусії має поставити КСУ. Вважаємо, що поки немає чітко визначених у законодавстві ознак для розмежування цих категорій, державний орган слід вважати більш широким за обсягом поняттям, ніж орган державної влади. У зв'язку з цим, приміром, закріплена у ст. 4 ЗУ «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» конструкція «інших державних органів» є всеохопною і поширюється також на сам парламент України.

На наш погляд, в основу систематизації органів держави на види має бути покладено їхній правовий статус. Залежно від нього вважаємо, що слід виокремлювати:

- 1) органи державної влади;
- 2) державні органи.

Крім того, враховуючи складну системно-структурну організацію державної влади, на сьогодні окреме місце в ній посідають одноосібні

публічно-владні суб'єкти, які визначені спеціальним законодавством як посадові особи, проте вони не є структурним елементом певного органу публічної влади, а функціонують як окремий елемент державного механізму. Пропонуємо вважати їх державними посадовими особами та надати їм окрему характеристику.

У зв'язку із запропонованою класифікацією вважаємо необхідним зробити певні пояснення. По-перше, виокремлення «органів державної влади» пов'язано з функціональним поділом державної влади, де уособленням законодавчої влади виступає ВРУ, виконавчої – КМУ, ЦОВВ, МДА, судової – Верховний Суд (далі – ВС). Водночас принцип поділу влади лише на три гілки не охоплює сучасного різноманіття органів влади. Саме тому виказуються позиції, що необхідно виокремлювати додатково контрольно-наглядовий вид влади [12]. К. О. Осадчук зазначає, що в умовах сучасної держави колишня тріада влади виявляється недостатньою. Усе частіше ми говоримо про прямо не визначені, але такі, що реально існують, гілки державної влади: контрольно-наглядову, президентську, виборчу [329, с. 97]. Орган державної влади – це самостійний суб'єкт державної влади, що наділений владними повноваженнями та реалізує функції держави, як-от законодавчу, виконавчу та судову. При цьому, за територіальним принципом, органи державної влади можуть бути вищими, центральними та місцевими.

У свою чергу державні органи являють собою всі органи, що формуються та функціонують у державі, і є частиною державного механізму. Державний орган – це відокремлений елемент державного механізму, створений для виконання функцій держави. Таким чином, державний орган є більш широким поняттям, ніж орган державної влади. За територіальним принципом, державні органи також можуть бути вищими, центральними або місцевими. Враховуючи конституювання лише трьох гілок влади (ч. 1 ст. 6 КУ), до числа «інших державних органів», які діють на загальнодержавному рівні, слід включити Рахункову палату [474], Державне бюро розслідувань [387], органи прокуратури [473], Національну комісію з цінних паперів та

фондового ринку [388], Національну службу з посередництва і примирення [492] та систему виборчих комісій [68; 498]. Їхній правовий статус як державних органів відображений і в законодавстві. Приміром, згідно з ч. 3 ст. 1 ЗУ «Про Рахункову палату», Рахункова палата є вищим державним колегіальним органом фінансового контролю.

До числа державних посадових осіб слід віднести Уповноваженого ВРУ з прав людини та Уповноваженого із захисту державної мови. Саме ці два суб'єкти діють відповідно до окремих статусних законів, які визначають їх як самостійних посадових осіб [417; 488]. Ураховуючи, що вказані державні посадові особи функціонують на загальнодержавному рівні, пропонуємо розглянути особливості їхнього правового статусу й територіальної організації.

Особливості правового статусу українського омбудсмана визначено у ст. 4 ЗУ «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». Через Уповноваженого ВРУ здійснюється один із видів парламентського контролю – контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Разом із тим Уповноважений ВРУ реалізує свої повноваження незалежно від інших державних органів та посадових осіб. У зв'язку з указаним формулюванням виникає питання щодо віднесення ВРУ до числа «інших» органів. На наш погляд, таке законодавче положення до числа «інших» відносить усі державні органи та посадових осіб. А тому відповідь на поставлене питання лежить у площині того, чи належить ВРУ до числа державних органів. У той же час Уповноважений ВРУ як посадова особа функціонує із загальнодержавним правовим статусом. Це підтверджується загальнообов'язковістю прийнятих ним актів у межах усієї країни. Водночас законодавство дозволяє йому мати власних представників. При цьому закон не конкретизує, що таке представництво здійснюється виключно за територіальним принципом. Стаття 11 вказаного Закону закріплює це питання досить лаконічно – Уповноважений ВРУ має право призначати своїх представників у межах виділених коштів, затверджених ВРУ. У зв'язку з цим

на практиці Уповноважений ВРУ призначає своїх представників як за предметною спрямованістю, так і за територіальною, що підтверджується нормами відповідного Положення [427]. Згідно з інформацією офіційного сайту Уповноваженого ВРУ, він має представників у таких сферах: 1) із соціальних та економічних прав; 2) із прав громадян, постраждалих унаслідок збройної агресії проти України; 3) із прав людини в системі органів безпеки й оборони; 4) з інформаційних прав; 5) із прав людини в місцях несвободи; 6) із рівних прав і свобод прав національних меншин політичних та релігійних поглядів; 7) із прав дитини. Крім того, він має представників на рівні регіонів: 1) в АРК та м. Севастополі; 2) в областях: Івано-Франківська, Одеська, Запорізька, Львівська, Полтавська, Рівненська, Закарпатська, Хмельницька, Дніпропетровська, Сумська, Волинська, Донецька та Луганська, Харківська, Черкаська, Чернівецька, Чернігівська [358].

Привертає увагу той факт, що не охопленими роботою представників Уповноваженого ВРУ залишились низка областей – Тернопільська, Херсонська, Київська, Вінницька, Миколаївська, Житомирська, Кіровоградська. Щодо Київської області та м. Києва можна передбачити, що роль представників може бути забезпечена центральним апаратом Уповноваженого ВРУ, але відсутність представників в інших регіонах важко зрозуміти.

При цьому для Уповноваженого ВРУ характерне екстериторіальне представництво. Станом на 2024 р. український омбудсман має двох таких представників – на території Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії та в Королівстві Іспанія. Крім того, згідно з п. 3.1.1 вищевказаного Положення, Уповноважений, окрім представників, може мати регіональні представництва [427].

Особливості правового статусу Уповноваженого із захисту державної мови визначено в ЗУ «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Згідно з ч. 6 ст. 49 цього Закону для забезпечення виконання повноважень Уповноважений призначає представників. Представник

Уповноваженого є працівником секретаріату Уповноваженого і здійснює повноваження, визначені цим Законом, за місцезнаходженням секретаріату або в іншому місці, визначеному Уповноваженим. Таким чином, територіальна організація діяльності представників Уповноваженого визначається ним самостійно. При цьому закон не встановлює прив'язки їхньої діяльності до нинішнього адміністративно-територіального устрою України, що робить межі території їхньої юрисдикції невизначеними.

Враховуючи територіальний принцип організації публічної влади, а також запропоновану нами вище класифікацію, до системи вищих органів державної влади, які функціонують на загальнодержавному територіальному рівні, на наш погляд, слід віднести такі органи, як ВРУ, КМУ, ВС, ПУ.

При цьому може виникати питання щодо правомірності віднесення до числа таких органів ЦОВВ, які також функціонують із загальнодержавним правовим статусом. Вважаємо, що при вирішенні цього питання слід враховувати також системно-структурний і компетенційний чинник, а також те, що ЦОВВ не є органами загальної компетенції та є вищий щодо них орган – КМУ.

Розгляньмо особливості територіальної організації ВРУ. ВРУ – парламент України, що має загальнодержавний статус, тобто поширює свою юрисдикцію на всю територію країни. Цей статус пояснюється насамперед порядком формування ВРУ, яка складається з народних депутатів України, що обираються усіма громадянами країни. Порядок формування надає ВРУ право на загальнодержавне представництво, що відбивається і на території її юрисдикції. Водночас за різних виборчих систем, зокрема мажоритарної системи, можливою є і прив'язка народних депутатів до конкретних виборчих округів, у межах яких вони обираються. І ці виборчі округи не збігаються з територією усієї країни, а є територією обрання народного депутата України. Утім, враховуючи, що парламент України складається з 450 народних депутатів України, які в сукупності представляють у парламенті всю країну, і всіх її мешканців, ВРУ в цілому доцільно вважати органом

загальнодержавного територіального представництва. При пропорційній виборчій системі голосування відбувається за партійні списки в межах загальнодержавного виборчого округу, що робить кандидата у депутати потенційним отримувачем голосів у межах усієї території країни. За такої системи народний депутат також набуває представницьких повноважень щодо всіх громадян України, оскільки поділ на виборчі округи здійснюється лише з метою забезпечення організації виборів.

Важливим теоретико-правовим питанням в аспекті проблематики територіальної організації влади в Україні є предмет представництва, що здійснює український парламент. Іншими словами, чиї інтереси представляє ВРУ – усіх громадян, жителів певної території або всіх одночасно? Відповідь на це запитання лежить у площині сутності принципу демократизму, який є ключовою засадою при формуванні представницьких органів влади, у тому числі й ВРУ. Згідно з цим принципом громадяни країни здійснюють своє волевиявлення за депутатів, тому останні є їхніми представниками. Так, у ст. 1 ЗУ «Про статус народного депутата України» народний депутат України є обраним представником Українського народу у Верховній Раді України й уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені КУ та законами України.

Водночас населення має прив'язку до відповідної території (у зв'язку з визначенням місця проживання), але, на відміну від більш стабільного стану території, стан населення є динамічним (постійно відбуваються процеси його міграції). У практиці державотворчих процесів України під час воєнного стану такі міграції є особливо відчутними. Водночас у ч. 1 ст. 7 вищевказаного Закону закріплено, що народні депутати, обрані в одномандатних виборчих округах, зобов'язані підтримувати зв'язок із виборцями «своїх округів». Тобто законодавець дещо звужує статус народного депутата України, обраного за мажоритарною системою, обмежуючи його представництво відповідним виборчим округом. У зв'язку з цим виникає питання щодо правомірності трансформації політико-соціальних зв'язків між жителями держави та їхніми

представниками при зміні особами місця проживання. Крім того, подібна ситуація ставить під сумнів вид об'єкта представництва. На наш погляд, правовий статус народних депутатів України, який переноситься і на ВРУ, у цілому визначає їх як представників народу України, тобто всіх її громадян незалежно від того, на якій території вони проживають, брали вони участь у виборах чи не брали, перебувають вони на території країни чи поза її межами. Водночас розвиток територіального представництва є досить прогресивним напрямком сучасної еволюції інституту представництва. Саме територіальне представництво сприйняте багатьма європейськими державами – Францією, Польщею, Італією та ін., і це, за нашою думкою, дозволяє досягти найвищої міри відповідальності конкретного депутата перед своїми виборцями. Більш детально формам такого представництва в структурі парламенту присвячено окремі статті дисертанта [244].

Основною функцією ВРУ є законодавча. Крім ВРУ, в унітарній державі жодний інший орган не видає закони. Відповідний конституційно-правовий статус ВРУ зумовлює відсутність будь-яких територіальних законодавчих інституцій у межах адміністративно-територіальних одиниць. Із метою взаємодії з адміністративно-територіальними одиницями та їх населенням українському парламенту вистачає організаційних форм діяльності, зокрема індивідуальної роботи народних депутатів України з виборцями. І навіть внутрішні структурні підрозділи ВРУ не мають відокремлених регіональних і локальних підрозділів і також взаємодіють за допомогою організаційних форм, приміром, проводячи виїзні засідання комітетів чи тимчасових комісій.

Важливе значення для аналізу місця ВРУ в системі територіальної організації влади має система повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою та формування системи публічно-владних інституцій на відповідних територіях. За нашою думкою, український парламент наділений низкою важливих повноважень щодо впливу на територіальну організацію влади. Ці повноваження включають як повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою, так і установчі (щодо формування

органів влади на визначених територіях). Дані види повноважень тісно перетинаються між собою, і зміна адміністративно-територіального устрою позначається й на інституційній організації влади.

Зважаючи на відсутність в Україні спеціального закону про ВРУ, повноваження парламенту закріплено в КУ. При цьому головні з них системно містяться у ст. 85 ОЗУ. До повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою належать, зокрема, ті, що містяться у пп. 3, 29 ч. 1 ст. 85, пп. 13, 16 ч. 1 ст. 92, п. 8 ч. 2 ст. 92 КУ.

Критичний аналіз повноважень, закріплених у п. 29 ст. 85 КУ дозволяє зробити низку узагальнень. По-перше, фіксація виключно такого повноваження свідчить про недостатність у системі повноважень парламенту тих, що реалізуються у сфері адміністративно-територіального устрою. По-друге, система цих повноважень не змінювалась і не доповнювалась із моменту ухвалення КУ. На той час за парламентом закріпили безпосередній вплив на найважливіші адміністративно-територіальні одиниці – райони та міста. При цьому на кожен з них обсяг впливу є різним. Крім того, встановлювався певний вплив на області, адже перелік останніх наводиться в КУ, зміна якої можлива виключно за участі парламенту.

Як нам здається, обсяг повноважень ВРУ у сфері правового регулювання адміністративно-територіального устрою має бути змінено та закріплено в якості основного об'єкта її регулювання виключно території областей, АРК та міст із спеціальним статусом (регіональний рівень). Саме на реорганізацію цих територій, які часто називаються «асоційованими», тобто такими, де поєднується здійснення державної й муніципальної влади, мають поширюватись повноваження ВРУ. Це дозволить зберегти стабільність таких територій і забезпечити демократичний процес у разі їхньої зміни.

Слід також звернути увагу, що рівень районів, щодо реорганізації якого на сьогодні закріплено повноваження ВРУ, уже втратив своє колишнє призначення як території регіонального рівня та економічної основи господарства. На сучасному етапі, до реформи їхнього укрупнення у 2020 р.,

вони більшою мірою використовувалися з управлінської точки зору. Однак після реформування таке їх призначення також було втрачено, що є передумовою для зміни повноважень ВРУ стосовно цього рівня.

Щодо впливу ВРУ на міста слід зазначити, що останні за своїм правовим статусом, порядком організації та системою публічної влади в цілому тотожні до інших елементів локального (базового) рівня – селищ та сіл, вплив на території яких не належить до сфери відання парламенту (див.: [464]). На наш погляд, це є обґрунтованим, і подібна модель має бути застосована до міст.

Вважаємо, що в систему повноважень ВРУ мають бути включені повноваження щодо формування нових областей, їхніх реорганізації (об'єднання, виділення), ліквідації, зміни меж, забезпечення більш спрощеного, ніж внесення змін до КУ, порядку найменування та перейменування, надання їм спеціального статусу.

До установчих конституційних повноважень парламенту, які він реалізовує з урахуванням адміністративно-територіального устрою (оскільки суб'єкти, що формуються, часто мають територіально розгалужену систему управління), за нашою думкою, слід віднести ті, що закріплені у пп. 12, 12¹, 16–21, 25, 30 ч. 1 ст. 85 КУ. Вказані повноваження стосуються: 1) формування КМУ, який у подальшому отримує можливість формувати або брати участь у формуванні системи виконавчої влади на різних територіальних рівнях; 2) формування Служби безпеки України (далі – СБУ), яка створює свої регіональні органи – обласні управління, їхні міжрайонні, районні та міські підрозділи, розміщення і територіальна компетенція яких можуть не збігатися з адміністративно-територіальним поділом України (ч. 1 ст. 11 ЗУ «Про Службу безпеки України»); 3) формування Рахункової палати, територіальна організація роботи якої здійснюється через її структурований апарат, що складається з департаментів, територіальних та інших структурних підрозділів (включаючи патронатні служби членів Рахункової палати) (ч. 3 ст. 17 ЗУ «Про Рахункову палату»). Відповідно до інформації з офіційного сайту Рахункової палати, на сьогодні сформовано регіональні (обласні) та міжрегіональні

(міжобласні) територіальні управління [577]; 4) призначення на посаду та звільнення з посади Уповноваженого ВРУ з прав людини, щодо правового статусу й територіальної організації влади якого нами вже зазначалось у цьому підрозділі; 5) формування Національного банку України, який має відокремлені підрозділи (філії та представництва в Україні, а також представництва Національного банку за кордоном) (ч. 2 ст. 22 ЗУ «Про Національний банк України»); 6) формування Національної ради з питань телебачення та радіомовлення, яка для забезпечення виконання своїх повноважень в АРК, областях, містах Києві та Севастополі призначає представників Національної ради (ст. 83 ЗУ «Про медіа» [446]); 7) формування Центральної виборчої комісії, яка має можливість утворювати власні регіональні й територіальні представництва (п. 4 ч. 3 ст. 7, ч. 5 ст. 33, ст. 35 ЗУ «Про Центральну виборчу комісію»), встановлює систему територіальної організації виборів (п. 7¹ ч. 1 ст. 17 ЗУ «Про Центральну виборчу комісію»), а також систему виборчих комісій, що формується за територіальним принципом (п. 6 ч. 1 ст. 21 ЗУ «Про Центральну виборчу комісію»). Регіональні й територіальні представництва можуть утворюватися в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (АРК) значення та як міжрегіональні, міжрайонні територіальні органи, повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць; 8) участь у формуванні органів прокуратури (надання згоди на призначення ПУ Генерального прокурора), діяльність якої ґрунтується на засадах територіальності (п. 3 ч. 1 ст. 3 ЗУ «Про прокуратуру»); 9) призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування, які утворюються та функціонують відповідно до існуючого адміністративно-територіального устрою України.

Системний аналіз вказаних повноважень дає підстави зробити низку висновків:

1. ВРУ має більше установчих повноважень, ніж повноважень у сфері

адміністративно-територіального устрою, оскільки в парламентсько-президентській республіці установчий вплив парламенту суттєво збільшений. Крім того, за сформованими ВРУ публічно-владними інституціями також законодавством закріплені повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою (приміром, КМУ). Кількість повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою досить невелика, що свідчить про обмежений вплив парламенту на його формування та зміну.

2. Установчі повноваження ВРУ, які пов'язані з формуванням системно-структурної організації публічної влади, є вторинними щодо повноважень територіального характеру. Зміна територіального устрою тягне за собою перегляд системно-структурної організації органів влади.

3. Парламент впливає на територіальну організацію влади через установчі повноваження, коли йдеться про утворення (призначення, затвердження) чи ліквідацію (припинення) публічно-владних суб'єктів, для яких передбачено можливість функціонування з урахуванням територіального принципу.

Розгляньмо особливості територіальної організації президентури, підвалиною яких є важливий доктринальний та конституційно-правовий аспект статусу ПУ – розгляд як органу влади. Від цього розуміння залежить його можливість мати представництва або представників на рівні відповідних територій, оскільки саме орган влади відрізняється своєю внутрішньою будовою (організаційною структурою).

У науці конституційного права існують різні погляди на правовий статус ПУ. Так, С. Г. Серьогіна зазначає, що наявність розгалуженої системи допоміжних та дорадчих органів надає статусу Президента двоїстого характеру, адже він водночас виступає і як посадова особа, що повністю реалізує повноваження глави держави, і як керівник-адміністратор [535]. Саме в ролі керівника-адміністратора проявляється його структурна організація, елементом якої виступають апарат ПУ та його підрозділи. Завдяки такій складній організації Президент отримує можливості мати своїх представників.

Значною мірою це представники не територіальні, а функціональні (галузеві), тобто ті, які призначаються для взаємодії ПУ з різними органами влади (представник у КМУ [463], представник у ВРУ [462], представник у КСУ [470] тощо).

Разом із тим є й низка територіальних представників. Таким основним конституційованим органом, що складає елемент апарату ПУ, є Представництво Президента в АРК [471], яке є державним органом і діє з метою сприяння виконанню в АРК повноважень, покладених на ПУ. При цьому чинне законодавство чітко не визначає територіальної основи діяльності Представництва Президента в АРК, і відповідний висновок можна зробити лише з назви такого представництва, закріпленої в КУ та ЗУ «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим». Водночас аналіз норм вказаного Закону дає підстави вважати, що повноваження представництва виходять за межі виключно АРК. Про це свідчать положення ст. 7 цього Закону, згідно з якими представництво має право: одержувати від центральних органів виконавчої влади України, підприємств, установ, організацій безкоштовно необхідну інформацію, копії документів та матеріалів, необхідних для виконання покладених на Представництво завдань; користуватися інформаційними банками даних Адміністрації (нині Офісу) ПУ, КМУ, ЦОВВ. Також ст. 13 цього Закону визначає, що постійний Представник у межах своїх повноважень видає розпорядження, які є обов'язковими для виконання виключно працівниками Представництва. Низка норм містить положення, що Представник може видавати подання (п. «в» ст. 10). Проте окремі законодавчі зобов'язання не містять способу їх забезпечення, а за відсутності законодавчо закріпленого обов'язку органів влади АРК виконувати розпорядження постійного представника Президента в АРК залишається неврегульованим питання, як саме представник виконує низку покладених на нього обов'язків, зокрема щодо п. «г» ст. 10 Закону. Таким чином, відсутність чіткої визначеності щодо території юрисдикції Постійного представництва ПУ в АРК викликає низку

практичних проблем.

Водночас ПУ не має повноважень щодо утворення територіальних представництв в інших регіонах – областях чи містах зі спеціальним статусом. І хоча на рівні областей функціонують голови МДА, які призначаються на цю посаду ПУ, їх не можна вважати класичними представниками ПУ. (Ці суб'єкти свого часу з 1992 по 1997 рр., за існування жорсткої президентської республіки в Україні, були представниками Президента на підставі Закону «Про представника Президента України».) Це пов'язано з тим, що, відповідно до ст. 118 КУ МДА здійснюють виконавчу владу на відповідних територіях. У свою чергу за правовим статусом в Україні ПУ не належить до системи виконавчої влади, і наділений лише низкою установчих та контрольних повноважень щодо впливу на деякі елементи системи виконавчої влади. Тому доводиться констатувати, що територіальна організація влади ПУ є досить обмеженою і взаємодія з територіями забезпечується переважно за рахунок його власних індивідуальних організаційних форм діяльності, зокрема, завдяки його персональним візитам в регіони тощо. Утім слід також наголосити, що голови МДА, хоча і не є де-юре представниками ПУ, де-факто виконують таку роль, оскільки, виходячи з порядку призначення та припинення повноважень, є відповідальними перед главою держави.

До структури апарату ПУ, крім Представництва в АРК, належать Офіс ПУ (раніше – Адміністрація, Секретаріат), РНБОУ, а також консультативно-дорадчі та допоміжні органи, утворені ПУ. Як справедливо зазначають науковці, допоміжні органи відіграють важливу роль у забезпеченні взаємодії глави держави із зовнішнім середовищем [38, с. 24]. Проте ці структури, за загальним правилом, є централізованими і не мають територіальних підрозділів із власною територіальною юрисдикцією. У такому випадку їхня юрисдикція цілком збігається з юрисдикцією самого ПУ, якою виступає вся територія країни, оскільки всі рішення цих структур вводяться в дію указами або розпорядженнями ПУ. Водночас особливості діяльності консультативно-дорадчих та допоміжних органів визначаються самим ПУ в положеннях, де

глава держави може передбачити можливість таких органів формувати свої підрозділи за територіальним принципом [343].

В умовах воєнного стану в Україні, вплив ПУ на територіальну організацію влади в державі значно посилюється. Водночас повноваження глави держави в цій сфері деталізуються на рівні законодавчих актів, ключовим з яких є ЗУ «Про правовий режим воєнного стану». Варто відмітити таку низку важливих повноважень ПУ в сфері територіальної організації влади під час воєнного стану: забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; прийняття, за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування, рішення про утворення тимчасових державних органів – військових адміністрацій (ст. 4 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану») [467].

При цьому ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» не обмежує рівень територій, де ПУ компетентний утворювати військові адміністрації. Отже, глава держави уповноважений ухвалювати відповідні рішення щодо будь-якого територіального рівня. Причому створення ПУ військових адміністрацій на рівні областей і районів не як окремих організаційних структур (органів), а на базі відповідних МДА, фактично виводить останні з системи виконавчої влади та підпорядковує їх главі держави як верховному головнокомандувачу. Водночас вказаний Закон не містить указівки про залишення за військовими адміністраціями статусу МДА та їх необхідність дотримуватись ЗУ «Про місцеві державні адміністрації». Лише у ч. 4 ст. 4 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» зазначається, що в разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових адміністрацій їх статусу набувають відповідно районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу начальників відповідних військових адміністрацій. Проте з указаного формулювання не випливає, що,

набувши нового відповідного статусу, МДА не втратили свій попередній статус. Тому вважаємо, що з цього питання мають бути уточнення в Законі, адже наразі ПУ отримав право безпосередньо, формуючи військові адміністрації будь-якого рівня, через військові адміністрації впливати на територіальну організацію влади, контролювати та координувати її на всіх територіальних рівнях. Більш докладно щодо цього зазначалось в окремих публікаціях дисертанта [245; 263].

ПУ також наділений низкою конституційних установчих повноважень і повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою. Як і в діяльності парламенту, повноваження ПУ системно містяться виключно в КУ.

До повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою слід віднести повноваження глави держави, що містяться у пп. 20, 21 ч. 1 ст. 106 КУ. Варто назвати установчі повноваження глави держави, що містяться в пп. 7, 8, 10–14 ч. 1 ст. 106). При цьому вищевказані повноваження віднесені нами до сфери адміністративно-територіального устрою, оскільки впливають на правовий статус окремих територій в цілому, хоча і не пов'язані з безпосередньою зміною адміністративно-територіального устрою. Крім того, хочемо окремо назвати повноваження ПУ як учасника законодавчої діяльності, визначені в пп. 29 і 30 ч. 1 ст. 106 КУ, за допомогою яких він може впливати на реалізацію ВРУ її повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою, а також низки установчих повноважень парламенту.

Установчі повноваження ПУ стосуються: 1) призначення позачергових виборів ВРУ та дострокового припинення її повноважень, яка у свою чергу має повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою держави, важливі установчі повноваження через які забезпечує формування системно-структурної організації публічної влади; 2) бере участь, спільно з ВРУ, у формуванні інших публічно-владних інституцій – КМУ, СБУ, Генеральної прокуратури, Національного банку України, Національного комітету з питань телебачення та радіомовлення, щодо яких ми вже згадували під час аналізу установчих повноважень ВРУ.

Системний аналіз вказаних повноважень ПУ дає підстави для низки висновків:

1. З огляду на конституційні повноваження вплив глави держави на систему територіального устрою України та процеси територіальної організації влади суттєво обмежений. Проте в умовах воєнного стану ПУ отримав можливість реалізації через військові адміністрації установчих, контрольних та координаційних повноважень на різних рівнях територіальної організації влади (регіональному, субрегіональному та громадівському).

2. Через конституційні установчі повноваження ПУ опосередковано впливає на організацію найважливіших структур у сфері забезпечення законності та охорони правопорядку – СБУ та органів прокуратури, які мають розгалужену систему територіальної організації. Крім того, голови МДА де-факто, у зв'язку з процедурою призначення, залишаються територіальними представниками ПУ, через яких він може впливати на відповідні суспільні відносини.

3. Не маючи розгалуженої системи територіальних органів або офіційних представників на певних територіях (крім Представництва в АРК), в умовах мирного часу ПУ здатний впливати на територіальну організацію влади виключно шляхом запровадження режиму воєнного або надзвичайного стану на окремих територіях. Відповідний вплив закладено в положеннях ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» та ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану».

Важливе значення для територіальної організації влади має аналіз функціонування системи виконавчої влади. КУ (ст. 113) встановлює КМУ вищим органом у системі виконавчої влади. Виходячи із змісту ст. 113 КУ, КМУ наділений загальнодержавним статусом, тому його рішення поширюються на всю територію України. Безпосередньо КМУ, а також його структурні підрозділи не можуть створювати територіальні органи, оскільки це не закріплено законодавством. Як нам здається, при вирішенні цього питання логіка законодавця полягає в запобіганні запровадженню

переобтяжливих організаційних структур. Дійсно, такі органи виявилися б зайвими, адже згідно з п. 1 § 1 Регламенту КМУ Уряд є вищим органом у системі органів виконавчої влади, здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші ЦОВВ, Раду міністрів АРК (далі – РМ АРК) і місцеві держадміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність зазначених органів. За нашою думкою, закріплена можливість здійснювати владу через міністерства, інші ЦОВВ, РМ АРК і МДА як раз дозволяє КМУ деконцентрувати свою владу на рівень конкретної території. У свою чергу ЦОВВ мають законодавчо закріплену можливість формувати територіальні органи, які діють на певній території, або сукупності територій. У той же час МДА одразу створюються з урахуванням територіального принципу.

Для визначення місця КМУ в системі територіальної організації влади необхідно проаналізувати його повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою та установчі повноваження. На відміну від парламенту України та ПУ, повноваження КМУ не вичерпуються КУ, а містяться в інших правових актах. Останнім часом територіальні повноваження Уряду було суттєво розширено. Сама ж динаміка залучення Уряду до сфери територіального устрою почала простежуватися з 2014 р., з моменту започаткування реформи добровільного об'єднання територіальних громад.

Згідно з п. 6 ч. 1 ст. 4 ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» однією з умов добровільного об'єднання територіальних громад є наявність перспективних планів формування територій громад області. Стаття 8¹ вказаного Закону встановлює, по-перше, приєднання територіальних громад до вже об'єднаної громади та, по-друге, здійснення цієї процедури відповідно до перспективного плану. Виходячи з вищевказаних положень, основою в процесі добровільного приєднання є перспективний план формування ОТГ. Відповідно до ст. 11 вказаного Закону перспективний план формування територій громад області розробляється відповідною обласною державною адміністрацією згідно з методикою формування спроможних

територіальних громад і охоплює всю територію області.

Методика формування спроможних територіальних громад була затверджена постановою КМУ від 8 квітня 2015 р. № 214 (далі – Методика). Вказана Методика в п. 4 визначає, що з урахуванням утворених відповідно до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» ОТГ і відповідно до цієї Методики облдержадміністрація із залученням представників органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості відповідних адміністративно-територіальних одиниць розробляє проєкт перспективного плану.

Таким чином, процес розроблення перспективного плану є складною процедурою, яка передбачає залучення до нього уповноваженим суб'єктом інших суб'єктів, обговорення питань перспективного плану, дотримання встановленої в методиці послідовності (п. 5 Методики), оцінка рівня спроможності майбутніх нових громад тощо. Важливо, що задля забезпечення відкритості та прозорості роботи з розроблення проєкту перспективного плану утворюється робоча група, до складу якої входять представники облдержадміністрації, органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення та громадськості (п. 12 Методики). З метою врахування інтересів територіальних громад робоча група проводить консультації з представниками органів місцевого самоврядування, їхніх асоціацій, суб'єктами господарювання, громадськими об'єднаннями. Проєкт перспективного плану розробляється в електронному та паперовому вигляді. Крім того, розробляється проєкт акта КМУ про затвердження перспективного плану, який вноситься облдержадміністрацією до Уряду разом із паспортами спроможних територіальних громад. Згідно з ч. 3 ст. 11 ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», перспективний план формування територій громад області затверджується КМУ за поданням відповідної обласної державної адміністрації.

За нашою думкою, застосована у вищевказаній нормі категорія «затверджує» не передбачає можливості цього органу змінювати зміст

документа, поданого на затвердження. У разі якщо у компетентного органу є зауваження до документа, він його не затверджує і повертає розробнику із зауваженнями, які розробник має врахувати. Незважаючи на особливий правовий статус Уряду у відносинах з облдержадміністрацією, згідно з яким облдержадміністрація підпорядковується вищому органу виконавчої влади, КМУ законодавчо не уповноважений вносити зміни в перспективний план формування територій громад області.

Слід зазначити, що ані в ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», ані в ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» не закріплено, не розширено та не продубльовано повноваження даних органів влади щодо формування перспективних планів добровільного об'єднання територіальних громад. Таким чином, ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» є єдиним законодавчим актом, який визначає вказані повноваження. Деталізація цих повноважень відбувається на підзаконному рівні – у положеннях вказаної Методики, яку затвердив Уряд.

Згідно зі ст. 19 КУ органи державної влади, їхні службові особи діють виключно в межах повноважень та у спосіб, визначені КУ та ЗУ. З метою додержання принципу законності в діяльності органів влади, кожний з них має керуватися виключно приписами закону та чинити так, як він приписує. У зв'язку з цим внесення Урядом будь-яких редагувань та змін до перспективного плану, наданого його розробником на розгляд без проходження відповідних погоджувальних процедур буде вважатися порушенням принципу законності в діяльності КМУ.

Варто наголосити, що затвердження перспективного плану добровільного об'єднання територіальних громад не є фактом об'єднання територіальних громад, а засвідчує лише загальне бачення та соціально-економічну обґрунтованість ефективного (спроможного) територіального устрою в межах області. Утім ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає наявність перспективного плану об'єднання як обов'язкову умову такого об'єднання, а тому важливо, щоб його прийняття

відбувалося виключно в межах та на підставі КУ і ЗУ. В іншому разі це може викликати «ланцюгову реакцію» щодо визнання процедури об'єднання незаконною.

Додатково необхідно враховувати, що 16 квітня 2020 р. ВРУ ухвалила в цілому законопроект № 2653 про внесення змін до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому КМУ уповноважується визначати адміністративні центри й території територіальних громад. Так, згідно з п. 7¹ прикінцевих і перехідних положень ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад і затвердження територій територіальних громад здійснює КМУ. Зважаючи на таку відкладальну та умовну норму, положення ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою» спрямовані на врегулювання лише частини територіальних відносин, оскільки наразі відповідні повноваження в розширеному вигляді закріплені за КМУ.

Так, за КМУ закріплено такі повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою:

1. Внесення подання до ВРУ щодо утворення (ліквідації) районів, встановлення (зміни) їхніх меж, зміни адміністративних центрів районів.
2. На підставі подання сільської, селищної, міської ради утворення та ліквідація населених пунктів (сіл, селищ, міст) у межах території територіальної громади, на основі якої пропонується утворити населений пункт.
3. Внесення на розгляд ВРУ проекту рішення про найменування відповідного населеного пункту.
4. Внесення подання до ВРУ щодо встановлення (зміни) меж міста на підставі звернення сільської, селищної, міської ради, у межах території територіальної громади якої розташовано місто.
5. Встановлення (зміна) меж селища, села на підставі подання відповідної сільської, селищної, міської ради, у межах території

територіальної громади якої розташовано відповідне селище, село, у разі якщо встановлення (зміна) меж селища, села призводить до зміни меж території територіальної громади.

6. Внесення подання до ВРУ щодо включення поселення до складу міста шляхом встановлення (зміни) меж міста в порядку, визначеному законом.

7. Включення поселення до складу селища, села на підставі подання сільської, селищної, міської ради, у межах території територіальної громади якої розташовано відповідне поселення, у порядку, визначеному законом, у разі якщо включення поселення до складу селища, села призводить до зміни меж території територіальної громади.

8. Внесення подання до ВРУ щодо віднесення селищ, сіл до категорії міст на підставі звернення сільської, селищної, міської ради, у межах території територіальної громади якої розташовано відповідне селище, село.

9. Віднесення сіл до категорії селищ на підставі подання сільської, селищної, міської ради, у межах території територіальної громади якої розташовано відповідне село.

10. Внесення подання до ВРУ щодо віднесення міст до категорії селищ, сіл на підставі звернення сільської, селищної, міської ради, у межах території територіальної громади якої розташовано відповідне місто.

11. Віднесення селищ до категорії сіл на підставі подання відповідної сільської, селищної, міської ради, у межах території територіальної громади якої розташовано відповідне селище.

12. Прийняття рішення з питань перейменування місцевих державних адміністрацій у зв'язку із зміною назв відповідних адміністративно-територіальних одиниць (ч. 2 ст. 23 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»).

Крім того, КМУ наділений низкою установчих повноважень, до яких слід віднести: утворення, реорганізацію та ліквідацію відповідно до закону міністерств та інших ЦОВВ, діючи в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади (п. 9¹ ст. 116 КУ); призначення на посади та звільнення з посад за поданням Прем'єр-міністра України керівників

ЦОВВ, які не входять до складу КМУ (п. 9² ст. 116 КУ); внесення подання ПУ на призначення та звільнення голів МДА (ст. 118 КУ); утворення та реорганізацію районних державних адміністрацій (п. 6 ч. 1 ст. 20 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»); призначення на посаду: 1) державних секретарів міністерств, керівників та заступників керівників ЦОВВ, які не входять до складу КМУ, відповідно до законодавства про державну службу; 2) перших заступників і заступників міністрів – за поданням Прем'єр-міністра України (ч. 7 ст. 21 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»); призначення на посаду та звільнення з посади членів Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, Директора Національного антикорупційного бюро України (ч. 7 ст. 21 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»); призначення керівника територіального органу міністерства, іншого ЦОВВ, керівника підприємства, установи, організації, що перебуває в управлінні міністерства або іншого ЦОВВ (ч. 3 ст. 23 ЗУ «Про Кабінет Міністрів України»).

Системний аналіз вказаних повноважень дає підстави зробити низку висновків:

1. Порівняно з іншими вищими органами влади, повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою значною мірою здійснюються КМУ. Це пов'язано з бажанням законодавця змістити центр прийняття рішень стосовно територій із ВРУ й забезпечити їхнє ухвалення більш оперативно та фахово. Водночас більшість повноважень Уряду в цій сфері не є прямими повноваженнями, тобто такими, за якими він приймає остаточне рішення, а є «ініціативними». Це значно підвищує роль КМУ в цій сфері, тому, на наш погляд, це можна вважати перехідним етапом у подальшому процесі остаточного наділення КМУ правом приймати відповідні рішення самостійно.

2. Установчі повноваження Уряду є переважно внутрішньоорганізаційними й спрямовані на організацію системи виконавчої влади. Остання при формуванні має територіальний чинник, оскільки утворюється з урахуванням

адміністративно-територіального поділу країни. Її елементи охоплюють регіональний, у тому числі міжрегіональний (обласний, міст зі спеціальним статусом), рівень, субрегіональний (районний) рівень та інколи громадівський, локальний, районний у містах рівні, або додаткові функціонально-територіальні утворення, які формуються з метою надання певних послуг. З огляду на територіальний чинник Уряд, здійснюючи повноваження із загальнодержавним статусом та маючи територією юрисдикції всю державу, через повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою та установчі повноваження безпосередньо впливає на формування територіальної організації державної влади. Водночас пропонуємо при формуванні системи виконавчої влади врахувати обґрунтовані нами в підрозділі 1.6 критерії.

Дія принципу територіальності проявляється також при організації судової влади. Зважаючи на це, доцільно звернути увагу і на особливості територіальної організації судової влади. Вищим органом в цій системі виступає ВС. Проте, враховуючи централізацію судової системи, а також її належність на будь-якому територіальному рівні до державної влади, варто розглянути територіальну організацію судової влади в цілому.

Згідно зі ст. 17 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» систему судоустрою України складають ВС, апеляційні суди та місцеві суди [486]. Відповідно до ч. 3 ст. 19 цього Закону місцезнаходження, територіальна юрисдикція і статус суду визначаються з урахуванням принципів територіальності, спеціалізації та інстанційності. Вказана норма є результатом деталізації ст. 125 КУ, згідно з якою судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації і визначається законом [190]. Виходячи з наведених елементів системи судоустрою, особливий інтерес становлять апеляційні та місцеві суди, які діють з урахуванням принципу територіальності. Згідно із законодавством, територіальність судів має прив'язку до прийнятого адміністративно-територіального поділу країни. Так, ч. 1 ст. 21 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» закріплює, що місцевими загальними судами є окружні суди, які

утворюються в одному або декількох районах чи районах у містах, або у місті, або у районі (районах) і місті (містах). Таким чином, при формуванні місцевих судів утворюється певний судовий округ, який виступає територією їхньої юрисдикції. Сам же цей округ може складатися з певного виду адміністративно-територіальної одиниці, або із сукупності адміністративно-територіальних одиниць. На думку О. А. Руденка і Ю. С. Дубініна, така територіальна організація місцевих загальних судів відрізняє їх від місцевих адміністративних і господарських судів, які теж утворюються в округах, але діють у межах області, та робить найбільш наближеними до населення [518, с. 188]. Водночас звернімо увагу на певне відставання територіальної організації судової влади від процесів реформування адміністративно-територіального устрою. Зокрема, це відсутність прив'язки територіальної організації судів до новоутворених територій територіальних громад, а також до територій новоутворених районів, а натомість застосування в назвах судів назв тих адміністративно-територіальних одиниць, які вже перестали існувати.

Як справедливо зазначають вказані дослідники, зі зміною підходів законодавця до територіальної організації місцевих судів цілком закономірно постає питання про зміну узагальнювальної назви «місцеві суди» [518, с. 188]. Питання про необхідність запровадження в цій сфері певної узагальнювальної назви не є новим і постійно дискутується щодо включення в таку назву різних ідентифікаційних ознак. Приміром, І. В. Назаров із цього приводу пише, що узагальнювальна назва судів необхідна, оскільки на першому рівні судової системи представлено суди, юрисдикція яких поширюється на різні території, а тому, щоб у користувача не виникло помилкового уявлення про більш високий статус міського суду порівняно з районним, усі названі суди мають загальну назву – місцеві [304].

На наш погляд, використана назва «місцеві» демонструє безпосередню прив'язку таких судів до певного територіального рівня і потребує розуміння того, які саме території є «місцевими». Нині всі місцеві суди діють в округах та їх визначено законодавцем як окружні. Тому, на думку законодавця, для

організації місцевої судової системи місцевими (окружними) територіями є район, район у місті, місто або їхня сукупність. Отже, у переліку відсутні такі адміністративно-територіальні одиниці як села, селища, а також території територіальних громад. У зв'язку з цим вважаємо, що законодавство у сфері організації судоустрою не повною мірою враховує результати реформи децентралізації влади та могло б використовувати для цілей організації судової системи нові територіальні утворення – території територіальних громад. На сьогодні, враховуючи, що через об'єднання жителів території територіальних громад «поглинули» території таких колишніх адміністративно-територіальних одиниць, як села, селища й міста, більш раціональною була б територіальна організація місцевої судової влади з урахуванням нового поділу.

Принцип територіальності поширюється і на апеляційні суди. Згідно з ч. 2 ст. 26 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» апеляційними судами з розгляду цивільних і кримінальних справ, а також справ про адміністративні правопорушення є апеляційні суди, які утворюються в апеляційних округах. Частина 3 процитованої статті закріплює, що апеляційними судами з розгляду господарських справ, апеляційними судами з розгляду адміністративних справ є відповідно апеляційні господарські суди та апеляційні адміністративні суди, які утворюються у відповідних апеляційних округах. Таким чином, територіальною основою діяльності апеляційних судів також є відповідні судові округи.

Утім цей Закон не визначає територіальну основу діяльності судів, тобто не встановлює судові та апеляційні округи. Ці питання врегульовано на рівні Указу ПУ «Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах» [443]. Відповідно до положень зазначеного Указу апеляційні округи включають декілька областей України, тобто найкрупніших адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня. Таким чином, самі суди не встановлюють для себе територіальності, а відповідні повноваження здійснювались ПУ, а після

проведення судової реформи – встановлюються ЗУ, іншими словами, відповідні повноваження здійснює ВРУ.

Крім того, у п. 3¹ прикінцевих і перехідних положень ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» зазначається, що до набрання чинності ЗУ щодо зміни системи місцевих судів на території України у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів відповідні місцеві суди продовжують здійснювати свої повноваження в межах територіальної юрисдикції, визначеної до набрання чинності постановою ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. № 807-ІХ, але не довше одного року з дня припинення чи скасування воєнного стану на території України, введеного Указом ПУ від 24 лютого 2022 р. № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затвердженим ЗУ «Про затвердження Указу Президента України “Про введення воєнного стану в Україні”» від 24 лютого 2022 р. № 2102-ІХ.

Водночас хочемо відмітити, що подібні обмовки щодо утворення нових територій територіальних громад в ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» відсутні. Крім того, наразі немає певного законодавчого акта, який би чітко встановив судові округи місцевих судів. За нашою думкою, ця законодавча прогалина створює практичні проблеми функціонування судової влади. Вважаємо, що відносно встановлення місцевих судових округів та апеляційних округів слід ухвалити відповідний законодавчий акт, який дозволить повною мірою реалізувати положення ст. 92 КУ.

Прив'язка судів до адміністративно-територіального устрою впливає також із ч. 4 ст. 19 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів». Зокрема, у цій статті зазначено, що підставами утворення, реорганізації чи ліквідації суду є зміна визначеної цим Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою.

Узагальнюючи проведене дослідження стосовно територіальної організації судової влади, слід зробити такі висновки:

1. На сьогодні система територіальної організації судів, що існує, не

враховує повною мірою реалій адміністративно-територіального устрою.

2. На сучасному етапі відсутня правова можливість судових органів самостійно запроваджувати для себе певні «судові округи», які б становили їхню територіальну організацію влади.

3. Відсутність необхідних актів органів влади, зокрема ПУ, які б привели систему судів у відповідність до змін, що відбуваються в адміністративно-територіальному поділі, викликає проблеми функціонування самих судів, а також проблеми визначення підсудності під час звернення до них осіб.

Підсумовуючи аналіз вищих органів державної влади в системі територіальної організації влади в Україні, варто наголосити, що їхні роль і значення в процесі територіальної організації влади в Україні, а також їхній вплив на формування моделі територіальної організації публічної влади визначаються їхнім функціональним призначенням у державному механізмі.

2.3. Центральні органи виконавчої влади та їхні територіальні органи в системі територіальної організації публічної влади в Україні

Система виконавчої влади України є складною як в інституційному, організаційному, так і в функціональному та територіальному аспектах. Інституційний аспект передбачає розгалужену систему виконавчих органів влади, найбільша кількість яких зосереджена на центральному рівні. На сьогодні чинне законодавство до системи ЦОВВ відносить міністерства, служби, інспекції, агентства, бюро, комісії та низку тих, що мають спеціальний статус [497]. При цьому кожний із цих видів представлений цілою системою відповідних інституцій, перелік яких постійно змінюється й оптимізується відповідно до потреб, що існують у державі [455; 556]. Станом на 20 вересня 2024 р. в Україні існувало 19 міністерств, а також 57 інших ЦОВВ [455]. А за інформацією Урядового контактного центру від 6 квітня 2025 р. функціонує: 20 міністерств; 22 служби; 13 агентств; 4 інспекції; 7 ЦОВВ зі спеціальним статусом; 4 інші ЦОВВ (Національна поліція України, Національна служба здоров'я України, Український інститут національної пам'яті, Пенсійний фонд

України) [615]. Існування такої складної інституційної системи вимагає окремої уваги до кожного її елемента, визначення його завдань, ролі й значення в механізмі здійснення територіальної організації влади.

ЦОВВ мають складний порядок створення, реорганізації й ліквідації (організаційний аспект діяльності). Згідно із ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» вони утворюються, реорганізуються та ліквідуються КМУ за поданням Прем'єр-міністра України [497]. Проте існують випадки, коли відповідні ЦОВВ конституювані в ОЗУ. Наприклад, п. 12 ч. 1 ст. 85 ОЗУ передбачає порядок створення Антимонопольного комітету, Державного комітету телебачення і радіомовлення, Фонду державного майна України. Таке правове регулювання впливає на обсяги установчих повноважень КМУ щодо реорганізації чи ліквідації цих ЦОВВ, переносить ці установчі повноваження до сфери відання ВРУ.

Розглядаючи функціональний аспект діяльності ЦОВВ, слід погодитися з І. З. Іськівим, який вважає, що інституції, маючи, як і КМУ, статус загальнодержавних, на відміну від нього, є одночасно органами державної виконавчої влади спеціальної чи галузевої компетенції [154, с. 187]. ЦОВВ безпосередньо є відповідальними за напрямки формування й реалізації державної політики в певній сфері. Галузі державної політики є ключовими сферами, основним об'єктом, предметною підвідомчістю в діяльності ЦОВВ. Тому пропонуємо зупинитися на її загальній характеристиці та окреслити основні види та напрямки політики, що пеебувають у полі зору ЦОВВ.

Насамперед ідеться про галузеву спрямованість державної політики, яка формується в межах предмета відання кожного центрального органу виконавчої влади (економіка, фінанси, енергетика, закордонні справи, розвиток громад, оборона тощо). Як справедливо зазначає О. В. Лаврук, основними складовими державної політики, заходи яких певним чином мають вплив на розвиток суспільних процесів, є такі блоки: інституційний (державна, органи державної влади, політичні партії), нормативний (норми, положення, державні програми) й матеріальний (засоби для реалізації поставленої мети),

а також рівні її здійснення – місцевий, регіональний, загальнодержавний, міжнародний [220, с. 254–255]. Указані рівні здійснення державної політики свідчать про те, що остання пронизує всю територію держави і має прояви навіть на місцевому рівні, де функціонує переважно система місцевого самоврядування. Проте особливістю державної політики та її відмінністю від муніципальної чи регіональної політики, є однаковий порядок її формування та прояву для всіх типів (видів) місцевих територій. При цьому політика, розроблена центральними органами виконавчої влади, є саме державною, тому що, по-перше, вона впливає на суспільство в цілому, а по-друге, початковим суб'єктом формування цього виду політики є урядова вертикаль влади, яка належить до механізму держави.

З огляду на викладене державну політику за характером впливу можна класифікувати на місцеву, регіональну або дуальну, за якою вплив розповсюджується одночасно на різні території. У свою чергу справедливо говорити про муніципальну й регіональну політики, які формуються не для всіх місцевих територій одночасно, а в межах кожної окремо взятої такої території. Ця політика формується владними суб'єктами муніципального або регіонального рівня залежно від меж території їхнього функціонування. Для ЦОВВ це означає, що, виробляючи та реалізуючи державну політику, вони повинні мати зручні для її впровадження інституції, що зумовлює територіальний аспект їхньої діяльності.

Територіальний аспект діяльності ЦОВВ означає прив'язку до територіального поділу країни. За нашою думкою, ЦОВВ є тими структурами, через які досягається реалізація основних повноважень виконавчої влади, а також уможливлується деконцентрація та децентралізація владних функцій. ЦОВВ здійснюється формування та реалізація державної політики, у тому числі регіональної, що викликає необхідність введення на рівні окремих регіонів та інших територій власних представництв. Тому важливо, щоб саме ці органи мали можливість упроваджувати державну політику на різних територіальних рівнях.

За загальним правилом, ЦОВВ діють із загальнодержавним правовим статусом, маючи територією свого владного впливу всю територію держави. Згідно з ч. 2 ст. 1 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» повноваження міністерств, інших ЦОВВ поширюються на всю територію держави. Ця норма визначає межі територіальної юрисдикції будь-якого ЦОВВ. Це означає, що діяльність ЦОВВ обмежена офіційними кордонами України, а також прийнятими акти поширюються на всю цю територію. Водночас ЦОВВ компетентні формувати розгалужену систему органів територіального представництва, наділяти їх своїми повноваженнями для реалізації покладених завдань. Така територіальна організація спричинила наукову дискусію щодо кількості рівнів виконавчої влади в Україні. Зокрема, І. З. Іськів обґрунтовує існування 5 рівнів замість 3, вважаючи території, на яких сформовано ТО ЦОВВ, окремими рівнями [154, с. 186].

Система ЦОВВ формується з урахуванням територіального чинника, враховує потребу функціонувати у визначених законодавством випадках, із локальним правовим статусом, здійснюючи владу в межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Зважаючи на це, важливо дослідити нинішню систему ЦОВВ та її територіальну організацію. Як справедливо акцентує Л. І. Бондаренко, «ідея радикального удосконалення організаційної побудови системи центральних органів виконавчої влади України, яка передбачала перегляд функцій і встановлення нових організаційних форм діяльності, була наголошена ще в 1996 р. ... Плани її реалізації затверджені відповідними указами Президента України..., але вони не були виконані, а кроки впровадження заходів створення ефективної організаційної структури системи центральних органів виконавчої влади ще далеко не завершені... У 2016 р. Кабінет Міністрів України ухвалив низку розпоряджень стосовно реформування державного управління в Україні, у тому числі затверджені: Стратегія реформування державного управління України на 2016–2021 рр., Концепція оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, Концепція запровадження посад фахівців з питань реформ, Методика аналізу

та оптимізації робочих процесів і процедур в органах виконавчої влади... Водночас застарілі правила побудови системи центральних органів виконавчої влади фундаментально не переглянуті, а також відсутнє їх радикальне перепроєктування» [50]. Порушені питання закономірно породжують необхідність модернізації механізмів формування системи ЦОВВ.

Ключову роль у такому механізмі, на наш погляд, відіграють територіальні чинники їхньої діяльності. Так, функціональна багатoproфільність ЦОВВ дозволяє йому мати в своїй структурі різні управління, департаменти, відділи, сектори тощо [489]. Ці структурні підрозділи, які створюються за галузевою (міжгалузевою) чи функціональною спрямованістю, відіграють вирішальну роль при реалізації завдань ЦОВВ, у тому числі при взаємодії з місцевими органами виконавчої влади. Зокрема, у процесі зазначеної взаємодії структурні підрозділи вищого органу у владній вертикалі координують та контролюють діяльність структурних підрозділів нижчестоящого органу. Виходячи з цього, відбувається підпорядкованість не лише між органами влади, а й між їхніми структурними підрозділами, які реалізують частину завдань органу влади в однорідному (однопрофільному) напрямі (сфері).

Ілюстрацією наведеного механізму є положення ч. 2 ст. 18 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», згідно з якими відповідний міністр погоджує: 1) призначення на посади та звільнення з посад керівників та заступників керівників самостійних структурних підрозділів апарату такого органу; 2) призначення на посади та звільнення з посад керівників і заступників керівників ТО ЦОВВ. Крім того, згідно з ч. 2 ст. 11 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» керівники структурних підрозділів МДА призначаються на посаду та звільняються з посади головами відповідних державних адміністрацій за погодженням з органами виконавчої влади вищого рівня в порядку, що визначається КМУ. Водночас на сьогодні вказаний порядок втратив чинність, а нового, що має бути прийнятий на виконання норми закону, не прийнято. Така законодавча прогалина створює елементи

правової невизначеності цих відносин, порушує принципи субординаційних зв'язків у механізмі побудови виконавчої влади.

Варто також звернути увагу на ідею вдосконалення системи органів виконавчої влади шляхом реорганізації органів виконавчої влади за функціональною ознакою та запровадження засад ієрархічності [156, с. 148]. На сьогодні виокремлено п'ять функцій, відповідно до яких утворено підсистеми центральних органів: 1) формування політики та нормативно-правове регулювання; 2) контроль та нагляд; 3) управління державним майном; 4) надання адміністративних послуг; 5) здійснення оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування кримінальних правопорушень. Крім того, запроваджено ієрархічність у систему ЦОВВ, у якій провідне місце відведено міністерству, а інші органи (за виключенням тих, що мають спеціальний статус) скеровуються відповідним міністерством. Вважаємо, що даний стан демонструє існування дворівневої системи ЦОВВ, де вищий рівень належить міністерству та ЦОВВ зі спеціальним статусом, а нижчий рівень – службам, інспекціям, агентствам, бюро, комісіям тощо.

Водночас слід зазначити, що сформована система не є досконалою і перебуває в постійному розвитку. Зокрема, функції окремих органів розширюються, що викликає потребу запроваджувати нові види (підсистеми) центральних органів. Останньою такою підсистемою, яку було запроваджено в законодавство, стала комісія. Проте законодавець не визначив тих функцій, які мають виконувати комісії. На наш погляд, у законодавстві доцільно визначити таке поняття комісії, яке б об'єднало всі ЦОВВ, що існують, які мають правовий статус «комісії», за виключенням органів зі спеціальним статусом. Пропонуємо розуміти під комісією ЦОВВ, створений спеціально для спостереження за виконанням поставленого завдання.

Крім того, у системі ЦОВВ існує ще одна проблема, яка відбивається на особливостях їхньої територіальної організації та полягає у невідповідності організаційної форми створеного центрального органу його повноваженням. Це ускладнює питання регламентації особливостей їхньої територіальної

організації, визначення системи територіальних рівнів, на яких відповідний ЦОВВ має здійснювати свою діяльність, вирішення питання щодо надання ним можливостей створювати функціонально-територіальні утворення, виявлення інших важливих критеріїв, про які зазначалось у підрозділі 1.6.

Привертає до себе увагу те, що система ЦОВВ, яка міститься у спеціальному ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», відмінна від системи ЦОВВ, зафіксованої в ЗУ «Про джерела фінансування органів державної влади». Останній нормативно-правовий акт до елементів цієї системи відносить міністерства, комітети, агентства, служби, адміністрації, департаменти, комісії, управління, палати, фонди, інспекції, бюро та інші ЦОВВ [391].

На початку нового етапу адміністративної реформи Уряд України ухвалював відповідні рішення щодо оптимізації системи ЦОВВ, які передбачали суттєве скорочення кількості ЦОВВ за рахунок перерозподілу їхніх повноважень між іншими органами [455]. У результаті цієї реформи значну кількість органів було реорганізовано чи ліквідовано. У той же час вважаємо, що проведення подібного роду реорганізаційних процесів потребує значного часу, адже в іншому випадку виникає ситуація паралельного й одночасного функціонування двох монофункціональних органів. Приміром, подібна ситуація виникала в процесі реорганізації Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, яка мала бути перетворена у Державну службу України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, Державної інспекції з питань захисту прав споживачів та Державної санітарно-епідеміологічної служби, що мали бути приєднані до Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів, а також Державної інспекції з безпеки на морському та річковому транспорті, яка мала бути реорганізована в Державну службу України з безпеки на транспорті [265, с. 33]. Зацікавлює той факт, що орган влади, що підлягав реформуванню, продовжував здійснювати повноваження, але вже не як служба, а як інспекція. Отже, практично не змінювалися мета й завдання

діяльності органу, що, на наш погляд, не відповідає управлінській моделі держави і територіальним рівням, на яких ця діяльність є необхідною.

Разом із тим, згідно з ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», служба реалізує функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, а інспекція – контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства. Аналогічні зауваження стосуються й інших ЦОВВ, реорганізація яких час від часу перманентно відбувається. На подібного роду проблеми звертає увагу і І. З. Іськів. Науковець констатує, що відповідно до положень ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», етимологічного походження і прикладного дослідження під категорією «служба», як правило, розуміють інституцію, спеціально створену для надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам або наділену окремими функціями щодо надання адміністративних послуг. Водночас, як бачимо, на сьогодні створені й функціонують ЦОВВ із назвою «державна служба», які, проте, за своїм статусом не належать до таких, наприклад Адміністрація державної прикордонної служби України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. Тому варто підтримати висновок про те, що наведені факти привносять дисонанс як в організаційно-правову, так і в структурно-функціональну складові системи центральних органів, адже базовим законом існування таких інституцій із відмінними загальними найменуваннями не передбачене [154, с. 188].

Крім того, звертають на себе увагу неоднакові строки під час проведення реформування відповідних органів. Прикладом є ситуація, коли окремі центральні органи вже реформовано, зокрема Державне агентство земельних ресурсів України, реформоване в Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру, сформовано інформаційні ресурси та офіційний портал цієї служби, а інші або перебувають на етапі реформування, або взагалі продовжують функціонувати в попередній формі. На наш погляд, відсутність

системності реформаційних процесів, значний розрив у часі щодо реформування різних ЦОВВ порушують механізм здійснення виконавчої влади та впливають на їхню територіальну організацію.

Сучасні трансформаційні процеси системи ЦОВВ відбуваються під впливом децентралізації публічного управління. Принцип децентралізації закріплено як універсальну засаду побудови адміністративно-територіального устрою України (див.: [190]) та керівну засаду управлінської діяльності, що здійснюється державною владою. Незважаючи на те, що цей принцип характерний для державно-владних повноважень, оскільки на рівні системи місцевого самоврядування діє принцип субсидіарності, положення про децентралізацію знайшло відображення у преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування [128]. Безумовно, ця важлива засада покликана гарантувати здійснення місцевого самоврядування шляхом передачі державних повноважень суб'єктам цієї підсистеми публічної влади.

Разом із тим ми переконані, що у вітчизняній системі виконавчої влади більшого поширення набувають процеси деконцентрації владних повноважень, яка часто підміняє собою реальну децентралізацію. Застосування підходів деконцентрації дозволяє державі залишити у сфері її відання всі повноваження, які вона має, при одночасному їх наближенні до певного рівня територіальної організації держави, не змінюючи при цьому систему публічної влади.

Одним із способів такого наближення виступає система ТО ЦОВВ. Юридичне закріплення ця система державних інституцій одержала на рівні ЗУ «Про центральні органи державної виконавчої влади» й окремих підзаконних актів. КУ майже не регламентує організаційно-функціональні засади ЦОВВ. Незважаючи на те, що відповідний розділ ОЗУ має назву «Кабінет Міністрів України. Інші органи виконавчої влади», система ЦОВВ називається лише в контексті окреслення повноважень КМУ утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати відповідно до закону міністерства та інші ЦОВВ, а також спрямовувати та координувати їхню роботу, діючи в межах коштів,

передбачених на утримання органів виконавчої влади. Вважаємо, що вказаний підхід дозволяє, з одного боку, залучити парламент до законодавчого регулювання питань організації та функціонування ЦОВВ, а з іншого, – дозволяє Уряду самостійно визначати систему цих органів [265].

Одразу зауважимо, що практика зарубіжних країн також передбачає можливість створення аналогів ТО ЦОВВ, зокрема територіальних міністерств. Наприклад, у Великій Британії це є Міністерство у справах Шотландії, Міністерство у справах Північної Ірландії і Міністерство у справах Уельсу; в Італії – Міністерство Півдня, а в Греції – Міністерство Півночі. Хоча, наприклад, територіальні міністерства у справах Шотландії розташовано в Шотландії, так само як міністерства Північної Ірландії і Уельсу, а в Лондоні вони мають лише свої представництва.

Так само в Україні, будучи виробниками та реалізаторами державної політики, ЦОВВ отримали законодавчу можливість формувати власні територіальні органи, завдяки яким враховуються інтереси відповідної території, підтримується зворотний зв'язок і забезпечується швидка та ефективна реакція на можливі зміни суспільних відносин.

Проблематика організації й діяльності ЦОВВ та їхніх територіальних органів не є новою в конституційному праві і вже була предметом дослідження таких окремих науковців, як О. Д. Крупчан [206], Є. Ю. Лубенець [236], В. Л. Федоренко [606; 607] та ін.

У своїх роботах науковці висувують тезу про різноманітність правового статусу територіальних представництв ЦОВВ. У розвиток цієї ідеї зазначимо, що в одному випадку територіальні органи міністерства можуть утворюватися як юридичні особи публічного права. При цьому вони ліквідовуються, реорганізуються за поданням міністра КМУ в межах граничної чисельності державних службовців та працівників міністерства і коштів, передбачених на утримання міністерства. А в іншому випадку територіальні органи міністерства можуть утворюватися, ліквідовуватися, реорганізовуватися міністром як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу

юридичної особи, за погодженням із КМУ.

Крім того, як вбачається, законодавець неоднаково регламентує правовий статус територіальних органів міністерств та територіальних органів інших ЦОВВ. Згідно з п. 7 ч. 2 ст. 8 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» міністр вносить КМУ подання про утворення в межах граничної чисельності державних службовців і працівників апарату міністерства й коштів, передбачених на утримання міністерства, ліквідацію, реорганізацію територіальних органів міністерства як юридичних осіб публічного права, затверджує положення про них. Разом із тим міністр компетентний утворювати, ліквідувати, реорганізовувати за погодженням із КМУ територіальні органи міністерства як структурні підрозділи апарату міністерства, що не мають статусу юридичної особи (п. 9 ч. 2 ст. 8 ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади»). Отже, законодавець визначив дві різні моделі формування територіальних органів залежно від того, який правовий статус їм буде надано. Якщо ці органи отримують статус юридичної особи публічного права, то вони формуються КМУ, а якщо утворені як структурні підрозділи апарату міністерства без статусу юридичної особи, то рішення приймає сам міністр.

В інших центральних органах виконавчої влади рішення про створення територіального органу зі статусом юридичної особи також приймає КМУ, проте за поданням міністра, який спрямовує роботу такого органу. У разі запровадження територіального органу як структурного підрозділу апарату без статусу юридичної особи, рішення приймає керівник центрального органу за погодженням із відповідним міністром.

Таким чином, наділення територіального органу правами юридичної особи публічного права є ключовим чинником впливу на механізм формування та визначення його правового статусу, рівень його самостійності, можливість існування на відповідній території у вигляді окремої владної інституції. У зв'язку з цим виникає питання переваг, які отримує територіальний орган як юридична особа. Досліджуючи цю проблематику,

Ю. Б. Ключковський вказує, що, по-перше, спільні критеріальні (конститутивні) ознаки, які слугують підставою об'єднання цих різних суб'єктів у єдину юридичну конструкцію «юридична особа», також лежать поза сферою публічного права; по-друге, сама ідея юридичної особи має приватно-правову, а не публічно-правову природу, і саме цим пояснюється нечіткий зміст, який вкладається у це поняття у сфері публічного права [168, с. 7].

Зауважимо, що згідно зі ст. 80 Цивільного кодексу (далі – ЦК) України юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку та наділяється цивільною правоздатністю і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді [616]. На наш погляд, можливість територіального органу виступати стороною в судовому процесі є перевагою його реєстрації як юридичної особи. З моменту реєстрації в ЄДР юрособа отримує правоздатність, яка може бути загальною й обмеженою. Загальна надає цивільні права і зобов'язує виконувати певні цивільні обов'язки, бути позивачем та відповідачем в судах. Водночас територіальний орган, як структурний підрозділ апарату центрального органу виконавчої влади, не є правомочним самотійно, від власного імені вступати в договірні відносини, бути позивачем чи відповідачем в судах. Ці опції перебирає на себе сам апарат. При цьому такі територіальні органи, на відміну від тих, що створені з правами юридичної особи, позбавлені можливостей реалізувати низку завдань, закріплених за територіальними органами в Типовому положенні про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади [435]. На наш погляд, може йтися, зокрема, про відсутність управлінських повноважень щодо об'єктів державної власності в межах, визначених законодавством. Крім того, на наш погляд, такий статус впливає на можливість територіальної дислокації такого органу як окремої самотійної інституції, а не її формування в структурі МДА.

Особливе значення для правового статусу територіального органу ЦОВВ має рівень його самотійності при здійсненні влади, що дає можливість

оцінити доцільність існування їхньої розгалуженої системи. Безперечно, ці інституції є державними органами, оскільки наділені притаманними цьому виду органів ознаками: а) належність до єдиного механізму державної виконавчої влади; б) складеність із державних службовців, які перебувають в особливих правовідносинах з органом; в) наявність внутрішньої будови (структури); г) компетентність видавати обов'язкові до виконання правові акти та забезпечувати їхнє виконання, г) функціонування за територіальною ознакою.

У той же час статус цих органів вказує на їхній несаможостійний характер, адже ці інституції являють собою, так би мовити, «органи органів», що впливає навіть з їхньої назви. Відповідна залежність цих органів від ЦОВВ та їхніх керівників відбивається і на порядку контролю за нормотворчою діяльністю. Зокрема, усі ТО ЦОВВ спрямовуються відповідним міністром, і останній погоджує призначення на посади та звільнення з посад керівників і заступників керівників, погоджує утворення, реорганізацію, ліквідацію цих органів як структурних підрозділів апарату певного ЦОВВ (без права юридичної особи), доручає керівнику такого ЦОВВ скасувати акти його територіальних органів повністю чи в окремій частині, а у разі відмови одноосібно скасовує такі акти повністю чи в окремій частині. Отже, територіальні органи, будучи «органами органів», є цілком залежними від ЦОВВ, у тому числі щодо визначення території їх юрисдикції.

Субординаційна вертикаль системи ТО ЦОВВ закріплена в постанові КМУ «Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади», згідно з якою територіальні органи підпорядковано відповідному міністерству, іншому ЦОВВ, а територіальні органи нижчого рівня також територіальним органам вищого рівня [435]. Виходячи з аналізу названого Типового положення, носієм виконавчої влади фактично виступають відповідні ЦОВВ, тоді як територіальні органи – це їхні залежні структурні підрозділи.

У свою чергу правова природа повноважень ТО ЦОВВ має переважно

управлінсько-допоміжний характер. Тому представники теорії права пропонують класифікувати державні органи на такі, що здійснюють владні повноваження, і такі, що здійснюють державне управління [199, с. 465]. За нашою думкою, ТО ЦОВВ у цій класифікації можуть бути віднесені до другого виду, оскільки їхнім завданням є реалізація повноважень міністерства та іншого ЦОВВ на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому територіальні органи видають накази організаційно-розпорядчого характеру, які можуть бути скасовані міністром повністю чи в окремій частині або керівником ЦОВВ повністю чи в окремій частині, у тому числі за дорученням міністра, який спрямовує й координує діяльність відповідного ЦОВВ, а також міністром у разі відмови керівника ЦОВВ скасувати такий акт [265].

Таким чином, система повноважень ТО ЦОВВ, порядок їхньої підзвітності та підконтрольності демонструє несамотійний характер цих органів, що перетворює їх на структурні органи (підрозділи) ЦОВВ, які здійснюють спрямування й координацію роботи останніх. ТО ЦОВВ входять до системи відповідного центрального органу, реалізуючи на певній адміністративно-територіальній одиниці його повноваження. Вони не наділені функціонально-компетенційною відокремленістю від ЦОВВ. Вважаємо, що такий несамотійний правовий статус ТО ЦОВВ пов'язаний з особливістю здійснення виконавчої влади в Україні на місцевому рівні, де її здійснюють МДА, а територіальні органи виступають свого роду продовженням (формою деконцентрації) центру (ЦОВВ).

Звернімо увагу, що на правовий статус ТО ЦОВВ впливає статус самого центрального органу. Останнім часом висувуються наукові пропозиції розуміння сутності органу влади в широкому аспекті. У зв'язку з цим до системи органів пропонується включати префекта, сільського, селищного міського голову, старосту, міністра тощо, тобто тих осіб, які традиційно належали до системи посадових осіб. Питання щодо правової можливості віднести посадову особу до числа органів влади, або ототожнити керівника

єдиноначального органу з самим органом, має неоднозначний характер. Так, В. О. Котюк, наводячи класифікацію державних органів, вказує, що за порядком або системою управління державні органи влади поділяються на колегіальні державні органи й одноособові (президент, міністр, прокурор тощо). Отже, виходячи із зазначеного наукового судження, органом виступає не міністерство, а міністр. У зв'язку з цим виникає питання щодо можливості особи мати при собі територіальні органи управління. Вирішуючи це питання, пропонуємо підтримати позицію І. Б. Коліушка, який зауважує, що говорити про те, що оскільки міністерство є єдиноначальним органом, то саме «міністр і є міністерством», оскільки «хто приймає рішення, той і орган», у вітчизняних реаліях не зовсім правильно, бо в Україні дещо специфічна ситуація. По перше, у деяких міністерствах є структурні підрозділи, керівники яких також мають владні повноваження і приймають рішення. Крім того, часто українські міністерства мають свої територіальні органи. Тому ототожнювати міністерство з міністром можна лише в тому разі, якщо міністерство займається виключно розробленням політики і не має «піраміди» підпорядкованих органів [177, с. 51–52]. На наш погляд, слід підтримати усталений підхід, за яким виокремлюють органи влади та посадових (службових) осіб органів влади. У наведеній класифікації останні є структурним елементом відповідного органу і не можуть бути ідентичні до нього.

Як свідчить узвичаєна практика, територіальна юрисдикція переважної більшості ТО ЦОВВ поширюється на область або вони є міжрегіональними. Окремі ЦОВВ мають територіальні органи, юрисдикція яких поширюється на територію конкретних населених пунктів (міст обласного значення), районів у містах або районів.

При цьому територіальна розгалуженість системи органів виконавчої влади різниться. Так, ЦОВВ можуть мати свої територіальні органи в областях, районах, містах, а також міжрегіональні органи. У свою чергу область складається з певних районів. Крім того, до складу області або району

входять відповідні міста. Тому в межах усієї області центральний орган формує один територіальний орган (обласного рівня), якому будуть підпорядковуватись територіальні органи всіх районів та міст на території області. Фінальною ланкою виступають територіальні органи на рівні районів, яким будуть підпорядковуватись лише територіальні органи міст, що входять до складу таких районів. Аналогічна система підпорядкованості відбувається і між структурними підрозділами таких територіальних органів.

Існують і більш ускладнені моделі територіальної організації ЦОВВ. Так, факт місцезнаходження центральних органів у столиці – місті Києві був урахований законодавцем та використаний для оптимізації управління. Наприклад, до складу департаменту Державної виконавчої служби Міністерства юстиції України включено управління, юрисдикція якого поширюється на територію м. Києва, сформовано відділи, юрисдикція яких поширюється на території районів у м. Києві. Ця модель, на наш погляд, дозволяє економити відповідні (організаційні, інституційні, кадрові, матеріально-фінансові тощо) ресурси при організації діяльності ТО ЦОВВ в м. Києві. Водночас законодавство при застосуванні вказаної моделі не містить вказівок на заборону Міністерству юстиції України формувати територіальні органи на рівні м. Києва. Ускладнена за територіальною ознакою модель передбачена і для ТО ЦОВВ. Зокрема, у складі міжрегіональних територіальних органів Міністерства юстиції України можуть утворюватися відділи, юрисдикція яких поширюється на територію одного або кількох районів, районів у містах, міст (міст обласного значення).

Таким чином, територія є визначальною категорією при організації ЦОВВ та їхніх територіальних органів. Встановлення законодавцем обсягів залучення тих чи інших територій для організації ЦОВВ та їхніх територіальних підрозділів може слугувати критерієм для виділення певних моделей їхньої територіальної організації. З цього приводу вкотре звертаємо увагу на запропоновану нами в підрозділі 1.6 модель, яка, зокрема, передбачає критерії для територіального розширення системи територіальних органів

відповідного ЦОВВ.

Крім того, зазначимо, що деякі ЦОВВ для організації своєї діяльності формують власний територіальний поділ – так звані функціонально-територіальні утворення (округи), що можуть частково збігатися з межами адміністративно-територіальних одиниць. Приміром, за участі міністерства охорони здоров'я формуються госпітальні округи з поділом на госпітальні кластери [111; 593; 603]. Госпітальний округ являє собою територіальне об'єднання закладів охорони здоров'я України декількох районів в одну мережу за принципом доступності, щільності та кількості населення, наявності укомплектованих лікувальних закладів, ustalених шляхів доставки пацієнтів та дорожнього сполучення. Формування такого округу пов'язане з урахуванням низки критеріїв – чисельності населення, розміру території та ін. Проте щодо вказаних округів передбачено обмеження їх територіями регіонів, що, на наш погляд, ураховуючи призначення таких територій, є необґрунтованим. Подібні системи округів застосовуються також у роботі органів забезпечення правопорядку – прокуратури [454], міністерства внутрішніх справ (див., наприклад: [495]). Свого часу формувалась система освітніх округів [426], проте згодом застосування функціонально-територіального підходу в цій сфері було замінено на інституційний – формування опорних закладів освіти [425]. Разом із тим указана система округів має недоліки, одним із яких є її незбалансованість. За думкою Є. П. Шила, причиною незбалансованості системи територіальних органів національної поліції є функціонування міжрегіональних органів як регіональних із передачею їм частини повноважень головних управлінь поліції [632, с. 97]. Крім того, вважаємо, що загальні засади формування таких функціонально-територіальних утворень, які становлять окремий факультативний елемент системи територіальної організації влади, необхідно регламентувати на рівні КУ та ЗУ.

Пропонуємо закріпити спрощену та розширену моделі територіальної організації ЦОВВ. Спрощена має бути класичною моделлю для більшості

ЦОВВ і передбачає формування ТО ЦОВВ виключно в межах адміністративно-територіальних одиниць областей. Суть розширеної моделі полягає у введенні більш складної територіальної організації, з урахуванням специфіки діяльності кожного ЦОВВ та інших критеріїв, запропонованих нами в підрозділі 1.6, закріплення можливостей формувати представництва на громадівському та локальному рівнях територіальної організації влади, запровадженні функціонально-територіальних утворень.

На сьогодні ТО ЦОВВ у межах обласного та районного рівнів територіальної організації влади функціонують паралельно з МДА. Тому важливо звернути увагу на деякі аспекти їхнього співіснування. З нашого погляду, на сьогодні сформувалось дві організаційні моделі взаємодії між ними. Перша модель передбачає формування в структурі МДА відповідних структурних підрозділів, які виконують як повноваження, закріплені за МДА, так і здійснюють функції певного територіального органу. Разом із тим сам територіальний орган у якості окремого органу ЦОВВ може не створюватися. Застосування першої моделі дозволяє, по-перше, виконати вимоги постанови КМУ щодо недопущення утворення структурних підрозділів, які дублюють діяльність територіальних органів міністерств, інших ЦОВВ [430], та, по-друге, створити власні структурні підрозділи подвійного підпорядкування. Остання можливість виникає на підставі положень ч. 2 ст. 31 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», яка закріплює підзвітність та підконтрольність структурних підрозділів МДА відповідним міністерствам, іншим ЦОВВ [449]. Крім того, важливим є положення ч. 4 процитованої статті, яке фіксує, що з питань здійснення повноважень МДА керівники територіальних органів міністерств та інших ЦОВВ підзвітні й підконтрольні головам відповідних МДА. Аналіз цих положень надає підстави стверджувати, що територіальні органи, здійснюючи певні повноваження МДА, можуть функціонувати як структурні підрозділи державної адміністрації з подвійним підпорядкуванням.

Ураховуючи положення вищенаведеної постанови, до таких структурних підрозділів МДА можна віднести наступні підрозділи, які можуть

мати організаційну форму департаментів, управлінь, відділів, секторів:

- 1) соціального захисту населення (виконує роль територіального органу Міністерства соціальної політики України);
- 2) цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації (виконує роль територіального органу Міністерства цифрової трансформації України);
- 3) оборонної роботи (виконує роль територіального органу Міністерства оборони України);
- 4) цивільного захисту (виконує роль територіального органу Державної служби України з надзвичайних ситуацій);
- 5) ветеранської політики (виконує роль територіального органу Міністерства у справах ветеранів України);
- 6) фінансів (виконує роль територіального органу Міністерства фінансів України);
- 7) агропромислового розвитку (крім Київської міської держадміністрації) (виконує роль територіального органу Міністерства аграрної політики та продовольства України);
- 8) екології та природних ресурсів (виконує роль територіального органу Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України);
- 9) освіти і науки (виконує роль територіального органу Міністерства освіти і науки України);
- 10) охорони здоров'я (виконує роль територіального органу Міністерства охорони здоров'я України);
- 11) культури (виконує роль територіального органу Міністерства культури та стратегічних комунікацій України);
- 12) етнополітики та свободи совісті (виконує роль територіального органу Державної служби України з етнополітики та свободи совісті);
- 13) молоді та спорту (виконує роль територіального органу Міністерства молоді та спорту України);
- 14) містобудування та архітектури (виконує роль територіального органу Державної інспекції архітектури та містобудування України);
- 15) житлово-комунального господарства (виконує роль територіального органу Міністерства розвитку громад та територій України);
- 16) інфраструктури, розвитку та утримання мережі автомобільних доріг загального користування місцевого значення (виконує роль територіального органу Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури України);
- 17) з питань запобігання та виявлення корупції (виконує роль

територіального органу Національного агентства з питань запобігання корупції); 18) у справах дітей (виконує роль територіального органу Державної служби України у справах дітей), а також 19) Державний архів області (виконує роль територіального органу Державної архівної служби України). (Інформацію наведено на підставі власного аналізу станом на 16 лютого 2025 р.)

Друга організаційна модель взаємодії ТО ЦОВВ з МДА передбачає їхнє паралельне функціонування без поєднання організаційної будови цих державних органів. Прикладом може слугувати діяльність територіальних органів Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції, Пенсійного фонду України тощо.

Разом із тим, за нашим переконанням, реформування МДА (їхня ліквідація чи реорганізація) та утворення на місцевому рівні представництва виконавчої влади з функціями контролю та нагляду за діяльністю системи місцевого самоврядування (префектурного типу), вимагає чіткого визначення механізму взаємин таких суб'єктів із територіальними органами ЦОВВ. При цьому неприпустимим буде допущення двовладдя на місцевому рівні, коли однакові форми контролю здійснюватимуться не одним, а декількома суб'єктами. Вважаємо, що за таких умов виконавчу владу держави на обласному рівні мають здійснювати ТО ЦОВВ, а реорганізовані МДА з метою недопущення дублювання повноважень покликані спрямовувати їхню діяльність. Водночас місцеві державні адміністрації, як органи, що формуються ПУ, будуть зосереджувати свою роботу на контрольно-наглядових формах роботи щодо діяльності місцевого самоврядування.

У процесі такого реформування територіальних органів (підрозділів) ЦОВВ надзвичайно складно встановити, у який спосіб вони будуть реорганізовані чи ліквідовані та як буде відбуватися правонаступництво на цьому рівні. Не маючи самостійних повноважень, територіальні органи під час реорганізації мають повністю скеровуватися відповідними ЦОВВ. Ураховуючи вказану несамоостійність таких суб'єктів при здійсненні

виконавчої влади та управління на місцевому рівні виникає питання щодо порядку правонаступництва, зокрема визначення суб'єкта правонаступництва, яким або виступатиме сам ЦОВВ, або в будь-якому випадку реорганізованому суб'єкту необхідно буде утворювати територіальний орган та робити саме його правонаступником. Саме тому з метою оптимізації системи ТО ЦОВВ пропонуємо формувати їх виключно на рівні областей, а також з урахуванням особливостей їхньої діяльності встановити для них граничні штатні показники. Можливості формування ТО ЦОВВ на інших територіях має вирішуватись у кожному конкретному випадку з урахуванням запропонованих нами в підрозділі 1.6 критеріїв.

У той же час реорганізовані у префектурні структури МДА (або, як пропонується деякими конституційно-проектними документами, префекти (див., наприклад: [402])) мають здійснювати свої повноваження лише на регіональному рівні (область). Більш докладно специфіку територіальної організації останніх буде розглянуто в наступному підрозділі.

Підсумовуючи, хочемо наголосити, що ТО ЦОВВ, за загальним правилом, мають формуватися лише на рівні областей або мати міжрегіональний статус. Формування цих органів у межах інших територій має залежати від низки критеріїв, деталізацію яких було зазначено в підрозділі 1.6. За нашою думкою, такий підхід значно спростить територіальну організацію ЦОВВ та дозволить упорядкувати відносини щодо їхнього утворення та функціонування. З метою підвищення значущості ТО ЦОВВ, на наш погляд, їх слід наділити самостійними повноваженнями, у межах яких вони будуть спрямовуватися відповідними центральними органами, однак не будуть повністю залежними від останніх.

2.4. Місцеві державні адміністрації, військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації публічної влади в Україні

Територіальна організація публічної влади в Україні, незважаючи на її

унітарну організацію, має різні форми прояву в кожному регіоні.

Провідне місце на сьогодні в системі державної виконавчої влади на місцях посідають МДА. Згідно з ч. 1 ст. 118 КУ, МДА територіально сформовані в областях, районах, містах Києві та Севастополі. Ця ж конституційна норма закріплює, що особливості здійснення виконавчої влади в містах Києві та Севастополі визначаються окремими законами України. Це положення стало передумовою закріплення в спеціальному ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ» у ч. 2 ст. 11 положення про те, що «у районах міста Києва діють районні в місті Києві державні адміністрації, які підпорядковуються КМДА, а у разі утворення районних у місті Києві рад також є підзвітними і підконтрольними відповідним радам як виконавчі органи таких рад». Таким чином, цією законодавчою нормою розширені конституційні положення, і територіальною основою для функціонування МДА також стає район м. Києва. Отже, МДА функціонують на регіональному, субрегіональному та районному в місті (окремих міст) територіальних рівнях.

Подібна модель організації МДА застосована і в районах у м. Севастопіль. На це, зокрема, вказують положення п. 1¹ ч. 1 ст. 20 ЗУ «Про місцеві державні адміністрації», згідно з якими остання «виконує функції замовника будівництва у випадках, визначених законом, а також виконує на підставі та у межах, встановлених договором доручення, дії, спрямовані на виконання функцій замовника будівництва, ремонту житлових будинків, об'єктів соціальної та виробничої інфраструктури державної або комунальної власності, або доручає виконання таких дій на підставі та у межах, встановлених договором доручення, комунальній організації відповідного напряму діяльності, а в містах Києві та Севастополі – також відповідній районній державній адміністрації» [449]. Цікавим є той факт, що законодавець із моменту невизнаної анексії й окупації РФ АРК тривалий час утримувався від змін правового регулювання організації та діяльності органів влади на території півострова. Однак вищенаведений пункт було додано до зазначеного Закону у 2024 р. За нашою думкою, якщо до цього існування районних у

Севастополі державних адміністрацій обґрунтовувалось на рівні підзаконних правових актів, зокрема постанови КМУ [430], то включення в норму ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» цього положення виводить їх на законодавчий рівень регламентації. Принагідно хочемо зазначити, що інституціоналізація на рівні вищевказаного ЗУ районної в м. Севастополі державної адміністрації свідчить про доцільність на конституційному рівні, у ч. 1 ст. 118 КУ, закріпити район у містах Києві та Севастополі як територіальну основу для функціонування МДА.

Безумовно, це вимагає наукового аналізу такої територіальної основи функціонування МДА, як район у м. Севастополі. Територія м. Севастополя, включаючи території населених пунктів, що входять до його складу (більш детально про це буде вказано в підрозділі 2.5), розділена на 4 адміністративні райони – Гагарінський, Ленінський, Балаклавський та Нахімовський. До складу останніх двох входять відповідні населені пункти. Перелічені райони і виступають територією юрисдикції МДА. При цьому в названих районах функціонують районні в місті ради, що викликає потребу у взаємодії з МДА. За аналогією із столицею України – м. Києвом, райони в м. Севастополі МДА виконують функції виконавчих органів районних у місті рад. Таким чином, на рівні районів у м. Севастополі установлюється двовладдя – поєднання державної та муніципальної влади.

Таким чином, системний аналіз положень законодавства дозволяє стверджувати, що територіальну основу для функціонування МДА згідно з прямою вказівкою КУ становлять території областей, районів, міст Києва та Севастополя (ч. 1 ст. 118) та згідно з аналізом вищенаведених ЗУ – райони вказаних міст.

Одночасно на вказану відповідну територію поширюється як юрисдикція самої МДА, так і її структурних підрозділів, що формуються з урахуванням рекомендаційних переліків структурних підрозділів [430]. Тобто вони мають єдину територіальну підвідомчість, і прийняті ними правові акти поширюються на цю територію. Ще В. О. Величко у своїй монографії

зазначав, що МДА є важливою ланкою в системі органів виконавчої влади, оскільки вони найбільше наближені до населення і діють у межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць [62, с. 6]. Такими конкретними адміністративно-територіальними одиницями виступають область, район, міста Київ, Севастопіль та їхні райони. У чергове вважаємо за потрібне зазначити, що КУ унікає використання категорії «адміністративно-територіальна одиниця». Цей термін застосований лише у ст. 143 ОЗУ і то без конкретизації, які саме території України належать до числа адміністративно-територіальних одиниць. Про їхній вид можна здогадатися лише зі згадки в цій нормі ОЗУ, що ці території мають територіальні громади. Власне сам цей термін міститься у ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», де його зміст розкривається якраз через перелік тих одиниць, які належать до адміністративно-територіальних, – область, район, місто, район у місті, селище, село. Утім інших ознак цієї категорії законодавство системно не наводить. Із зазначеного переліку, область, район, міста Київ, Севастопіль та їхні райони є саме тими адміністративно-територіальними одиницями, які поєднують систему державного й муніципального управління. Система державного управління представлена в тому числі МДА.

КУ регламентує ці органи як елементи державної виконавчої влади. Водночас порядок їхніх формування та функціонування свідчить про їхній подвійний правовий характер, за якого вони здійснюють представлення інтересів і КМУ, і ПУ на відповідній території. Зазначена подвійність зумовлена генезою цих органів, які у своєму початковому вигляді виникли як представники президента на місцях [469]. Результат їхньої поступової трансформації закріплений положеннями КУ, яка в частині правового регулювання їхнього конституційного статусу не зазнавала змін. Призначення та припинення повноважень голів МДА, незважаючи на те, що вони задекларовані елементом виконавчої гілки влади, здійснюється ПУ. У зв'язку з цим їхня відповідальність перебуває в юрисдикції ПУ. Тому відповідь на питання, чи належать МДА виключно до системи виконавчої влади або все-

таки перебувають у подвійному підпорядкуванні, залежить від того, який правовий статус має ПУ і чи можна його вважати також елементом виконавчої гілки влади.

Як справедливо зазначають Ю. М. Тодика й В. Д. Яворський, місце та роль ПУ в державному механізмі країни значною мірою визначається тим, чи є він лише главою держави або ж ще і главою виконавчої гілки влади [596, с. 32]. КУ в редакції 1996 р. закріпила президентсько-парламентську форму правління зі значними повноваженнями ПУ щодо впливу на виконавчу гілку влади. І хоча ОЗУ безпосередньо не закріпив статус глави держави як очільника виконавчої влади, такий його стан виходив з обсягу повноважень, за якими він фактично формував та припиняв повноваження ключових органів цієї гілки влади (як вищих – Кабміну, так і центральних – міністерств тощо через призначення їхніх керівників (міністрів й інших керівників) та місцевих – МДА). Еволюція форми правління в Україні фактично змінила правовий статус ПУ. Законопроект № 2222-IV, яким були змінені норми ОЗУ у 2005 р. перетворив форму правління на парламентсько-президентську республіку [379]. Враховуючи ухвалення парламентом ЗУ «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» [371], такою Україна залишається і понині. За сучасних реалій ПУ позбавлений установчих повноважень щодо ЦОВВ. Де-юре, він перетворився з очільника виконавчої гілки влади на суто представника держави. Проте вплив ПУ на виконавчу владу на місцях не змінився. Такий конституційно-правовий статус глави держави дозволяє стверджувати, що на сьогодні МДА перебувають під впливом двовладдя – залежності від уряду та ПУ. А тому Уряд і ПУ через ці місцеві державні органи реалізують відповідні управлінські вертикалі. Цей стан позиціонує МДА як місцеві органи управління не лише виконавчої влади, а й влади ПУ, включаючи їхню територіальну організацію до владного впливу й використання обох цих інститутів держави.

Слід звернути увагу на специфіку правового статусу МДА у столиці України м. Києві, де, на відміну від інших територій функціонування МДА,

Київська міська державна адміністрація (далі – КМДА) є єдиним в організаційному відношенні органом, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади [510].

На наш погляд, окреслений сучасний конституційно-правовий статус МДА та їхня територіальна організація потребують реформування, основними завданнями якого є: 1. Формування «єдиної замкненої системи виконавчої влади». 2. Організація власної системи управління ПУ на місцях (за потреби).

Ідея, яка жваво обстоюється сьогодні в політичних і наукових колах, – це перетворення МДА на органи префектурного типу з підпорядкованістю їх ПУ та з паралельним посиленням виконавчої ролі ТО ЦОВВ на місцевому рівні [255; 570]. Ключові напрацювання такого реформування знайшли відображення в законопроекті 4298 [397]. Префектурність цих інституцій насамперед полягатиме в тому, що головною їх функцією стане забезпечення законності діяльності органів місцевого самоврядування (за зразком префекта у Франції), що цілком погоджується з належністю (цілковитою відповідальністю) таких органів до президентської «вертикалі». Водночас мають змінитися взаємини МДА із територіальними органами ЦОВВ. За МДА передбачено здійснення забезпечення координації діяльності останніх.

Варто відзначити, що метод координації є проявом децентралізованої системи публічного управління в державі. Тому слід погодитися з авторами підручника «Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні», які координацією вважають сукупність способів і прийомів взаємодії, узгодження, корегування дій між органами публічної влади, їхніми підрозділами, посадовими особами у процесі реалізації функцій і повноважень [537, с. 65]. Ураховуючи правовий статус МДА і територіальних органів, а також відсутність у законодавстві прямої вказівки на їхню підпорядкованість, між цими державними органами мають виникати відносини, так би мовити, «координації-взаємодії». Це означає, що вказівка у вищенаведеному законопроекті № 4298, що саме МДА координують діяльність територіальних

органів виконавчої влади, є певною мірою однобічною, оскільки при відносинах «координації-взаємодії» вона відбувається рівноспрямовано. Тому, з нашого погляду, правильніше було закріпити, що координація має здійснюватися взаємно.

Нами підтримується необхідність запровадження моделі зміни статусу МДА на орган влади префектурного типу в підпорядкованості ПУ. При цьому організація цих органів здійснюється на обласному територіальному рівні, вони позбавляються виконавчих повноважень, які перерозподіляються між територіальними органами ЦОВВ та новоутвореними виконавчими органами обласних рад. Про важливість такої моделі нами вказувалось у розділі 1 (підрозділ 1.6) та буде наголошуватись в інших розділах.

Проте слід наголосити, що останнім часом у політичних колах намагаються віднайти більш простий механізм зміни статусу МДА, результатом чого став спочатку законопроект № 13150 від 3 квітня 2025 р., а потім – № 14048 від 18 вересня 2025 р. Їх положення додатково наділяють місцеві державні адміністрації статусом наглядової інституції (за законністю в системі місцевого самоврядування), залишаючи при цьому всі їх виконавчі повноваження та нинішній механізм формування [396]. На наш погляд, запровадження такої моделі ще більше поглибить проблеми системно-структурної й територіальної організації публічної влади, що існують, позбавивши при цьому органи місцевого самоврядування важливих гарантій діяльності.

Останнім часом, з моменту здійснення РФ невизнаної анексії частини територій України, а також у подальшому, з початком повномасштабного воєнного вторгнення на територію України, МДА зазнали певної тимчасової трансформації. Спочатку частину з них було реорганізовано у військово-цивільні адміністрації, а після повномасштабного вторгнення – сформовано військові адміністрації.

Варто зазначити, що окремі проблеми функціонування військово-цивільних та військових адміністрацій уже досліджувалися у працях

В. Й. Шевченко [629; 630] й С. О. Кузніченка [208; 209], К. С. Свіріної [529], Я. І. Маслової [279], М. І. Ануфрієва [15] та ін. Однак зазначені вчені розглядали ці інституції переважно як суб'єкти адміністративного права та елемент управлінської діяльності держави і не брали до уваги ще один важливий аспект їхньої діяльності – конституційно-правовий. Ми спробуємо дослідити їх як елемент моделі територіальної організації публічної влади.

Виникнення в Україні військово-цивільних адміністрацій – вимушене явище, яке безпосередньо пов'язане зі збройним конфліктом на сході країни (географічний регіон, який не використовується для територіальної організації влади) та проведенням у зв'язку з цим антитерористичної операції [477].

Так, діяльність військово-цивільних адміністрацій загалом була пов'язана з об'єктивною неможливістю органів місцевого самоврядування продовжувати роботу на визначених територіях, незважаючи при цьому на повну самостійність і автономність місцевого самоврядування. На практиці військово-цивільні адміністрації прийшли на заміну системи місцевого самоврядування на певних територіях Донецької та Луганської областей. Однак за характером здійснюваної ними влади, способом та формами її реалізації вони не є самоврядними інституціями.

Так, основним правовим актом, відповідно до якого організовувались військово-цивільні адміністрації є ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації», згідно з яким вони утворювались для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі відсічі збройній агресії РФ, зокрема в районі проведення антитерористичної операції, що не має на меті зміни та/або скасування конституційно закріпленого права територіальних громад на місцеве самоврядування [372].

У разі прийняття рішення про створення військово-цивільної адміністрації, вона виконувала повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування відповідного рівня. Відповідні положення містить ст. 1 ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації», а також п. 2¹ ст. 28 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану».

Наразі, у зв'язку з оголошенням в Україні воєнного стану [366] та затвердженням його парламентом [437] правовий статус військово-цивільних адміністрацій, сформованих на територіях Донецької та Луганської областей було змінено на військові адміністрації. Крім того, військові адміністрації були сформовані ПУ на рівні регіонів та субрегіонів України [491]. Водночас, незважаючи на положення ч. 9 ст. 4 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», така зміна правового статусу відбулась не одразу, а лише у 2025 р. [490]. Тому тривалий період, уже під час дії режиму воєнного стану, відбувалось функціонування і військово-цивільних, і військових адміністрацій, які мають різне правове регулювання та правовий статус. Фактично застосовувались дві різні моделі організації органів військової юрисдикції на різних територіях. Поступово законодавець упорядковує відносини в цій сфері і приходить до застосування єдиної системи органів військової юрисдикції, яка є найбільш обґрунтованою саме для періоду воєнного стану – військових адміністрацій.

Діяльність військових адміністрацій регламентована ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» [467], який у ч. 1 ст. 4 закріплює, що на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії КУ та ЗУ, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Таким чином, цей Закон слід вважати спеціальним правовим актом порівняно з іншими законами, який установлює особливості функціонування військових адміністрацій. Підтвердженням цього є положення ч. 9 ст. 4 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» щодо припинення повноважень військово-цивільних адміністрацій тих населених пунктів, де утворено військові адміністрації з дня початку здійснення останніми своїх повноважень.

Згідно з ч. 2 ст. 9 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» КМУ, інші органи державної влади, військове командування, військові адміністрації, ВР АРК, РМ АРК, органи місцевого самоврядування здійснюють повноваження,

надані їм КУ, цим та іншими ЗУ. Іншими словами, утворення військових адміністрацій не виключає можливості функціонування органів місцевого самоврядування, хоча функціонування останніх відбувається в умовах значних обмежень.

Крім того, ч. 3 ст. 4 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» встановлено головну умову формування військових адміністрацій – нездійснення органами місцевого самоврядування їхніх повноважень, а також в інших, передбачених в цьому Законі випадках. При цьому інші випадки, щодо яких йдеться у вищевказаній нормі, містяться лише у ст. 28 стосовно військових адміністрацій у Донецькій та Луганській областях, про що нами вже зазначалось вище.

Функціонування військових адміністрацій не обов’язково передбачає припинення діяльності органів місцевого самоврядування, однак у будь-якому разі вносить суттєві обмеження в систему повноважень останніх, впливає на можливості управління територіями, а також на реалізацію територіальними громадами права на місцеве самоврядування в Україні. Так, на практиці продовжують паралельно функціонувати військові адміністрації областей та обласні ради, військові адміністрації районів та районні ради. Така ж сама ситуація і в окремих населених пунктах, де рада не припиняє свою діяльність (наприклад м. Суми). І лише для територій Донецької та Луганської областей п. 2¹ ст. 28 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» закріплює, що «у день набрання чинності актом Президента України про утворення військової адміністрації припиняються згідно із цим Законом повноваження: а) обласної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, – у разі утворення відповідної обласної військової адміністрації; б) районної ради, її виконавчого апарату, посадових та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах, – у разі утворення відповідної районної військової адміністрації; в) сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх створення) рад, їх виконавчих органів, сільських, селищних, міських голів, інших посадових

та службових осіб місцевого самоврядування, які працюють у цих органах місцевого самоврядування, старост – у разі утворення військової адміністрації відповідного населеного пункту (населених пунктів)».

При цьому для інших територій ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» встановлює інші умови функціонування військових адміністрацій та їхньої взаємодії з органами місцевого самоврядування, які не передбачають обов'язкового припинення повноважень останніх. Приміром, ч. 2 ст. 10 вказаного Закону закріплює, що «у разі утворення військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) Верховна Рада України за поданням Президента України може прийняти рішення про те, що у період дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування начальник військової адміністрації, крім повноважень, віднесених до його компетенції цим Законом, здійснює повноваження сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, сільського, селищного, міського голови», а ч. 3 ст. 10 – «у разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення повноваження такої обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації».

Вважаємо, що основним призначенням військових адміністрацій має бути не заміна місцевого самоврядування, а реагування в інституційний спосіб на акт військової агресії через налагодження швидкого й оперативного процесу прийняття рішень.

Організація і діяльність таких нових для державного механізму України інституцій, як спочатку військово-цивільні, а потім – військові адміністрації, дозволили виявити низку важливих проблем правового регулювання та запропонувати напрямки їхнього вирішення.

1. Основне питання, яке викликало та продовжує спричиняти дискусії в середовищі конституціоналістів, – це відсутність правового закріплення в

Конституції України системи органів «надзвичайної юрисдикції», підстав та порядку їхнього утворення. І хоча потреба у створенні таких інституцій в конституційній практиці України виникла спонтанно і потребувала швидкого реагування, їхня тривала діяльність уже після утворення ставить завданням на конституційному рівні закріпити засади функціонування системи таких органів. На це звертає увагу В. Й. Шевченко, зазначаючи, що в КУ взагалі відсутні норми, що регулюють питання утворення й функціонування місцевих органів державної влади з елементами військової організації управління [629, с. 48]. Ми солідарні з науковцями, які вважають необхідним запровадження на рівні ОЗУ загальних засад військового співробітництва та конкретних інституційних підвалин елементів військового управління. Безумовно, ці конституційні новели зняли б питання невідповідності законодавчого регулювання цих питань до норм ОЗУ.

Крім того, слід акцентувати увагу на конституційних повноваженнях ПУ, які можуть бути лише деталізовані на законодавчому рівні. Згідно з положеннями ст. 106 ОЗУ в період військової агресії, враховуючи статус глави держави як Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України, такі повноваження регламентовані у пп. 17, 19 та 20 ч. 1 ст. 106 КУ). У той же час аналіз положень ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» та «Про правовий режим воєнного стану» свідчить про необґрунтованість розширення обсягу повноважень ПУ, надаючи йому можливість утворювати військові (військово-цивільні) адміністрації. На ці проблеми звертає увагу і Я. І. Маслова, зазначаючи, що військово-цивільні адміністрації утворюються в разі потреби за рішенням ПУ, що, на думку окремих учених, сприяє розширенню компетенції ПУ і, отже, суперечить основним принципам системи права України та Рішенню КСУ від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003 [279, с. 215]. За нашим переконанням, при формуванні військових адміністрацій на цей процес впливає дещо інший правовий режим, запроваджений у державі, – режим воєнного стану. Однак закріплені в ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» за ПУ повноваження з формування цих структур повинні мати конституційну

основу.

Варто навести безапеляційну точку зору М. І. Ануфрієва про те, що ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» порушені окремі положення КУ. Це проявляється в праві військово-цивільних адміністрацій за погодженням з Антитерористичним центром при СБУ: 1) встановлювати обмеження щодо перебування в певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів; 2) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та окремих ділянках місцевості; 3) організовувати перевірку документів, що посвідчують особу, у фізичних осіб, а в разі потреби – огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, крім обмежень, установлених Конституцією України; 4) порушувати в порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об'єднань тощо [15, с. 74–75]. Водночас військові адміністрації мають право запроваджувати заходи правового режиму воєнного стану, передбачені у ст. 8 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану». При цьому, на відміну від ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації», реалізації вказаних заходів передують необхідність проведення процедури запровадження воєнного стану, яка фактично і легалізує можливість їхнього подальшого застосування.

У цілому слід підтримати думки вищенаведених науковців про те, що без відповідних змін до КУ питання функціонування подібних інституцій не можна врегулювати виключно на рівні закону, навіть посиляючись на відповідну конституційну норму про те, що в цьому випадку ПУ виступає як Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України.

З необхідністю удосконалення конституційно-правового регулювання пов'язано ще одну проблему. Так, військові та військово-цивільні адміністрації за характером здійснюваної ними влади є державними органами, тобто здійснюють функції держави на місцях. Зауважимо, що законодавство закріплює модель, за якою обидві ці інституції можуть фактично ігнорувати

природні права територіальних громад на організацію місцевого самоврядування. Таке право закріплено за останніми ст. 140 КУ та деталізоване ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Якщо ж прийнятий закон прямо впливає на зменшення чи звуження колективних та індивідуальних прав, то, безперечно, виникає потреба в конституційному підґрунті для цього закону.

Крім того, функціональне поєднання у державного органу повноважень місцевого самоврядування фактично є втручанням у самостійність та автономність місцевого самоврядування. На це звертають увагу і науковці, зазначаючи, що питання про наділення військово-цивільних адміністрацій, які виступають як державні органи, функціями та повноваженнями органів місцевого самоврядування потребує конституційно-правового врегулювання [629, с. 49]. На наш погляд, аналогічний підхід має бути і до військових адміністрацій, які згідно із законодавством наділяються низкою важливих повноважень місцевого самоврядування (ст. 15 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану»).

У зв'язку з цим вважається за доцільне закріпити в ОЗУ ординарну та екстраординарну моделі організації управління на місцях ПУ.

Ординарна модель орієнтована на умови мирного часу і не передбачає формування певних спеціальних військових структур на відповідній території, проте встановлює елементи контролю з боку держави щодо дотримання такого рівня законності в діяльності органів і посадових осіб місцевого самоврядування, який би унеможливив порушення ними суверенітету держави та її територіальної цілісності. У зв'язку з цим доцільним бачиться запровадження права ПУ достроково припиняти повноваження органів місцевого самоврядування, місцевих голів та запроваджувати пряме державне управління строком до одного року в разі прийняття органами місцевого самоврядування рішень із порушенням суверенітету України й територіальної цілісності [402]. Інституційною основою такого прямого державного управління може виступати місцева державна адміністрація (якщо йдеться про

регіональний чи субрегіональний територіальні рівні), або спеціальний представник ПУ на відповідній території (якщо йдеться про громадівський або локальний територіальні рівні).

Екстраординарна модель орієнтована на формування спеціальних інституцій у разі запровадження особливих режимів (періодів) на певній чи на всій території держави, у тому числі воєнного стану, і передбачає можливість формування військових адміністрацій, військово-цивільних адміністрацій або інших форм військово-цивільного співробітництва.

При цьому в ОЗУ слід закріпити систему та загальні засади правового статусу військово-цивільних та військових адміністрацій, визначити порядок їхнього створення. Деталізація таких конституційних положень має здійснюватися на рівні закону. Положення такого закону мають визначати критерії та умови, за наявності яких мають формуватися військові адміністрації, містити осяг повноважень таких органів, а також положення щодо їхньої відповідальності.

Порівнюючи український досвід стосовно організації й діяльності військових та військово-цивільних адміністрацій зі світовою практикою, умовно можна виділити такі механізми військово-цивільного співробітництва, що застосовуються за кордоном: 1) організаційний – коли до керівного складу цивільно-військового співробітництва входить посадова особа штабу збройних сил, повністю обізнана з оперативно-тактичною обстановкою та уповноважена координувати діяльність збройних сил, у тому числі реалізацію проєктів у зоні проведення бойових операцій; 2) функціональний – тимчасова діяльність інституцій цивільно-військового співробітництва, що здійснюється з метою сприяння розвитку територій, подолання військового опору противника та своєчасної передачі зобов'язань відповідним цивільним організаціям чи місцевій владі [630, с. 123]. З огляду на вищевикладену позицію, пропонуємо системно переробити чинні ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» та «Про правовий режим воєнного стану» й ухвалити більш широкий за змістом законодавчий акт про військове та військово-цивільне

співробітництво, у якому з урахуванням світового та європейського досвіду передбачити різні форми співробітництва, механізми їхньої реалізації, порядок організації та здійснення діяльності відповідними інституціями військової юрисдикції.

2. Проблемним питанням також є неточність законодавчого регулювання територіальної основи діяльності військових та військово-цивільних адміністрацій. Так, ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» визначає, що вони можуть утворюватися в селах, селищах, містах, районах та областях. Крім того, цей Закон закріплює, що «військово-цивільні адміністрації населених пунктів – це тимчасові державні органи, що здійснюють на територіях відповідних територіальних громад, затверджених КМУ, повноваження сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їхнього створення) рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їхнього створення) рад, сільських, селищних, міських голів та інші повноваження, визначені цим Законом». Аналогічну конструкцію містить і ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», закріплюючи, що «військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад». Цими визначеннями фактично ототожнюються поняття «населений пункт» і «територія територіальної громади», які є різними правовими категоріями та позначають різні територіальні рівні.

Привертає до себе увагу і той факт, що і ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», і ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» ототожнюють адміністративно-територіальну одиницю та населений пункт. Приміром, ч. 3 ст. 4 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» закріплює, що «найменування військових адміністрацій населених пунктів є похідними від назв відповідних адміністративно-територіальних одиниць». Водночас територія територіальної громади, у межах якої і створюється відповідна військова адміністрація, не визначається чинним законодавством як адміністративно-територіальна одиниця. На наш погляд, це правові категорії, які позначають різні за характером правові явища. На практиці адміністративно-територіальна

одиниця та населений пункт інколи збігаються між собою (у разі відсутності прилеглих до населеного пункту територій), але в більшості випадків відрізняються територіально. Зазвичай населений пункт – це місце, де компактно проживають люди. Згідно з Указом Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» [465] (втратив чинність, проте діяв на момент запровадження воєнного стану в Україні) та чинним ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» [464], населеним пунктом є компактно заселене місце проживання людей, що утворилося внаслідок історичних традицій, господарської та іншої діяльності, має сталий склад населення, власну назву та відокремлену територію із встановленими в передбаченому законом порядку межами.

Аналіз процитованих законодавчих формулювань зумовлює питання щодо збіжності меж населених пунктів та адміністративно-територіальних одиниць. Низка науковців схиляються до думки, що вони збігаються, проте лише з межами адміністративно-територіальних одиниць базового рівня – селами, селищами, містами. Зокрема, О. М. Невелєв пропонує чотирирівневу систему територіального устрою, де четвертий рівень становлять «населені пункти» у складі районів [311, с. 15]. Водночас із таким підходом не можна погодитися, оскільки вчений виходить із того, що територія держави поділена на населені пункти, а це не відповідає вимогам «повсюдності» здійснення місцевого самоврядування, адже вважається, що місцеве самоврядування можливе лише там, де проживають люди. Категорія «населений пункт», по суті, показує лише факт заселення території. Однак за сучасних умов поняття «населений пункт» настільки увійшло до вжитку, що помилково наділяється статусом адміністративно-територіальної одиниці. До таких недоліків призводять деякі схожості в їхній організації – реєстрація населеного пункту, установлення його меж тощо [252, с. 118]. Крім того, зазначений підхід не відповідає положенням ст. 133 КУ, яка закріплює, що села, селища, міста, райони в містах, райони, області складають систему адміністративно-

територіального устрою. Отже, на наш погляд, ці категорії є різними за змістом і їх необхідно розмежовувати. Тим більше, що ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» не вживає категорії «адміністративно-територіальна одиниця», а відносить села, селища та міста до системи населених пунктів.

3. Ще одним питанням, на яке слід звернути увагу є те, що ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» та ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» не встановлюють жорстких вимог до конкретної моделі територіальної організації роботи військових (військово-цивільних) адміністрацій. Зважаючи на це, ще до запровадження воєнного стану існували ситуації формування військово-цивільної адміністрації на рівні району, а в окремих селах, селищах, містах цього району продовжували функціонувати представницькі органи місцевого самоврядування, чи навпаки, у селах, селищах, містах вводилися військово-цивільні адміністрації, а в районі – діяла районна рада. Слід також згадати і випадки паралельного функціонування військово-цивільної адміністрації та районної ради, як, наприклад, у Попаснянському районі Луганської області. Подібний стан зумовив дублювання їхніх повноважень та викликав непорозуміння в розподілі фінансових ресурсів тощо. Як нам здається, за наведеної організації втрачається система взаємодії між вказаними інституціями, що на практиці може стати причиною компетенційних конфліктів.

Подібні проблеми присутні і в практиці функціонування військових адміністрацій, особливо в разі їхнього паралельного функціонування з відповідними місцевими радами, що призводить до конкуренції їхньої компетенції. Фактично ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» не вказує на необхідність припинення повноважень місцевої ради у разі створення військової адміністрації, проте закріплює за керівником такої адміністрації значну кількість повноважень, які за звичайних умов належать до сфери відання ради. У зв'язку з цим постає питання щодо доцільності функціонування місцевої ради без можливості здійснювати нею

повноваження, у тому числі й виключні.

4. Низка проблемних питань діяльності військово-цивільних адміністрацій виникала й у зв'язку з реформуванням районного (субрегіонального) рівня адміністративно-територіального устрою. Одразу зазначимо, що військові адміністрації формувались вже після здійснення вищевказаного реформування і враховували його результати. До речі, укрупнення районів призвело до необхідності реорганізації військово-цивільних адміністрацій, ліквідації окремих із них або поширення сфери їхньої юрисдикції на іншу територію. Таке реформування мало наслідком припинення діяльності районних рад відповідних районів, унаслідок чого виникла необхідність передачі майна спільної власності територіальних громад відповідним сільським, селищним, міським радам, процес якої врегульований у Прикінцевих та перехідних положеннях ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Однак цей процес не враховував територіальної організації влади в Донецькій та Луганській областях, де до запровадження воєнного стану тривалий час функціонували військово-цивільні адміністрації.

5. Не можна оминати увагою такий суттєвий аспект територіальної організації військових й військово-цивільних адміністрацій, як їхні підзвітність, підконтрольність та відповідальність. Безумовно, факт утворення їх ПУ свідчить, що у своїй діяльності вони є відповідальними перед ПУ. Разом із тим утворення таких адміністрацій передбачає також призначення їхнього керівництва. Згідно з ч. 3 ст. 3 ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» та ч. 4 ст. 4 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» у разі прийняття рішення про утворення районних, обласних військових (військово-цивільних) адміністрацій їхнього статусу набувають відповідні районні, обласні державні адміністрації, а голови районних, обласних державних адміністрацій отримують статус керівників відповідних військових (військово-цивільних) адміністрацій. Отже, можна констатувати, що система управління військово-цивільними та військовими адміністраціями залишається у сфері відання ПУ.

Крім того, до процесу затвердження переліку посад у військових

(військово-цивільних) адміністраціях населених пунктів залучаються інші суб'єкти охорони правопорядку. Так, відповідно до ч. 6 ст. 3 ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» це здійснює ПУ за поданням керівника Антитерористичного центру при СБУ або за поданням Командувача об'єднаних сил Збройних Сил України. Згідно з абз. 3 ч. 5 ст. 4 ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» перелік посад у військових адміністраціях населених пунктів, які підлягають заміщенню військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів, а також перелік посад, що можуть бути заміщені військовослужбовцями військових формувань, особами рядового і начальницького складу правоохоронних органів у районній, обласній військовій адміністрації, затверджуються ПУ за поданням Головнокомандувача Збройних Сил України.

Загальне керівництво діяльністю військово-цивільних адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних обласних військово-цивільних адміністрацій, а якщо відповідні обласні військово-цивільні адміністрації не утворено – керівник Антитерористичного центру при СБУ або Командувач об'єднаних сил Збройних Сил України. Загальне керівництво діяльністю військових адміністрацій населених пунктів здійснюють керівники відповідних районних державних адміністрацій або начальники районних військових адміністрацій (у разі їхнього утворення).

Таким чином, керівники військово-цивільної адміністрації підзвітні й підконтрольні керівнику Антитерористичного центру при СБУ або Командувачу об'єднаних сил, а керівники військової адміністрації – Головнокомандувачу Збройних Сил України. Крім того, система підзвітності та підконтрольності пронизує систему військових (військово-цивільних) адміністрацій по вертикалі.

Вважаємо, що наведена система доволі складна та фактично перетворює військово-цивільні адміністрації, а також військові адміністрації, що набули повноважень місцевого самоврядування, підконтрольними системі виконавчої

влади в особі Уряду та СБУ, як державного органу спеціального призначення з правоохоронними функціями, який забезпечує державну безпеку України та підпорядкований ПУ. За нашою думкою, описана ситуація повністю інтегрує питання державного і місцевого значення в одне ціле, не розділяючи їх, порушуючи засади гарантування місцевого самоврядування.

На думку В. Й. Шевченко, у питаннях реалізації військово-цивільних відносин військово-цивільні адміністрації підпорядковані також ВРУ [630, с. 123]. Водночас варто зауважити, що дійсно ВРУ здійснює загальне законодавче регулювання відповідних питань, а додержання норм прийнятих нею законів є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень на території України. Однак прямих механізмів галузевого впливу на військово-цивільні чи військові адміністрації український парламент не здійснює.

Таким чином, ці органи мають багатовекторну підпорядкованість – у системі виконавчої влади, у системі президентури та в системі органів забезпечення правопорядку. При цьому ПУ є основним суб'єктом впливу, який для військово-цивільних адміністрацій може це здійснювати напряду або через СБУ, яка також підзвітна, підконтрольна главі держави та відповідальна перед нм, а щодо військових адміністрацій здійснює безпосередній контрольний вплив. У свою чергу Уряд здійснює лише контроль за реалізацією військовими (військово-цивільними) адміністраціями повноважень виконавчої влади. Вказана багатовекторна підпорядкованість позначається на формуванні системи компетенції цих органів, яка вже містить чотири складники – повноваження виконавчої влади, правоохоронні повноваження, військові повноваження та повноваження місцевого самоврядування. Безперечно, складність системи управління призводить до повної залежності процесу реалізації самоврядних муніципальних повноважень не лише від діяльності ПУ, а й від Уряду та правоохоронних органів, що фактично повністю нівелює визначений законом самостійний характер їхнього здійснення.

6. Згідно зі ст. 1 ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» та ч. 1 ст. 4

ЗУ «Про правовий режим воєнного стану», військово-цивільні та військові адміністрації є державними органами, правовий статус яких має тимчасовий характер. Тимчасовий характер цих органів базується на тих положеннях законів, згідно з якими повноваження військових (військово-цивільних) адміністрацій населених пунктів, а також районів та областей розпочинаються в день набрання чинності актом ПУ про їхнє утворення і припиняються в день першого засідання першої сесії новообраної (після скасування відповідного режиму) місцевої ради. Таким чином, строк існування військово-цивільної адміністрації залежить від факту проведення першої сесії новообраної ради, для чого необхідно організувати та провести місцеві вибори, а термін роботи військової адміністрації – від скасування відповідного режиму воєнного стану, проведення після цього місцевих виборів та сесії ради.

Крім того, припинення повноважень військових (військово-цивільних) адміністрацій не враховує механізм припинення їхньої діяльності як публічно-владних інституцій. Ідеться про низку повноважень публічно-владного характеру, які вони здійснювали замість органу місцевого самоврядування та МДА. Вважаємо, що в такому випадку важливо передбачити систему правонаступництва щодо прийнятих у процесі їхньої діяльності рішень. Це дозволить зберегти механізм відповідальності органів влади за прийняті ними рішення та гарантувати додержання прав і свобод людини і громадянина.

Згідно зі ст. 1 ЗУ «Про військово-цивільні адміністрації» військово-цивільні адміністрації як тимчасові державні органи в селах, селищах, містах, районах та областях діють у складі Антитерористичного центру при СБУ. У свою чергу Антитерористичний центр при СБУ – це постійно діючий орган при СБУ, який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом [372]. Тому виникає доречне питання щодо можливості повноцінного (самостійного) державного органу діяти у складі іншого – постійно діючого органу. Така законодавча конструкція порушує загальні положення теорії права, яка визначає орган влади як відносно самостійну й автономну частину держави або державного механізму, створену відповідно

до КУ й чинного законодавства, офіційно виступає та діє від імені держави в межах своїх юридичних повноважень і встановленого законом порядку [199, с. 468]. За нашим переконанням, насамперед слід удосконалити законодавство в цій сфері та забезпечити прозорий механізм відповідальності за прийняті рішення, при якому чітко зрозумілим є суб'єкт такої відповідальності, особливо після припинення повноважень військових адміністрацій.

7. Ще одне проблемне питання, яке виникає, – це реальна можливість перезапуску системи муніципальної влади на територіях, де функціонують військові (військово-цивільні) адміністрації. Названа проблема тісно пов'язана з організацією і проведенням виборів на цих територіях, нормалізацією діяльності органів місцевого самоврядування. Як правило, таке питання перебуває у воєнно-політичній площині і залежить від ситуації на відповідних територіях. Приміром, під час проведення місцевих виборів у жовтні 2020 р. представницькі органи та виборні посадові особи місцевого самоврядування на територіях, де були сформовані військово-цивільні адміністрації, не обирались.

Таким чином, правове регулювання територіальної організації МДА, а також військово-цивільних та військових адміністрацій, які сьогодні є ключовими публічно-владними інституціями на територіях, де запроваджено воєнний стан, потребує удосконалення. Насамперед до чинних нормативно-правових актів варто запровадити положення про зміну правового статусу МДА на наглядову інституцію у сфері впливу ПУ, визначити регіон територією її юрисдикції та закріпити систему відносин з органами виконавчої влади та місцевого самоврядування. На наш погляд, загальні засади військової організації на території України мають бути передбачені на конституційному рівні. Крім того, модель територіальної організації влади повинна ґрунтуватися на одноманітних підходах до формування військових адміністрацій на всіх рівнях територіальної організації влади. Положення цього підрозділу щодо проблематики територіальної та системно-структурної організації військових адміністрацій, їхньої взаємодії з органами місцевого самоврядування додатково

розкриваються в наукових статтях дисертанта [256; 259; 697].

2.5. Особливості територіальної організації публічної влади в містах зі спеціальним статусом

Урбанізація є сталою тенденцією розвитку територіального устрою України і відображенням як підвищення ролі територій міст у механізмі впливу на процеси державотворення, так і загальноєвропейської урбаністичної динаміки, результатом якої стало прийняття Європейської хартії міст [662]. Європейська хартія міст упроваджує регіональні стандарти практичного інструментарію щодо управління містом і створює базу для прийняття в подальшому Конвенції про права міст. Безумовно, ці події демонструють особливу значущість розвитку міста як мегаполіса в системі територіальної організації публічної влади.

Зважаючи на це, пильна увага проблемним питанням організації влади в містах, розвитку їхніх території, спеціального (особливого) статусу міст і критеріям його зміни приділена в роботах багатьох українських вчених (В. І. Борденюка [51; 52], Є. О. Іванової [152], В. П. Новика [318], М. І. Росенка [515–517], Н. Г. Сорокіної [559] та ін.).

Управління містом визнається пріоритетним напрямком його розвитку, удосконалення якого забезпечується насамперед запровадженням дієвої системи органів влади. Територіальна організація публічної влади в Україні на міському рівні традиційно представлена системно-структурною організацією місцевого самоврядування як окремої самостійної підсистеми публічної влади. Однак існують випадки ускладненої організації влади в містах, викликані певними об'єктивними обставинами, специфікою державотворення та розвитку цих міст. Зазначена об'єктивна реальність у вигляді особливостей державотворення в подальшому суб'єктивується уповноваженою інституцією, яка надає місту спеціального статусу. Цей статус включає в себе і територіальний аспект. Безумовно, це актуалізує проведення досліджень правових засад набуття спеціального статусу містами України та з'ясування

особливостей правового, організаційного та іншого характеру, які виникають під час організації публічної влади в містах із спеціальним статусом.

Приклади ускладнення процесу функціонування міст шляхом надання їм особливого статусу також притаманні європейським країнам [314; 543]. Вивчення світової практики функціонування міст з особливим статусом свідчить про їхнє розмежування за функціональними ознаками: міста – столиці та адміністративні центри територій; промислові та агропромислові міста; транспортні вузли й порти; курортні міста; наукогради; закриті адміністративно-територіальні одиниці; існують міста, спеціальний статус яких зумовлений виконанням функції столиці держави. Інші міста визначаються як особливі регіони, існують міста – окремі суб'єкти в адміністративно-територіальному устрої держави, а також міста – агломераційні центри [253]. Вказаним містам характерні такі особливості: велика чисельність та висока густота населення; високий рівень щодобової внутрішньоміської та приміської міграції; найбільші системи життєзабезпечення на регіональному рівні (залізничні, автомобільні й авіаційні вузли, центри управління енергетичними системами тощо); значна кількість об'єктів державної власності, наявність іноземних посольств і представництв тощо. Крім того, у містах, які виконують функції столиці, як правило, розміщуються вищі органи державної влади.

Загальні передумови особливого статусу міста закладено в його правовому статусі. Так, відповідно до тлумачення енциклопедичних словників статус міста (міське право) – це система законодавчих засад, завдяки яким населений пункт набуває певних прав, що виділяють його з низки населених пунктів [198]. Основним принципом надання населеному пункту статусу міста є чисельність населення та розвинена міська інфраструктура. Згідно з рекомендаціями ООН для можливості зіставлення урбанізації країн та інших цілей, містами пропонується вважати всі поселення з чисельністю не менше 20 тисяч жителів. У свою чергу європейська класифікація (номенклатура) адміністративно-територіальних одиниць міста надає містам позначки NUTS 4

або NUTS 5. З цього приводу слід зазначити, що вітчизняний законодавець цілком сприймає запропоновану європейську класифікацію адміністративно-територіальних одиниць. Про це свідчить набуття чинності з 1 січня 2025 р. Статистичної класифікації територіальних одиниць України (NUTS-UA) [431]. При цьому NUTS-UA відповідає вимогам Регламенту ЄС № 1059/2003 Європейського парламенту і Ради ЄС від 26 травня 2003 р. про встановлення спільної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS). Так, територія України поділена на вісім територіальних одиниць рівня NUTS-UA1. При цьому NUTS-UA 1 сформовані шляхом об'єднання адміністративних одиниць «регіони» (АРК, області, міста Київ, Севастополь). Розмір кожної NUTS-UA 1 за кількістю населення перебуває в межах порогових значень рівня NUTS 1: від 3 до 7 мільйонів осіб. Кількість територіальних одиниць рівня NUTS-UA 2 становить 27. Це адміністративні одиниці «регіони». Середній розмір адміністративних одиниць «регіони» за кількістю населення перебуває в межах порогових значень рівня NUTS 2: від 800 тисяч до 3 мільйонів осіб. NUTS-UA 3 становить 138 територіальних одиниць. Це адміністративні одиниці «райони», середній розмір яких за кількістю населення перебуває в межах порогових значень рівня NUTS 3: від 150 до 800 тисяч осіб.

Разом із тим варто вказати, що, на жаль, положення вже чинної статистичної класифікації адміністративно-територіальних одиниць України враховують показники лише найкрупніших адміністративно-територіальних одиниць і не передбачають класифікації територіальних одиниць громадівського та локального (населених пунктів) рівнів.

Зауважимо, що в Україні населений пункт може отримати статус міста лише за окремим актом вищого законодавчого органу держави – ВРУ. При цьому критеріями для надання відповідного статусу до 2023 р. слугували кількість населення та сфера його зайнятості [465], а вже з 2023 р. додався ще – «наявність компактної забудови». У той же час вказані критерії є суттєво

застарілими (прийняті ще за радянських часів), не враховують багатьох сучасних реалій, і тому є недостатніми. З нашого погляду, більш досконалим переліком критеріїв слід вважати не лише інфраструктурні показники та соціальну основу, а й специфічну економічну, екологічну, технічну, соціально-культурну інфраструктуру, організацію політичного і суспільного життя, географічне положення та визначені й закріплені КУ, ЗУ та статутом територіальної громади міста права щодо вирішення питань місцевого та державного значення. У зв'язку з цим при оновленні ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» доцільно разом із визначенням міста як населеного пункту з переважно компактною забудовою, загальна чисельність жителів якого становить не менш як 10 тисяч [464], деталізувати критерії, за якими населений пункт наділяється статусом міста. Вважаємо, що такими критеріями можуть слугувати: 1) чинник постійності проживання людей, 2) кількість населення; 3) наявність міської (багатоповерхової) забудови; 4) наявність міської інфраструктури (розвинена соціальна, комунальна і транспортна інфраструктура); 5) перевага промислового господарства; 6) відсутність сільськогосподарських галузей виробництва; 7) сфера зайнятості населення (промислова, торговельна, соціально-культурна, управлінська, сфера послуг).

Особливе значення серед міст відводиться столиці держави, що вважається її головним містом [574]. Як зазначають дослідники, іноді столиця виділяється за статусом у самостійну адміністративну (наприклад Київ, Відень, Загреб, Астана, Сеул) або федеральну одиницю (наприклад Вашингтон). Існують держави чи інші утворення, які мають декілька столиць (наприклад, у ПАР Преторія є адміністративною столицею, де розміщений її уряд, Кейптаун – резиденцією парламенту, а Блумфонтейн – місцем перебування судової влади. Найважливішою функцією будь-якої столиці є управління політичним життям країни. Саме тому більшість столиць розміщує систему найвищих державних інституцій. Крім того, важливою є також економічна роль столиці, яка отримує центральне значення.

Дослідник О. В. Бойко-Бойчук у своїй монографії наводить ознаки столиці, до яких пропонує віднести: 1) одночасність співіснування, нерозривність, взаємозв'язок і взаємовплив соціальних організацій різного масштабу й рівня організації (місто виступає цілісною системою стосовно інших метасистем, а саме регіону й держави; водночас воно вбудоване в ці системи, є їхньою невід'ємною складовою); 2) місто є відкритою системою, через яку проходять потоки енергії, інформації й інших ресурсів; 3) теоретичною засадою дослідження феномену міста є органічне поєднання системного підходу, теорії просторової організації та ідеї їхньої цілісності; 4) цілісне поєднання моделі територіальної громади міста як сукупності соціальних організацій, що існують на його території, і моделей соціальних просторів різного типу, що утворюються громадою та «вбудовані» в природний простір у межах розташування міста; 5) різноманіття проявів діяльності територіальної громади міста [48, с. 17–18]. На наш погляд, наведені ознаки є розмитими й такими, що можуть бути застосовані до характеристики будь-якого міста. Критерії, за якими, на наш погляд, населений пункт може бути віднесений до категорії міста, були наведені та обгрунтовані в підрозділі 1.5 цього дослідження.

До ознак міста як столиці пропонуємо віднести: 1) виконання найбільшої кількості функцій, не притаманних іншим містам, насамперед політичного характеру; 2) розміщення вищих та центральних органів державної влади; 3) наявність розвиненої інфраструктури; 4) наявність особливої системи управління, яка дозволяє поєднати та одночасно розмежувати державну й муніципальну системи влади. Ці ж ознаки, з нашого погляду, можуть вважатися критеріями, за якими місто може розглядатись як таке, що може претендувати на столичний статус.

На сьогодні в КУ передбачено повноваження ВРУ визначати статус столиці України, спеціальний статус інших міст шляхом видання законів (п. 16 ст. 92). У той же час у положеннях ОЗУ як установчого документа містами зі спеціальним статусом названі Київ та Севастополь (ч. 3 ст. 133). На наш

погляд, ці конституційні положення є певною мірою взаємовиключними. Так, наявність спеціального статусу міст Києва та Севастополя встановлено в самій КУ, що виключає необхідність ухвалення ВРУ щодо них окремого закону про надання спеціального статусу. Такий закон ухвалюється не з метою встановлення спеціального статусу, а з метою розкриття статусу, що вже існує, – його змісту, сутності, деталізації порядку реалізації. Водночас у законодавстві України відсутні закони, які б визначали спеціальний статус інших міст. У зв'язку з цим виникає питання, яких саме міст стосується п. 16 ст. 92 – Києва та Севастополя чи будь-яких інших міст країни, крім столиці. Можемо передбачити, що це положення стосується будь-яких міст країни, оскільки спеціальний статус міст Києва та Севастополя визначено в КУ, а тому це положення залишається нереалізованим у законодавстві України. Так, ВРУ за тривалий час діяльності не ухвалила жодного закону про надання спеціального статусу місту. Водночас на сайті ПУ були зареєстровані петиції щодо надання певним містам спеціального статусу [302]. Також у ВРУ свого часу було зареєстровано законопроект «Про особливий статус міста Харків» [411], однак прийнятий він не був і згодом був виключений з електронних ресурсів парламенту. Подібним прикладом може слугувати проект Закону про спеціальний статус міста Кривий Ріг [415].

На нашу думку, основні мотиви неухвалення ВРУ подібних законів полягають в унітарному характері держави, за яким виділення окремих міст значно відрізняло б їхній правовий статус з-поміж інших міст та могло б підігрівати відцентрові настрої влади цих територій та наміри останніх отримати більше повноважень та ресурсів. Крім того, започаткування подібного прецеденту в перспективі спровокувало б виникнення аналогічних «бажань» у влади всіх міст і необхідність ВРУ розглядати та приймати таку кількість законів, скільки є міст в країні. Безумовно, представлена ймовірність призвела б до хаосу в правовому регулюванні.

За нашим переконанням, практика законодавчого регулювання особливого статусу окремих міст все ж має бути впроваджена з наступних

причин. По-перше, ухвалення відповідного закону не є обов'язком парламенту, а має бути обґрунтовано низкою вагомих причин, що відкидає проблему повсюдного ухвалення відповідних законів. По-друге, це ефективний спосіб (механізм) здійснення диференціації міст та окреслення особливих умов їхнього функціонування. По-третє, спеціальний статус не є безмежним, а визначається на рівні відповідного закону. З цього приводу вважаємо, що можна ухвалити універсальний законодавчий акт про особливий статус міст, яким будуть керуватися міста в разі надання їм такого статусу рішенням ВРУ.

Загальновизнаною практикою є законодавча регламентація особливого статусу столиці держави. Місто Київ є столицею України, і вищезазначений п. 16 ст. 92 ОЗУ до повноважень парламенту відносить визначення статусу столиці України. У цьому разі не зовсім зрозуміло, що законодавець мав на увазі – визначення відповідного міста, яке буде столицею, чи встановлення певних столичних функцій для вже конституційованої в ч. 7 ст. 20 КУ столиці – міста Києва. Зрозуміло, що КУ як ОЗУ також ухвалюється ВРУ, але тоді її норми мають бути сформульовані таким чином, щоб не суперечити одна одній. Впевнені, що вказані положення потребують, по можливості, уточнення.

Реалізація ВРУ п. 16 ст. 92 КУ спрямована на встановлення особливого правового статусу м. Києва як столиці, що відобразилось у спеціальному законі.

Відповідного законодавчого акта щодо м. Севастополя немає. Цей факт свідчить про нереалізованість конституційних вимог щодо врегулювання його статусу окремим законом. Крім того, враховуючи складний поділ території м. Севастополя, можна розглядати його територію не як місто, а як певне більш ускладнене територіальне формування, що об'єднує різні за природою (видами) територіальні одиниці або певну агломерацію навколо компактного проживання людей. Переконані, що прийняття відповідного закону дозволило б зняти деякі проблеми, що існують, щодо статусу території м. Севастополя, упорядкувати функціонування органів влади на цій території.

Інших окремих законів щодо спеціального статусу міст ВРУ не приймала. Певний скептицизм у реалізації ВРУ конституційного повноваження щодо надання містам спеціального статусу зумовлений і тим, що наразі відсутній спеціальний закон, де б визначалися конкретні критерії такого статусу, додаткові гарантії, особливості функціонування та системно-структурної організації органів влади тощо.

Зважаючи на вищевикладене, на сучасному етапі в Україні лише два міста наділені спеціальним статусом – Київ та Севастополь, який позначає специфіку організації публічної влади на цих територіях.

На рівні м. Києва відбувається поєднання системи муніципального та державного управління (влади). На цьому рівні функціонує КМДА, яка є органом державної виконавчої влади і входить в її систему та згідно з ч. 1 ст. 10¹ ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ» виступає виконавчим органом Київської міської ради. Особливості здійснення державної та муніципальної влади на рівні м. Києва полягають також у поєднанні в одній особі посад Київського міського голови та Голови КМДА. Якщо Київський міський голова обирається населенням міста, то голова КМДА, згідно з ч. 2 ст. 10¹, призначається ПУ в порядку, передбаченому КУ та ЗУ. При цьому ст. 10¹ ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ» не обмежує ПУ умовами призначення на цю посаду особи, яка обрана населенням. Проте відповідна вимога впливає з рішення КСУ, в якому останній зазначив, що «Київську міську державну адміністрацію має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка ПУ призначається головою Київської міської державної адміністрації» [510]. Таким чином, такий механізм призначення голови КМДА в законі відсутній і фактично визначений лише в рішенні КСУ. Це може викликати дискусії, зокрема, з приводу застосування КСУ не властивих йому функцій нормотворення. Тому вважаємо, що це питання має бути врегульовано в законодавстві за прикладом, як це зроблено в ч. 3 ст. 11 ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ» стосовно призначення голів районних у місті державних адміністрацій. При цьому, враховуючи особливу

важливість організації влади в столиці, пропонуємо врегулювати ці положення на рівні ОЗУ, приміром, шляхом зміни ч. 2 ст. 118 КУ, яку доповнити положенням такого змісту: «на посаду голови КМДА призначається особа, обрана Київським міським головою».

Хочемо звернути увагу, що модель територіальної організації влади в м. Києві, за якої очолювати Київську міську раду та КМДА будуть дві різні особи, та потенційна можливість її запровадити містить у собі низку загроз. При цьому слід зважати на те, що КМДА є виконавчим органом Київської міської ради, і на відносини в цій сфері поширюється також дія загального для цього виду правовідносин ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Тому на себе звертають увагу декілька спірних моментів, які потребують узгодження.

По-перше, згідно з ч. 1 ст. 11 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їхнього створення) рад є їхні виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані радами виконавчі органи. Відповідно до ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи рад – органи, які за КУ та цим Законом створюються сільськими, селищними, міськими, районними в містах (у разі їхнього створення) радами для здійснення виконавчих функцій і повноважень місцевого самоврядування в межах, визначених цим та іншими законами. У зв'язку з наведеними формулюваннями виникає питання щодо місця КМДА в системі виконавчих органів ради. Фактично Київська міська рада не створює як свій виконавчий орган КМДА, адже остання віднесена до числа таких органів ради ЗУ. Враховуючи, що саме законом він визначений як виконавчий орган ради, доцільно його також відносити до числа інших виконавчих органів ради, класифікувавши останні на такі, що створюються радою, й такі, що нею не утворюються (існують відповідно до закону).

Водночас у п. 2 прикінцевих положень ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ» закріплено повноваження міської та районної в м. Києві

ради вирішувати питання щодо формування власних виконавчих органів на базі відповідних державних адміністрацій. Із цього формулювання виходить, що саме місцева державна адміністрація є загальною організаційною структурою для існування всіх виконавчих органів Київської міської ради. Таким чином, Київська міська рада фактично позбавлена можливостей реалізації повноважень щодо створення системи виконавчих органів, оскільки організаційною системою їх виступає КМДА. У зв'язку з цим виникає неузгодженість прикінцевих положень та ч. 1 ст. 10 вказаного Закону, яка закріплює, що Київська міська та районні в місті ради (у разі їхнього утворення) мають власні виконавчі органи, що утворюються відповідно Київською міською радою, районними в місті радами (у разі їхнього утворення), підзвітні та підконтрольні відповідним радам.

Питання особливостей здійснення державної та муніципальної влади в м. Києві були предметом розгляду КСУ [510; 511]. Однак саме в контексті системи виконавчих органів Київської міської ради КСУ цих питань не розглядав. Проте висловив свою позицію з інших питань, які стосуються територіальної організації влади в столиці України: 1. «При здійсненні повноважень у сфері виконавчої влади КМДА є підзвітною та підконтрольною КМУ. 2. При здійсненні повноважень місцевого самоврядування КМДА як виконавчий орган є підконтрольною, підзвітною і відповідальною перед Київською міською радою».

Також КСУ зазначив, що створення в м. Києві єдиного в організаційному відношенні органу, який виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади, і який із питань, віднесених до відання місцевого самоврядування, є підзвітним і підконтрольним відповідній раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам виконавчої влади (КМУ), відповідає положенням ч. 1, 2 ст. 118, ч. 1, 2 ст. 140 КУ.

По-друге, згідно з ч. 2 ст. 11 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах

рад є підконтрольними й підзвітними відповідним радам, а з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Відповідно до ч. 1 ст. 54 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада в межах затверджених нею структури і штатів може створювати відділи, управління та інші виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. Так, ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» у главі 2 визначає повноваження виконавчих органів сільських, селищних, міських рад. При цьому Закон не вказує, який саме (якої форми) виконавчий орган ради буде здійснювати ті чи інші повноваження, не конкретизує – це буде відділ, чи це буде управління, чи це буде департамент, чи КМДА як виконавчий орган міської ради. Ці питання вирішує сама рада. Однак для орієнтиру ради цей Закон встановив, що вона утворює відповідні виконавчі органи для здійснення повноважень, що належать до відання саме виконавчих органів, а не якихось інших повноважень.

Згідно з ч. 2 ст. 54 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» відділи, управління та інші виконавчі органи ради є підзвітними і підконтрольними раді, яка їх утворила, підпорядкованими її виконавчому комітету, сільському, селищному, міському голові, голові районної в місті ради. Крім того, відповідно до ч. 4 ст. 54 вказаного Закону, положення про відділи, управління та інші виконавчі органи ради затверджуються відповідною радою.

По-третє, у п. 5 ч. 1 ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради здійснюється затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених КМУ, витрат на їхнє утримання. У зв'язку з таким положенням, саме рада за поданням міського голови отримує можливість визначати структуру КМДА як виконавчого органу ради.

Системний аналіз наведених положень демонструє певну залежність КМДА, як виконавчого органу ради, від рішень ради та голови. Як нам здається, ця ситуація потенційно є підставою для виникнення суперечностей і конфліктів між міським головою та головою КМДА за умови їхнього паралельного функціонування. З цього виходить, що в м. Києві відбувається найбільше злиття державної та муніципальної влади, що спаплюжує правову природу місцевого самоврядування і вносить дисбаланс у систему стримувань і противаг.

Додатково хочемо зазначити, що проблему розмежування державної та муніципальної влади ще більше посилює закріплення в ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ» положення ч. 1 ст. 10¹, за яким виконавчим органом Київської міської ради є КМДА, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади, що є особливістю здійснення виконавчої влади в м. Києві. Факт використання так званої «іберійської системи» муніципального управління на рівні м. Києва з метою економії кадрового та матеріально-фінансового потенціалу не завжди себе виправдовує. Така система передбачає одночасне здійснення муніципальних (самоврядних) і державних функцій одним суб'єктом, який, як правило, затверджується відповідним органом державної влади після обрання його на місцевому рівні [622]. Зазначена невиправданість полягає в тому, що за своїм характером, структурою, підпорядкуванням, правовим статусом міська державна адміністрація буде в першу чергу органом державної влади. Аналогічні вимоги законодавець висуває і до районів у м. Києві, закріплюючи в ч. 2 ст. 11 ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ» дію в районах м. Києва районних у місті державних адміністрацій, які підпорядковуються КМДА. Таким чином, вибудовано систему виконавчої вертикалі влади на рівні м. Києва, який, будучи населеним пунктом, має бути осередком розвитку місцевого самоврядування. Муніципальні повноваження КМДА та районних у місті державних адміністрацій, які відповідно до законодавства виступають паралельно виконавчими органами відповідних рад, у законодавстві чітко не

прописано. Проте, як уже зазначалося, обсяги цих повноважень для державних адміністрацій визначає відповідна рада в межах повноважень, що закріплені в законодавстві за виконавчими органами місцевих рад.

Тому обіймання посад Голови КМДА та Київського міського голови різними особами не приведе до вирішення ключової проблеми – позбутися колаборації державної влади та місцевого самоврядування на рівні м. Києва. Розмежування цих підсистем влади, на наш погляд, має відбуватися системно, із застосуванням територіального принципу.

Окремі проблемні аспекти цього питання законодавець намагається вирішити в розроблених законопроектах у зазначеній сфері, які були спрямовані як на комплексне оновлення цих суспільних відносин [408], так і на окремі зміни [400]. При цьому вказані законопроекти є актуальними і включені до порядку денного засідання ВРУ [466]. Зокрема, у них було здійснено розмежування державної виконавчої влади та місцевого самоврядування на рівні м. Києва. Систему взаємодії між ними запропоновано вибудовувати за зразком обласного чи районного рівнів і заснована вона на делегуванні повноважень, що для населеного пункту, місця компактного проживання людей, яким є м. Київ, не зовсім вдала пропозиція.

Вважаємо, що слід підтримати модель роздільного функціонування системи місцевого самоврядування та системи виконавчої влади в м. Києві. Вони мають взаємодіяти між собою, проте існувати на різних територіальних рівнях. Таким чином, територія міста з його районним поділом може бути використана як дієвий інструмент для територіальної організації влади таким чином, щоб дві різні підсистеми влади отримали злагоджене функціонування. Це цілком виправдано, враховуючи перспективи зміни правового статусу МДА та постановку питання про їхнє перетворення на органи префектурного типу.

Цінним з точки зору цього дослідження є передбачена у законопроекті 2143-3 система адміністративно-територіального устрою м. Києва. При цьому саме м. Київ називається адміністративно-територіальною одиницею. З цього

приводу слід зазначити, що в результаті добровільного об'єднання територіальних громад, проведеного в Україні, законодавець відходить від використання категорії «адміністративно-територіальна одиниця», оскільки таке об'єднання повсюдно вплинуло на межі таких одиниць. Наразі територія юрисдикції сформованих на території територіальної громади органів влади і територія адміністративно-територіальної одиниці не збігаються між собою (за певними виключеннями). Таким виключенням продовжує залишатись м. Київ, територія якого не була включена Урядом у перспективні плани добровільного об'єднання територіальних громад [422]. Проте це не виключає можливостей подальшої реформації, у тому числі й території столиці, у разі впровадження якої вона може де-факто втратити статус адміністративно-територіальної одиниці. Тому, на наш погляд, положення законопроекту мають бути приведені у відповідність до ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», який визначає місто не як адміністративно-територіальну одиницю, а як населений пункт (ч. 3 ст. 1) [464].

Місто Київ, як столиця держави, має внутрішній поділ на 10 районів. На рівні столиці, як правило, територіальних підрозділів ЦОВВ не формується, оскільки самі центральні органи держави реалізують відповідні повноваження в столиці. При цьому жителі столиці і так мають можливість отримати необхідні послуги за місцем проживання, незважаючи на відсутність деконцентрації виконавчої влади на цьому рівні.

У той же час існують деякі виключення, відповідно до яких на рівні м. Києва з урахуванням положень ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» (статті 13, 21) окремі центральні органи створюють територіальні підрозділи, як-от: Головне управління ветеринарної медицини в м. Києві, Головне управління Пенсійного фонду України в м. Києві, Головне управління статистики в м. Києві, Центральне міжрегіональне управління Міністерства юстиції, Державна фінансова інспекція в м. Києві, Інспекція з питань захисту прав споживачів у м. Києві, Київська міська санітарно-епідеміологічна

станція, Київський міський центр зайнятості, Київська регіональна митниця, Управління державної служби Головного управління державної служби України в м. Києві.

Аналіз системи наведених територіальних органів дозволяє зробити висновок, що їх формують такі центральні органи, які або мають міжрегіональний характер діяльності, поширюючи свою юрисдикцію на інші регіони (центральне міжрегіональне управління Міністерства юстиції України), або є поліфункціональними, здійснюючи декілька напрямків діяльності або обслуговуючи велику кількість населення.

Поділ м. Києва на райони створив передумови для розміщення відповідних органів публічної влади в цих районах. На рівні районів у м. Києві поєднується місцеве самоврядування з функціонуванням державної влади. Приміром, у Шевченківському районі міста сформовано територіальні органи Державної соціально-епідеміологічної служби, Державної податкової інспекції району, прокуратури району, управління Пенсійного фонду, районне управління юстиції, Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. Виходячи з цього, можна дійти висновку про те, що систему місцевого самоврядування фактично становлять органи державної виконавчої влади – районні в м. Києві адміністрації, які виступають виконавчими органами районної в м. Києві ради, хоча останні й не утворюються. Відповідні зміни до ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ» практично вирішили питання про можливість Київської міської ради приймати рішення про неутворення районних у містах рад. Згідно з ч. 2 ст. 7 цього Закону рішення територіальної громади м. Києва або Київської міської ради щодо утворення (неутворення) районних рад повинні бути прийняті до дня чергових виборів, тобто за ч. 1 ст. 5 ВК України – дня голосування на цих виборах. Більше того, відповідні рішення були прийняті ще у 2010 р. [458]. Іншими словами, система місцевого самоврядування в районах м. Києва фактично відсутня. Водночас згідно з Рішенням Київської міської ради встановлено, що на період формування виконавчих органів районних у м. Києві рад повноваження

органів місцевого самоврядування на території районів здійснюються утвореними Київською міською радою структурними підрозділами КМДА відповідних районів м. Києва [456]. Крім того, Київський міський голова у 2021 р. ініціював розгляд відповідного рішення в Київській міській раді щодо відновлення районних у місті рад, проте до жодних практичних дій справа не дійшла [233]. На наш погляд, одним із чинників, що стримують ухвалення відповідного рішення про відновлення діяльності районних у м. Києві рад, є потреба у визначенні такої моделі організації влади в столиці, яка дозволить розмежувати підсистеми влади, зняти напругу щодо конкуренції компетенцій та зберегти засади народовладдя й демократизму при формуванні влади в столиці.

У зв'язку з цим вважаємо за необхідне «посилити» систему місцевого самоврядування на рівні території м. Києва, відмежувавши її від впливу державної влади та створивши систему власних виконавчих органів Київської міської ради, а на рівні районів у м. Києві – забезпечити простір для діяльності саме державної виконавчої влади. Таким чином, функціонування органів публічної влади в районах міста Києва має передбачати наявність обов'язкових елементів – системи районних у місті державних адміністрацій (до їхнього перетворення на префектурні органи) та ТО ЦОВВ. Система місцевого самоврядування на цьому рівні буде представлена ОСН, які на рівні районів у м. Києві є досить розвиненою формою здійснення місцевого самоврядування. Зокрема, у Деснянському районі м. Києва сформовано 38 органів самоорганізації населення, з яких – 10 будинкових комітетів, 17 комітетів мікрорайону, 9 квартальних комітетів, 2 вуличних комітети. У Шевченківському районі сформовано 29 органів самоорганізації населення, з яких – 22 будинкових комітети, 5 комітетів мікрорайону та 2 квартальних комітети [338].

Таким чином, вважаємо за необхідне запропонувати для столиці України таку модель територіальної організації влади, яка забезпечить територіальне розмежування діяльності державної влади й місцевого самоврядування, коли

система місцевого самоврядування буде формуватися на загальноміській території, а на території районів у місті буде здійснюватись державна виконавча влада. На рівні м. Києва органами державної влади в запропонованій моделі будуть виступати апарати загальнодержавних органів, які й дислокуються в столиці. При цьому КМДА у процесі реформування має бути реорганізована, її повноваження перерозподілені між виконавчим комітетом міської ради, який стане власним виконавчим органом місцевого самоврядування та відповідними ЦОВВ, апарати яких будуть реалізовувати галузеві повноваження на рівні м. Києва. У свою чергу за Київською обласною державною адміністрацією мають бути закріплені виключно префектурні функції, у тому числі щодо системи місцевого самоврядування м. Києва.

Поруч із цим, виключно для столиці, у якості особливості здійснення влади, район у місті має закріплюватись як обов'язковий територіальний елемент, як це і визначено в ч. 1 ст. 2 ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ» (на відміну від ст. 3 ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України»), а районні в м. Києві державні адміністрації (до їхнього перетворення на органи префектурного типу) та ТО ЦОВВ – як обов'язкові елементи системи державної виконавчої влади на рівні районів м. Києва. Для цього слід внести зміни до ст. 11 ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ».

При цьому в районах м. Києва за дозволом міської ради зможуть формуватись ОСН, які стануть пріоритетним елементом системи місцевого самоврядування на цьому рівні. Запровадження такої моделі вимагатиме перегляду системи місцевого самоврядування, що закріплена у ст. 7 ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ», з якої мають бути виключені районні в м. Києві ради як обов'язковий елемент. Крім того, повноваження щодо зміни районів у м. Києві КУ мають бути закріплені за ВРУ, що дозволить гарантувати наявність цієї територіальної основи для діяльності виконавчих органів державної влади. Така модель організації влади дозволить із використанням територіального поділу розмежувати сфери компетенції

державних і муніципальних органів, забезпечити баланс взаємодії між ними.

Дещо іншою є ситуація з територіальною організацією влади в м. Севастополі. Як було зазначено вище, особливий статус цього міста задекларований в КУ, однак не деталізований у законодавстві. Відзначимо, що особливий статус м. Севастополя – як міста республіканського підпорядкування – був введений ще в 1948 р. постановою Ради Міністрів СРСР у зв'язку з необхідністю прискореного відновлення міста, яке зазнало серйозних руйнувань у роки Другої світової війни. Тому наявність такого статусу в вищих нормативних актах радянської держави і його точна дефініція і донині є предметом дискусії передусім українських істориків [27].

У процесі вдосконалення правового регулювання статусу м. Севастополя, зокрема загальних засад організації влади, було розроблено декілька законопроектів із внесенням на розгляд ВРУ [406; 407; 409; 410]. Однак жодного з них не було прийнято. Тому питання правового забезпечення особливого статусу м. Севастополя є найменш регламентованим.

Специфічний територіальний статус м. Севастополя полягає в тому, що він не входить до складу АРК, хоча територіально в ній розміщений. Такий висновок випливає з ч. 2 ст. 133 КУ, яка визначає, що м. Севастополь на рівні з АРК входить до складу України. Крім того, згідно ч. 3 ст. 7 Конституції АРК адміністративно-територіальними одиницями в АРК є район, місто, район у місті, селище, село та інші одиниці відповідно до КУ та законів України [183]. Де-юре такою іншою одиницею і виступає м. Севастополь. Такий правовий статус м. Севастополя зумовив формування особливої взаємодії з органами влади АРК та органами влади України. У зв'язку з цим Конституція АРК у ч. 1 ст. 7 передбачала можливість створення й функціонування при ВР АРК представництва м. Севастополя. Серед ЗУ, які містять згадку про м. Севастополь та визначають його правовий статус слід назвати ЗУ «Про Автономну Республіку Крим», який у ч. 2 ст. 5 закріплює, що м. Севастополь є адміністративно-територіальною одиницею загальнодержавного підпорядкування і не входить до складу АРК. Статус м. Севастополя

визначається законами України [363].

Насамперед особливий статус м. Севастополя полягає в його прирівнянні до статусу обласного (регіонального) рівня територіальної організації влади. Якщо проаналізувати Указ ПУ «Про концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 р. № 341/2001, можна зрозуміти, що м. Севастополь набуло статусу «регіону». Крім того, специфіка статусу зумовлена особливостями територіальної організації міста та системно-структурною організацією органів публічної влади в ньому. При цьому на особливість правового статусу м. Севастополя вплинуло розміщення на його території частини Військово-морських сил України.

Наведені чинники визначили особливості взаємин органів влади в м. Севастополі. Так, через відсутність окремого ЗУ Севастопольська міська рада була позбавлена можливості керуватися ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», зокрема нормами, що регламентують діяльність обласної ради, хоча й сформована за їхньою структурою й має взаємини з такою ж, як і в областях, державною адміністрацією.

Переконані, що така ситуація сформувала на практиці специфічну модель управління в м. Севастополі за регіональним принципом. Водночас ця модель у законодавстві не регламентована. Недосконалість цієї моделі (за якої в ради відсутні власні виконавчі органи) посилюється конкретними проблемами територіального характеру. Територія м. Севастополя не є територією міста в його звичайному (класичному) розумінні містобудівної документації, адже є складною і включає конгломерат прилеглих населених пунктів – території Інкерманської міської ради, Качинської селищної ради (смт Кача, с. Вишневе, с. Орлівка, с. Осипенко, с. Полюшко) і сільських рад – Андріївська (с. Андріївка, селище Сонячний), Верхньосадівська (с. Верхньосадове, с. Дальнє, с. Камишли, с. Пироговка, с. Поворотне, с. Фронтowe, с. Фруктове), Орлинівська (с. Орлине, с. Гончарне, с. Кизилове, с. Узунджи, с. Новобобрівське, с. Озерне, с. Павлівка, с. Передове, с. Підгірне, с. Резервне, с. Родниківське, с. Розсошанка, с. Тилове, с. Широке), Тернівська

(с. Тернівка, с. Рідне).

Як бачимо, перераховані населені пункти є різними за своїми категоріями, більшість із яких становлять сільради, сформовані в результаті добровільного об'єднання територіальних громад суміжних сіл. Проте є й такі об'єднання, які законодавством того часу не були передбачені, – об'єднання жителів селищ та сіл. При цьому підпорядкованість цих територій Севастопольській міській раді, враховуючи законодавчу рівність правового статусу сільських, селищних та міських рад на підвідомчій їм території, створює систему, так би мовити, «матрьошок» на цьому рівні. Таким чином, територія м. Севастополя виступає своєрідним анклавом рівних за правовим статусом територій, на яких, проте, за наявності власних органів управління питання місцевого значення вирішуються органом управління анклаву в цілому. У цьому разі відповідним органом виступає Севастопольська міська рада.

Отже, крім проблеми взаємин між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, існують неврегульовані питання взаємин органів місцевого самоврядування різних рівнів, що діють на одній території, володіють однаковим обсягом повноважень та не мають вертикальної підпорядкованості. На практиці це викликає компетенційні й територіальні конфлікти. Як справедливо зазначає М. І. Росенко, на сьогодні м. Севастополь залишилось єдиною в Україні адміністративно-територіальною одиницею, де взаємовідношення двох гілок місцевої влади чітко не сформульовані та законодавчо не затверджені [516].

Привертає до себе увагу й особлива назва очільника міста – Голова Севастопольської міської ради. І хоча згідно зі ст. 56 ЗУ «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», за яким проводились останні місцеві вибори на території АРК у 2010 р., він називається міським головою (де-факто – очільником міста), що підтверджує представлення ним інтересів жителів, які його обирають, у відкритих джерелах ця посада має назву голови

Севастопольської міської ради [530] (де-факто – очільника ради).

Крім того, у системі органів місцевого самоврядування м. Севастополя відсутні виконавчі органи місцевого самоврядування, тому фактично єдиним органом реалізації місцевих рішень є місцева державна адміністрація. Таке становище спричиняє значні проблеми в інших сферах місцевого життя, як визначення правового режиму власності на рівні міста, використання природних ресурсів, управління земельними ділянками, рухомим і нерухомим майном, формування місцевого бюджету тощо.

Вважаємо, що основною проблемою територіальної організації влади на території м. Севастополя слід визнати значну розпорошеність і різнохарактерність територій, що входять до його складу. Запровадження принципу повсюдності місцевого самоврядування в Україні, пропагування відсутності анклавів та ексклавів у складі адміністративно-територіальних одиниць, цілком нівелюються практикою формування територіальної організації влади в м. Севастополі, за якою до складу міста входять фактично рівнозначні за правовим статусом території.

Таким чином, м. Севастополь являє собою специфічну багатофункціональну територіальну організацію влади, яка суттєво відрізняється від тієї, що оформилась у результаті реформи децентралізації влади в Україні. Думається, що в загальному специфіка зумовлена: 1) співіснуванням на одному територіальному рівні різних за адміністративним статусом органів місцевого самоврядування і місцевих органів виконавчої влади; 2) об'єднаністю анклавом територіальних одиниць різного функціонального призначення; 3) розвитком міста як агломерації територіальних громад, коли в межах однієї територіальної громади діють інші територіальні громади; 4) існуванням міста як території, прирівняної до регіону.

Серед територіальних органів центральної влади, сформованих на території м. Севастополя, слід назвати: територіальне відділення Антимонопольного комітету України, Головне управління ветеринарної

медицини, Головне управління Держземагентства, Головне управління житлово-комунального господарства, Головне управління юстиції, Державну інспекцію сільського господарства в м. Севастополі, Податкову службу, територіальне управління Рахункової палати України, територіальне управління Державної судової адміністрації України, Управління військової контррозвідки СБУ, Управління державної служби.

Щодо системи місцевого самоврядування лише в Гагарінському районі м. Севастополя було сформовано 35 органів самоорганізації населення (1 – комітет мікрорайону, 8 квартальних комітетів, 1 – вуличний та 25 – будинкових комітетів).

Ще більшої невизначеності територіальної організації влади набуло це місто у зв'язку з подіями і псевдореферендумом 2014 р., результати якого не були визнані Україною та більшістю країн світу.

Отже, згідно з КУ спеціальний статус мають лише столиця держави м. Київ та м. Севастополь. Як показує практика, спеціальний статус виступає характеристикою не лише території, а й поширюється на функціонування підсистем органів влади та визначає особливості їхньої територіальної організації. Таким чином, вирішити проблеми, що виникають у процесі функціонування міст зі спеціальним статусом, можливо шляхом внесення змін до чинного законодавства. Зокрема, перегляду потребують норми КУ та ЗУ «Про столицю України – місто-герой Київ» у контексті запровадження такої моделі організації влади, яка б дозволила розмежувати державне та муніципальне управління. В основу цієї моделі, на наше переконання, має бути покладений територіальний принцип, згідно з яким на рівні м. Києва буде здійснюватись місцеве самоврядування, а в його районах – державна виконавча влада. Спеціальний статус м. Севастополя має бути деталізований на рівні окремого ЗУ, у якому мають бути вирішені вищенаведені проблеми територіальної організації влади.

Висновки до розділу 2

1. Запропоновано в межах системи державної влади за суб'єктами її здійснення умовно виокремити два рівні: первинний рівень, який становить народ України як першоджерело влади, та вторинний рівень – органи державної влади. За територіальними рівнями здійснення державної влади України можна виокремити три загальноприйняті рівні: загальнодержавний, регіональний та субрегіональний. Крім того, окремі напрямки реалізації державної влади можливі на інших територіальних рівнях: територіях територіальних громад, населених пунктах, допоміжних функціонально-територіальних утвореннях.

2. Доведено тезу про те, що відносини у сфері територіальної організації влади є різновидом суспільних відносин, а тому мають відповідну структуру, що включає суб'єктів цих відносин, об'єкти та зміст. У зв'язку з цим детально проаналізовані вказані елементи та запропоновано системно-структурну організацію державної влади вважати основним об'єктом цих відносин. У результаті аналізу запропоновано розуміти системно-структурну організацію державної влади як складне поняття, що включає в себе конкретні державно-владні інституції, передбачені законодавством, внутрішньоорганізаційну будову органів державної влади та систему взаємозв'язків між ними.

3. Зроблено висновок про те, що ключовим елементом системно-структурної організації публічної, зокрема державної, влади є орган влади. У зв'язку з цим наведено авторське формулювання органу публічної влади як відносно відокремленої частини єдиної системи державної влади, побудованої за конституційним принципом поділу влади, або системи органів місцевого самоврядування, побудованої на засадах функціонального розмежування повноважень, або системи органів влади АРК, що формується на підставі КУ та ЗУ, у чітко визначеному порядку, з метою реалізації публічно-владних повноважень, спрямованих на забезпечення публічного інтересу, особовий (посадовий) склад якого об'єднується правовими зв'язками в одне ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою визначених

форм організації й методів діяльності та має право ухвалювати загальнообов'язкові до виконання на цій території рішення.

4. Доведено тезу про ускладнений характер органу влади, що полягає в наявності у нього складної внутрішньої будови, яка може налічувати значну кількість ланок та рівнів. При цьому обґрунтовано твердження про те, що структура органу влади включає не лише його безпосередні складники (внутрішні підрозділи), а й структурні елементи цих внутрішніх підрозділів, що дозволяє говорити про неї як про складний полісистемний комплекс, пронизаний різними видами зв'язків (координаційними та субординаційними) між цими структурними елементами. Таким чином, об'єктом структуризації в «організаційній структурі органу державної влади» може виступати сама організація (структура організації), окремі її підрозділи, керівний апарат (структура керівництва) і кожен елемент як самої організації, так і її апарату, якщо розглядати їх окремо (структура кадрів органу, структура технічних засобів, структура методів управління, структура функцій управління тощо).

5. Запропоновано запозичити науковий досвід щодо виокремлення в межах організаційної структури органу влади ланок та рівнів управління. Вважаємо, що останні є самостійними елементами організаційної структури органів влади. Ланки виділяються з урахуванням функціональної характеристики структурного підрозділу (наприклад, в органі державної влади – це може бути департамент, управління, відділ або окремий державний службовець), а рівні визначають певну диференціацію ланок, що існують, за ієрархічним принципом.

6. Доведено, що важливим елементом системно-структурної організації державної влади є внутрішні зв'язки. Запропоновано підтримати підходи, за яких вирізняють вертикальні (субординаційні) та горизонтальні (координаційні) зв'язки. Перші зумовлені відносинами підпорядкованості між органами державної влади, а другі – відносинами взаємозв'язку та взаємодії. Внутрішні зв'язки визначаються правом (інструкціями з діловодства, регламентами тощо), і від досконалості їхнього правового регулювання

безпосередньо залежить обмін інформацією і, як наслідок, ефективність здійснення діяльності органу влади.

7. Запропоновано застосувати найбільш універсальні типи організаційної структури установ для юридичної характеристики системно-структурної організації органів державної влади. З цією метою можуть бути використані лінійні, функціональні, лінійно-функціональні, філіальні, матричні, проєктні та програмно-цільові типи. Саме вони дозволять виявити специфіку внутрішньоорганізаційної будови органів державної влади, особливості організації правового статусу їхніх структурних підрозділів та сформовані зв'язки між ними.

8. Зроблено висновок про те, що системно-структурна організація державної влади безпосередньо пов'язана з її територіальною організацією. Структура та штатний розпис органів публічної влади та їхніх апаратів має враховувати розмір території, на якій вони створюються, а також завдання, виконання яких має забезпечити орган публічної влади.

9. Аргументовано тезу, що категорія «вищі органи державної влади» покликана продемонструвати наявність певної вертикальної ієрархії в системі державної влади, яка передбачає застосування в тому числі територіального принципу. При цьому розвинуто тезу про особливості територіальної організації вищих органів державної влади та державних органів і державних посадових осіб, які не віднесені до системи вищих чи центральних, проте організовуються на загальнодержавному рівні та можуть мати територіальні утворення.

10. Доведено, що парламент України діє із загальнодержавним статусом, що зумовлене порядком його формування, особливостями виборчої системи, предметом представництва, системою повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою та формування системи публічно-владних інституцій на відповідних територіях. Якщо парламент є вищим представницьким органом, то і повноваження народного депутата мають поширюватись на всю територію України. Проте законодавець дещо звужує статус народного

депутата України, обраного за мажоритарною системою, обмежуючи його представництво відповідним виборчим округом, що, таким чином, може свідчити про зниження ролі парламенту як представницького органу народу України в цілому. Це ставить під питання правомірність зміни політико-соціальних зв'язків між різними народними депутатами та жителями держави при зміні останніми місця проживання.

11. Акцентовано на відсутності будь-яких територіальних утворень парламенту та його структурних підрозділів у межах адміністративно-територіальних одиниць в Україні, як унітарній державі, і використання замість інституційного представництва організаційних форм діяльності на місцях (наприклад, виїзні засідання комітетів ВРУ, засідання робочих груп, участь народного депутата в сесії місцевої ради тощо).

12. На підставі критичного аналізу територіальних повноважень ВРУ, закріплених у п. 29 ст. 85 КУ, зроблено низку узагальнень. По-перше, потребує перегляду обсяг повноважень парламенту у сфері адміністративно-територіального устрою, система яких не змінювалась і не доповнювалась з моменту ухвалення КУ. По-друге, необхідно здійснити перерозподіл цих повноважень між ВРУ та КМУ у зв'язку з підвищенням ролі Уряду у вирішенні питань адміністративно-територіального устрою. На сьогодні за парламентом конституційно закріплений безпосередній вплив на найважливіші адміністративно-територіальні одиниці – райони та міста. При цьому на кожному з них обсяг впливу є різним. Крім того, встановлювався певний вплив на області, адже перелік останніх наводиться в КУ, зміна якої можлива виключно за участі парламенту. Дійдено висновку, що обсяг повноважень ВРУ у сфері правового регулювання адміністративно-територіального устрою має бути змінено й закріплено в якості основного об'єкта її регулювання виключно території областей, АРК та міст із спеціальним статусом (регіональний рівень).

У зв'язку з цим запропоновано до системи повноважень ВРУ включити повноваження щодо формування, реорганізації (об'єднання, виділення), ліквідації, зміни меж, забезпечення більш спрощеного, ніж внесення змін до

КУ, порядку їхнього найменування та перейменування, надання їм спеціального статусу. Водночас вплив на формування районів має зберігатись за ВРУ в період дії надзвичайних правових режимів, зокрема воєнного стану, а в мирний час ці повноваження мають бути децентралізовані на обласний рівень місцевого самоврядування. Питання ж впливу на території міст, які на сьогодні належать до сфери відання ВРУ мають здійснюватись Урядом за аналогією інших територій локального рівня (населених пунктів).

13. Системний аналіз установчих повноважень ВРУ дає підстави зробити низку висновків: 1. ВРУ має більший обсяг установчих повноважень, ніж повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою, оскільки в парламентсько-президентській республіці суттєво збільшено установчий вплив парламенту на публічно-владний державний механізм. Крім того, за сформованими ВРУ публічно-владними інституціями також законодавством закріплені повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою (приміром, КМУ). Кількість повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою досить невелика, що свідчить про обмежений вплив парламенту на його формування та зміну. 2. Установчі повноваження ВРУ, які пов'язані з формуванням системно-структурної організації публічної влади, є вторинними щодо повноважень територіального характеру. Зміна територіального устрою тягне за собою перегляд системно-структурної організації органів влади. 3. Парламент впливає на територіальну організацію влади через установчі повноваження, коли йдеться про утворення (призначення, затвердження) чи ліквідацію (припинення) публічно-владних суб'єктів, для яких передбачено можливість функціонування з урахуванням територіального принципу.

14. Розвинуто вже існуючий науковий підхід про правовий статус ПУ як органу державної влади та формування «президентури» як сукупності органів при президентові і на чолі з ним, що дозволило розкрити його місце в системі територіальної організації влади.

15. Системний аналіз установчих повноважень та повноважень у сфері

адміністративно-територіального устрою ПУ дає підстави для низки висновків: 1. Вплив ПУ на систему територіального устрою України та процеси територіальної організації влади з огляду на його конституційні повноваження суттєво обмежений. Проте в умовах воєнного стану ПУ отримав можливість установчих, контрольних та координаційних повноважень через військові адміністрації на різних рівнях територіальної організації влади (регіональному, субрегіональному та громадівському). 2. Через конституційні установчі повноваження ПУ опосередковано впливає на організацію найважливіших структур у сфері забезпечення законності та охорони правопорядку – СБУ та органів прокуратури, які мають розгалужену систему територіальної організації. 3. Не маючи розгалуженої системи територіальних органів або офіційних представників на певних територіях (крім Представництва в АРК), в умовах мирного часу ПУ здатний впливати на територіальну організацію влади виключно шляхом запровадження режиму воєнного або надзвичайного стану на окремих територіях. Відповідний вплив закладено в положеннях ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» та ЗУ «Про правовий режим надзвичайного стану». Крім того, голови місцевих державних адміністрацій де-факто, у зв'язку з процедурою призначення, залишаються територіальними представниками ПУ, через яких він може впливати на відповідні суспільні відносини.

16. Системний аналіз установчих повноважень та повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою КМУ дає підстави для низки висновків: 1. Порівняно з іншими вищими органами влади повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою значною мірою здійснюються КМУ. Це пов'язано з бажанням законодавця змістити центр прийняття рішень стосовно територій із ВРУ та забезпечити їхнє ухвалення більш оперативно й фахово. Водночас більшість повноважень Уряду в цій сфері не є прямими повноваженнями, тобто такими, за якими він приймає остаточне рішення, а є «ініціативними». Це значно підвищує роль КМУ в цій сфері, тому, на наш погляд, це можна вважати перехідним етапом у подальшому процесі

остаточного наділення КМУ правом приймати відповідні рішення самостійно.

2. Установчі повноваження Уряду є переважно внутрішньоорганізаційними й спрямовані на організацію системи виконавчої влади. Остання при формуванні має територіальний чинник, оскільки утворюється з урахуванням адміністративно-територіального поділу країни. Її елементи охоплюють регіональний, у тому числі міжрегіональний (обласний, міст зі спеціальним статусом) рівень, субрегіональний (районний) рівень та інколи громадівський, локальний, районний у містах рівні, або додаткові функціонально-територіальні утворення, які формуються з метою надання певних послуг. З огляду на територіальний чинник Уряд, здійснюючи повноваження із загальнодержавним статусом та маючи територією юрисдикції всю державу, через повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою та установчі повноваження безпосередньо впливає на формування територіальної організації державної влади.

17. Зроблено низку узагальнень стосовно територіальної організації судової влади: 1. На сьогодні прийнята система територіальної організації судів не враховує повною мірою реалій адміністративно-територіального устрою. 2. На сучасному етапі відсутня правова можливість судових органів самостійно запроваджувати для себе певні «судові округи», які б становили їх територіальну організацію влади. 3. Відсутність необхідних актів органів влади, зокрема ПУ, які б привели систему судів у відповідність до змін, що відбуваються в адміністративно-територіальному поділі, викликає проблеми функціонування самих судів, а також проблеми визначення підсудності під час звернення до них осіб.

18. Доведено тезу про виокремлення дворівневої системи ЦОВВ, де вищий рівень належить міністерству та ЦОВВ зі спеціальним статусом, а нижчий рівень – службам, інспекціям, агентствам, бюро, комісіям тощо. При цьому пропонуємо закріпити спрощену та розширену моделі територіальної організації ЦОВВ. Спрощена передбачає обов'язкове формування ТО ЦОВВ виключно в межах адміністративно-територіальних одиниць областей. Суть

розширеної моделі полягає у введенні більш складної територіальної організації, з урахуванням специфіки діяльності кожного ЦОВВ та інших критеріїв, закріплення можливостей формувати представництва на громадівському та локальному рівнях територіальної організації влади, а також у запровадженні функціонально-територіальних утворень.

19. Враховуючи де-факто подвійний правовий характер МДА, розвинуто наукові пропозиції стосовно проведення їхнього реформування шляхом перетворення на контрольно-наглядові інституції в підпорядкованості ПУ, що утворюються виключно на регіональному рівні (область) та забезпечують нагляд за законністю нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування й ТО ЦОВВ. На рівні АРК такими функціями запропоновано наділити РМ АРК.

20. Запропоновано закріпити в КУ загальні засади військового та військово-цивільного співробітництва, організацію та діяльність органів військової юрисдикції, загальні вимоги до їхнього правового статусу. При цьому зроблено висновок про необхідність ухвалення ЗУ «Про засади військового та військово-цивільного співробітництва», на рівні якого деталізувати конституційні положення щодо форм такого співробітництва, механізму їхньої реалізації, особливостей функціонування органів військової та військово-цивільної юрисдикції. Запропоновано на рівні КУ передбачити гарантії функціонування місцевого самоврядування в умовах воєнного стану. Крім того, у ЗУ «Про правовий режим воєнного стану» необхідно врахувати єдину термінологію щодо застосування таких понять, як «населений пункт», «адміністративно-територіальна одиниця» та «територія територіальної громади», які є різними за змістом.

21. Аргументовано твердження про те, що в м. Києві відбувається найбільше злиття державної та муніципальної влади та розбалансування системи стримувань і противаг. Так, КМДА як виконавчий орган ради є суттєво залежною від рішень ради та голови; своєю чергою рада може мати свої виконавчі органи виключно в межах організаційної структури КМДА, що

потенційно спричиняє виникнення суперечностей і конфліктів між органами державної влади та місцевого самоврядування на цьому рівні. У зв'язку з цим запропоновано запровадити модель роздільного територіального функціонування системи місцевого самоврядування й системи виконавчої влади в м. Києві. Для її реалізації запропоновано забезпечити функціонування на загальноміському рівні виключно системи місцевого самоврядування, з можливістю формувати власні виконавчі органи. При цьому механізм здійснення державної влади буде забезпечений за рахунок розміщення в столиці вищих органів державної влади та їх апаратів, а також на рівні районів у місті – районними в місті державними адміністраціями.

22. Висунуто тезу про те, що територія м. Севастополя не є територією міста в звичному розумінні містобудівної документації. Ця територія є складною і включає конгломерат прилеглих населених пунктів. Підпорядкованість цих територій Севастопольській міській раді, враховуючи законодавчу рівність правового статусу сільських, селищних та міських рад на підвідомчій їм території, створює систему «матрьошок». Таким чином, територія м. Севастополя виступає своєрідним анклавом рівних за правовим статусом територій, проте на яких, за наявності власних органів управління, питання місцевого значення вирішуються органом управління анклаву в цілому. У зв'язку з цим запропоновано відмовитись від обережної правової регламентації суспільних відносин в АРК та ухвалити Закон «Про особливий статус м. Севастополя», як цього вимагає КУ, де вирішити проблеми територіальної організації влади на цьому рівні.

РОЗДІЛ 3

ОСОБЛИВОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ АВТОНОМНОЇ РЕСПУБЛІКИ КРИМ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

3.1. Поняття та специфіка правового регулювання територіальної організації муніципальної влади

У першому розділі цього кваліфікаційного дослідження нами був проведений детальний аналіз загального поняття територіальної організації публічної влади, яке є універсальною категорією для всіх владних підсистем – державної, муніципальної, республіканської (АРК). Унаслідок цього вдалося з'ясувати сутність територіальної організації влади, її ознаки, а також особливості правової регламентації. Водночас складна системно-структурна організація публічної влади в Україні вимагає застосування диференційованого підходу до її кожного територіального рівня. Тому ключове завдання цього підрозділу полягає у виокремленні специфічних чинників, пов'язаних із правовим регулюванням територіальної організації муніципальної влади.

Проблематика становлення й розвитку муніципальної влади постійно перебуває у фокусі досліджень вітчизняних науковців. Слід згадати такі фундаментальні праці представників науки конституційного та муніципального права – О. В. Батанова [29], Ю. М. Тодики [595] і В. А. Шумілкина [289], П. М. Любченка [238], І. І. Бодрової [44], А. М. Онупрієнко [325], С. Г. Серьогіної [536; 540], К. Є. Солянніка [557], Г. В. Чапали [617] та ін. Дослідження територіальних аспектів функціонування місцевого самоврядування проводилось і зарубіжними вченими [699]. Як правило, наукові дослідження в цій сфері присвячено організаційно-правовим аспектам місцевого самоврядування, аналізу системи суб'єктів муніципальної влади, порядку їхнього створення, механізму здійснення влади, окремим ключовим суб'єктам – територіальним громадам,

радам, їхнім виконавчим органам тощо. Проте розгляд муніципальної системи крізь призму її територіальної організації залишився поза увагою наукової спільноти, не надавалась критична оцінка ролі й значенню території для функціонування системи муніципальної влади, не відстежувався вплив території на системно-структурні та функціональні характеристики муніципальної влади. З огляду на зазначений стан наукових розробок у цій сфері проведення комплексного аналізу територіальної організації муніципальної влади, порядку її встановлення та зміни є надзвичайно актуальним.

Як було зазначено, загальне поняття «територіальної організації публічної влади», запропоноване нами в першому розділі цього дослідження є універсальним і може бути екстрапольоване на територіальну організацію муніципальної влади. Враховуючи ознаки, закладені в загальне поняття, під територіальною організацією муніципальної влади слід вважати складне полісистемне утворення, що включає систему адміністративно-територіального устрою та систему суб'єктів місцевого самоврядування, які перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності одна від одної, мають спільну мету – ефективну організацію та здійснення місцевого самоврядування на відповідній території, зумовлену формою державного устрою.

З метою з'ясування специфіки територіальної організації муніципальної влади, на наш погляд, варто надати послідовну характеристику наступних блоків питань. До першого блоку слід віднести систему принципів, на основі яких базується територіальна організація муніципальної влади та які є базовими ключовими елементами її якісної та ефективної організації. Другий блок передбачає визначення особливостей правового регулювання територіальної організації муніципальної влади. За нашим переконанням, необхідно сконцентрувати увагу на визначальній ролі не лише законів у цій сфері, а й актів локальної нормотворчості, які створюють емпіричну базу дослідження. Зокрема, це статuti територіальної громади, положення про

виконавчі органи ради, про старосту, рішення про надання дозволу на створення органів самоорганізації населення тощо. Третій блок передбачає висвітлення характеристики території, яка безпосередньо впливає на процеси організації муніципальних інституцій та їхньої діяльності. Від особливостей території залежить чисельний склад окремих органів місцевого самоврядування, кількість структурних підрозділів, посадових осіб тощо, а також обсяги, спрямованість та механізми реалізації повноважень, які здійснюють муніципальні органи. До четвертого блоку входить визначення територіального аспекту здійснення форм безпосереднього вирішення питань місцевого значення первинним суб'єктом місцевого самоврядування – територіальною громадою. Особливо важливо встановити територіальні особливості організації та здійснення місцевих виборів, місцевих референдумів, загальних зборів жителів, громадських слухань тощо. На наше переконання, науковий аналіз вказаних блоків питань дозволить окреслити специфіку територіальної організації муніципальної влади.

Так, для системи територіальної організації державної влади притаманні принципи підпорядкованості, координації-субординації, контролю й відповідальності. Вони функціонують у механізмі централізованого управління, територіальним центром якого виступає столиця України – місто розташування найвищих органів державної влади. Спроба організувати територіальну організацію державної влади на основі інших принципів, може стати загрозою для її ефективного здійснення.

Водночас для територіальної організації місцевого самоврядування характерні діаметрально протилежні засади організації. У першу чергу, йдеться про принципи місцевого самоврядування, на основі яких базується й територіальна організація муніципальної влади. Аналіз системи принципів місцевого самоврядування передбачає з'ясування сутності поняття «принципи місцевого самоврядування» та їхньої класифікації. Питання принципів місцевого самоврядування досліджували такі конституціоналісти, як В. Л. Федоренко [605], В. Д. Барвіненко [25; 26], О. В. Євсюкова [129],

В. В. Беспалий [37], В. С. Куйбіда [211], М. Є. Гайдар [76] та інші вчені.

Традиційно в теорії права принципи визначаються як головні ідеї, які виражають основні вимоги до системи права тієї чи іншої держави [200, с. 30]. Пов'язуючи принципи права та принципи місцевого самоврядування, слід погодитися з В. Ф. Погорілком та О. Ф. Фрицьким, що місцеве самоврядування не може існувати поза сферою певних загальних нормативних вимог (принципів), що відповідають гуманістичній природі національної державності, загальнолюдським цінностям і демократичним ідеалам [297, с. 86]. Ю. М. Тодика визначає принципи місцевого самоврядування як вихідні засади, відповідно до яких здійснюється організація й функціонування місцевого самоврядування в Україні [595, с. 14–15].

Територіальна організація муніципальної влади організовується в першу чергу на основі таких спеціальних принципів місцевого самоврядування: 1) правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законами; 2) підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб; 3) субсидіарності; 4) координації-взаємодії між муніципальними владними інституціями; 5) поєднання централізації та децентралізації. Безумовно, зазначені ключові підвалини впливають на територіальну організацію муніципальної влади, визначають особливості її організації та функціонування. Наведені спеціальні принципи є універсальними ідеями не лише для функціонування системи місцевого самоврядування, а й для її організації з урахуванням територіальних основ, оскільки безпосередній вплив на організацію та функціонування муніципальної влади справляє адміністративно-територіальний устрій, що існує.

Принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами, є одним із провідних принципів територіальної організації муніципальної влади. Часто його називають базовим принципом для функціонування всіх складових

елементів суб'єктів системи місцевого самоврядування. Так, М. Є. Гайдар указує, що принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності доцільно розподілити на три складники, які заслуговують окремої уваги. При цьому вчена вважає, що правова самостійність як принцип місцевого самоврядування є осердям Європейської хартії місцевого самоврядування, ч. 1 ст. 4 якої визначає необхідність закріплення повноважень і функцій органів місцевого самоврядування в конституції або відповідному законі, тобто місцева влада в межах закону має право вирішувати будь-яке питання, що не вилучено зі сфери її компетенції та вирішення якого не доручено жодному іншому органу [76, с. 10]. Вважаємо за доцільне підтримати позицію науковиці щодо ускладненого характеру змісту цього принципу й доцільності окремого розгляду його структурних елементів.

Згідно з Великим тлумачним словником сучасної мови, самостійність – уміння діяти без сторонньої допомоги або керівництва; самостійні дії [525]. Ураховуючи загальне розуміння самостійності, правова самостійність може розумітися, як можливість самостійно, без стороннього контролю реалізовувати закріплені в законодавстві повноваження. Проте у процесі діяльності місцевого самоврядування ці питання набувають більш складного вираження.

На правову самостійність місцевого самоврядування впливають низка чинників. По-перше, це наявність законодавства, у якому закріплено систему повноважень місцевого самоврядування. Безперечно, самостійність можлива лише в межах встановлених повноважень. Згідно з КУ, органи місцевого самоврядування діють виключно в межах повноважень та у спосіб, визначені КУ і ЗУ (ч. 2 ст. 19). Власне, спосіб дії і є тим чинником, який зумовлює правову самостійність місцевого самоврядування та визначає процедурні аспекти діяльності. По-друге, має бути закріплено механізм реалізації повноважень і можливість ухвалювати обов'язкові до виконання правові акти. По-третє, Європейська хартія місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 4) чітко

фіксує вільне право органів місцевого самоврядування в межах закону вирішувати будь-яке питання, яке не вилучено зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручено жодному іншому органу [128].

Суттєве значення для територіальної організації місцевого самоврядування має принцип його організаційної самостійності, який розкривається через низку чинників. По-перше, у можливості органів місцевого самоврядування самостійно визначати свої власні адміністративні структури. Адміністративні структури в такому разі, на наш погляд, є тотожними до поняття організаційних структур. Це право означає, що органи місцевого самоврядування самостійно вирішують питання створення, реорганізації, припинення повноважень: своїх внутрішньоорганізаційних підрозділів; органів, які вони повноважні створювати; посадових осіб органів місцевого самоврядування. По-друге, система місцевого самоврядування організаційно відокремлена від інших систем органів публічної влади. Отже, ця система формується самостійно й окремо, за своїми власними правилами і нормами. Діючи в межах закону, органи місцевого самоврядування не підпорядковуються іншим органам, а будь-який адміністративний контроль за їхніми діями можливий лише з метою забезпечення законності та конституційних принципів місцевого самоврядування [128].

Третьою складовою принципу, що розглядається, є матеріально-фінансова самостійність місцевого самоврядування, що також має низку важливих чинників. По-перше, це передбачена можливість мати власні місцеві бюджети, які формуються, розглядаються та затверджуються відповідними місцевими радами самостійно і незалежно одне від одного на кожному рівні територіальної організації місцевих рад.

Тому розкриття змісту цього принципу в законодавстві здійснюється при формулюванні ще одного принципу – самостійності бюджетної системи (ст. 7 БК України). У цій нормі законодавець закріплює, що Державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання

органів влади АРК та органів місцевого самоврядування. У свою чергу органи влади АРК та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави.

Крім того, матеріально-фінансова самостійність органів місцевого самоврядування полягає в закріпленні за місцевими бюджетами відповідних джерел доходів та наданим правом органів місцевого самоврядування самостійно визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України.

По-друге, законодавство закріплює за системою місцевого самоврядування можливість мати комунальну власність, яка складається з різних за правовим статусом об'єктів. Згідно із ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» комунальна власність є власністю кожної територіальної громади. Тому на тих рівнях територіальної організації муніципальної влади, де існує територіальна громада, формується і комунальна власність. Комунальна власність може включати розгалужену кількість видів різних об'єктів – нерухоме та рухоме майно, природні ресурси, землю, підприємства, установи, організації тощо. Крім того, відповідно до п. 3 ч. 9 ст. 60 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» органам місцевого самоврядування належать об'єкти комунальної власності не лише на території громади, а й за межами адміністративно-територіальних одиниць. Зважаючи на це, питання місця розташування комунальної власності мають транстериторіальний характер. По-третє, наявних матеріально-фінансових ресурсів має бути достатньо для реалізації власних повноважень, закріплених за місцевим самоврядуванням. Вважаємо, що лише в такому разі може йтися про спроможність територіальних громад [421], їхніх органів і території у цілому.

Наступним принципом територіальної організації влади є принцип «підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб». Основним суб'єктом, що формує муніципальну владу за

територіальним принципом, є територіальна громада, яка уособлює засади народовладдя у місцевому самоврядуванні. Безперечно, із найменування цього суб'єкта простежується безпосередній зв'язок із територією, що передбачає вплив місця проживання членів територіальної громади на процес її функціонування. Територіальна громада є суб'єктом муніципальної влади на певній території проживання всіх осіб, які є її членами. Таким місцем проживання в Україні до реформи добровільного об'єднання територіальних громад був певний населений пункт, який ототожнювався з адміністративно-територіальною одиницею і мав власну територіальну громаду – село, селище місто. Вони ж і на сьогодні залишаються населеними пунктами, однак після проведеної реформи й укрупнення територіальних громад та утворення «території територіальної громади» перестали бути класичними адміністративно-територіальними одиницями.

Територіальна громада здійснює владу безпосередньо або через органи місцевого самоврядування. Вона на своїй території може самостійно вирішувати питання місцевого значення, використовуючи передбачені в законодавстві форми. Хочемо зазначити, що сформовані органи системи місцевого самоврядування є підзвітними та відповідальними перед територіальною громадою. Це означає, що у встановлені в законодавстві строки і за визначеними процедурами такі суб'єкти звітують перед нею. Приміром, згідно з ч. 7 ст. 42 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» сільський, селищний, міський голова зобов'язаний звітувати про свою роботу перед територіальною громадою не менше двох разів на рік у порядку, визначеному законом та статутом територіальної громади. А відповідно до ст. 75 цього ЗУ органи та посадові особи місцевого самоврядування не менш як два рази на рік інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність у порядку, визначеному законом та прийнятими відповідно до нього статутом територіальної громади, рішенням районної чи обласної ради). У разі

настання встановлених у законі підстав, територіальна громада може притягнути такі органи до відповідальності (наприклад, достроково припинити повноваження ради (ст. 78 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні») або голови (ст. 79 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»)).

Особливу роль у процесі територіальної організації муніципальної влади відіграє принцип субсидіарності. І хоча він стосується переважно перерозподілу повноважень між підсистемами органів публічної влади, при його реалізації територіальний аспект має визначальне значення. Принцип субсидіарності передбачає здійснення повноважень органів влади на найнижчому територіальному рівні, найбільш наближеному до місця безпосереднього проживання людини. Далі, у разі неможливості (або недоцільності) їхнього здійснення на найнижчому рівні, за остаточним принципом вони переходять на інші, більш високі рівні територіальної організації муніципальної влади [293].

У системі місцевого самоврядування між його суб'єктами запроваджено принцип функціонального розмежування повноважень, який є ключовим чинником системи стримувань і противаг у сфері місцевого самоврядування. Відсутність чіткого поділу влади на місцевому рівні вимагає пошуку ефективних моделей для її організації на кожному рівні адміністративно-територіального поділу. На найнижчих (громадівському та локальному (базовому)) рівнях адміністративно-територіального поділу цей принцип дозволяє розподілити представницькі та виконавчі функції в системі місцевого самоврядування; на регіональному та субрегіональному рівнях – ці функції розподіляються між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної влади [161].

Варто відмітити, що органи місцевого самоврядування у процесі діяльності взаємодіють між собою, вирішують питання співпраці та співробітництва на основі принципу координації-взаємодії [232, с. 7]. Вони не можуть давати обов'язкові вказівки один одному, однак взаємодіють шляхом: 1) участі в організаційних формах один одного (приміром, участь депутата

однієї місцевої ради в сесіях інших рад); 2) спільного утримання певних об'єктів, заснування спільних підприємств; 3) спільного фінансування певних заходів. Навіть у системі органів місцевого самоврядування однієї території переважають відносини взаємодії, зокрема між радою й головою. Щодо виконавчих органів, то вони за законодавством є залежними як від ради, так і від голови, і на цьому рівні проявляються субординаційні відносини. Вважаємо цей принцип важливим для визначення засад територіальної організації влади та відносин між владними суб'єктами.

Ще одним вагомим, на наш погляд, принципом територіальної організації муніципальної влади є поєднання централізації та децентралізації. Цей принцип є ключовим принципом побудови адміністративно-територіального устрою України. Його сутність полягає в такій побудові адміністративно-територіальних одиниць та такому їх розмежуванні, що дозволить запровадити та використовувати гнучку систему передачі повноважень на будь-який рівень адміністративно-територіального устрою [131]. За нашим переконанням, реалізація цього принципу сприяє оптимізації влади в системі місцевого самоврядування на окремих територіальних рівнях, зокрема шляхом можливості неутворення певного виду місцевих рад. Наприклад, таке правило вже існує для міських рад щодо районних у містах рад, а ми пропонуємо подібну модель запровадити для обласних рад стосовно районних рад. Модель адміністративно-територіального устрою, яка на сьогодні впроваджено в Україні, дозволяє широко використовувати й поєднувати механізми централізації й децентралізації. Це пов'язано з тим, що в межах різних рівнів адміністративно-територіального устрою сформувались так звані субсидіарні (допоміжні) адміністративно-територіальні одиниці. На наш погляд, на сьогодні це субрегіони (райони) та райони в містах. Тому залучати до управління цими територіями окремих суб'єктів чи здійснювати управління ними самостійно, на наш погляд, має бути сферою повноважень відповідно обласної ради та міської ради міста з районним поділом відповідно. При цьому території населених пунктів, територіальні громади яких

об'єдналися, вважаємо недоцільним розглядати як субсидіарні територіальні одиниці, оскільки вони є природним місцем проживання людей, тому пропонуємо перетворити їх на самостійні адміністративно-територіальні одиниці, дозволивши населенню цих територій формувати власні представницькі органи – старостати, обирати старосту та брати участь у всіх формах локальної демократії.

Як було вказано вище, особливе місце в механізмі правового регулювання територіальної організації муніципальної влади посідають акти локальної нормотворчості. Категорія «локальні правові акти» і близька до неї «локальна нормотворчість» не є правовими чи законодавчо визначеними поняттями. Це доктринальні категорії, які виникли в результаті узагальнення практики діяльності органів місцевого самоврядування та їхньої територіальної обмеженості. Поняття «локальний» показує на обмежений характер дії правового акта, який приймається [541, с. 48]. Для системи місцевого самоврядування таке обмеження чинить територія дії акта, про що доволі чітко зазначено в ЗУ «Про правотворчу діяльність», положення якого набули чинності, однак будуть уведені в дію через один рік після припинення або скасування в Україні воєнного стану. Зокрема, згідно з п. 13 ч. 2 ст. 19 цього Закону акти органів місцевого самоврядування приймаються на основі та на виконання КУ та (або) законів, чинних міжнародних договорів України і є обов'язковими до виконання на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади) [468]. Виходячи з цього визначення, зрозуміло, що локальний характер актів органів місцевого самоврядування обмежений територією відповідної адміністративно-територіальної одиниці або територіальної громади, і тому кожний із таких актів, встановлюючи правила для територіальної організації влади, має свої особливості.

Безумовно, провідну ланку в системі локальних правових актів посідають статuti територіальної громади. Така їх значущість пояснюється декількома моментами. По-перше, згідно зі ст. 19 ЗУ «Про місцеве

самоврядування в Україні» саме статут є тим актом, який закріплює історичні, національно-культурні, соціально-економічні та інші особливості здійснення місцевого самоврядування. По-друге, статут є єдиним правовим актом у системі актів місцевого самоврядування, який підлягає державній реєстрації. Це означає, що держава поділяє з органами місцевого самоврядування відповідальність за відповідність тих положень, які містить статут, вимогам КУ і ЗУ.

Формою затвердження статуту територіальної громади є прийняття представницьким органом місцевого самоврядування – відповідною радою – рішення. З огляду на це статут є змістом відповідного установчого рішення про його затвердження. Вимога щодо державної реєстрації такого статуту, а значить, і рішення про його прийняття вирізняє таке рішення з-поміж інших ухвалюваних радою рішень. Проте питання щодо вищої юридичної сили рішень ради, якими затверджені статути територіальної громади відносно інших її рішень, є дискусійним і на сьогодні може обговорюватись тільки як пропозиція для вдосконалення законодавства [623]. У законодавстві така градація не закріплена. Для вирішення цієї наукової дискусії та переведення її у практичну площину, пропонуємо законодавчо закріпити вищу юридичну силу статутів територіальних громад порівняно з іншими актами, що приймаються в системі місцевого самоврядування.

Статути територіальних громад закріплюють важливі підвалини територіальної організації влади. Наприклад, Статут територіальної громади міста Харкова містить розділ II «Територіальна основа організації та діяльності територіальної громади», який складається з трьох норм – ст. 10 «Територія міста», ст. 11 «Адміністративно-територіальний устрій міста», ст. 12 «Склад земель міста». За змістом вказані норми містять низку суперечливих положень, які потребують приведення у відповідність до положень чинного законодавства і на які слід звернути увагу. Так, у ст. 11 закріплено, що «місто Харків є адміністративно-територіальною одиницею обласного значення і адміністративним центром Харківської області» [566].

На сьогодні відсутня диференціація міст на міста обласного, районного, республіканського тощо значення. Крім того, виникає питання про правомірність міської ради визначати місто адміністративним центром у підзаконному локальному правовому акті. У чинному ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» значну увагу приділено питанням установлення адміністративних центрів районів, проте відсутнє достатнє регулювання щодо адміністративних центрів областей. Згідно з указаним Законом зміна адміністративних центрів районів здійснюється ВРУ за поданням КМУ [464]. Область територіально є крупнішою за район і важливішою з точки зору реалізації регіональної політики та функціонування органів влади. Водночас єдиним правовим актом, у якому закріплено адміністративний центр області, є статут територіальної громади міста.

Щодо порядку визначення адміністративного центру області можна застосувати метод аналогії вирішення цього питання для адміністративного центру району. Однак і в цій ситуації виникають суперечності й розбіжності. Так, ч. 3 ст. 4 ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» фіксує визначення назви району та його адміністративного центру рішенням про утворення відповідного району. На відміну від району, статус області та перелік їх закріплюються в КУ. Таким чином, ОЗУ стає тим рішенням, у якому визначається назва області. Проте КУ не визначає назву адміністративного центру області. Крім того, згідно з ч. 1 ст. 14 ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» назва району є похідною від назви населеного пункту, який є його адміністративним центром. Щодо області такий механізм не завжди може бути виправданим, особливо в умовах воєнного стану. Тому пропонуємо на законодавчому рівні під час розроблення та прийняття комплексного закону про адміністративно-територіальний устрій України врегулювати це питання.

Приміром, у ч. 3 ст. 10 Статуту територіальної громади міста Харкова

визначено, що «зміна межі міста здійснюється у встановленому Конституцією і законами України порядку з ініціативи територіальної громади міста Харкова, Харківської міської ради з урахуванням історичних і місцевих традицій, думки жителів міста і жителів сусідніх адміністративно-територіальних одиниць, вираженої у формах, що дозволяють встановити думку більшості тієї частини жителів, інтереси якої можуть бути обмежені зміною меж» [566].

Водночас вищевказаний Закон передбачає «встановлення (зміну) меж міста ВРУ за поданням КМУ на підставі звернення сільської, селищної, міської ради, в межах території територіальної громади якої розташоване місто» [464]. Тому звернімо увагу, що в статуті закріплено, що ініціювати це питання має право і територіальна громада міста, і міська рада, проте не зазначається, що після цього відповідна ініціатива оформлюється у формі звернення.

Більш стриманим із точки зору деталізації правового регулювання територіальної організації влади є Статут міста Львова, який присвячує цим питанням лише ст. 2 «Територія м. Львова» [567]. Враховуючи досить лаконічний характер цієї норми, хотілося б звернути увагу на те, що визначення території міста не враховує добровільного об'єднання територіальної громади м. Львова з низкою прилеглих територіальних громад (див.: [423]). Аналогічний підхід до викладення територіальної основи місцевого самоврядування здійснено і в Статуті територіальної громади м. Києва [564].

Навпаки, в Статуті територіальної громади м. Одеси питанням територіальної організації міста присвячено цілий розділ II, який складається з п'яти норм. З особливостей змісту цього локального акта можна виділити таке: 1. Місто Одеса позначено не лише як складову частину території України, а і як складову частину Одеської області. 2. Підтверджено територіальну прив'язку комунальної власності міської громади. 3. Запроваджено поняття «міської агломерації», а також особливості її організації. Відмітимо, що в чинному законодавстві відсутні підвалини для

організації міських агломерацій. 4. Деталізовано порядок найменування й перейменування топонімічних об'єктів. Одночасно порядок їхнього створення не зазначено [565].

Більш осучасненим з точки зору часу ухвалення й таким, що враховує результати реформи децентралізації влади, зміни адміністративно-територіального устрою України та формування ОТГ, є Статут територіальної громади м. Вінниця [563]. Низку норм присвячено питанням територіальної організації влади на території міської територіальної громади. Приміром, ст. 2 Статуту визначає Вінницю як адміністративний центр Вінницької міської територіальної громади, адміністративний центр Вінницької області та районний центр Вінницького району.

Як нам здається, цікавим є закріплення в ч. 3 ст. 4 Статуту нового виду території – приміської території (зони) міста Вінниці – території, що прилягає до міської межі з її зовнішнього боку та складається із земель, які використовуються для задоволення потреб Вінницької міської територіальної громади та територіальних громад сусідніх з містом населених пунктів. У ч. 8 ст. 4 Статуту територія Вінницької міської територіальної громади визначена як основа життєдіяльності такої громади.

Привертає до себе увагу і ст. 6 Статуту Вінницької міської територіальної громади, яка присвячена територіальним зонам громади зі спеціальним статусом. Насамперед складається враження, що сама назва статті розбіжна з її змістом, оскільки за змістом у цій нормі йдеться про зонування територій (зонінг), який визначає умови й обмеження використання територій у межах визначених функціональних зон, а не про наділення їх спеціальним статусом. У ст. 7 Статуту запроваджено таку категорію, як «територіальні об'єкти громади». Вважаємо цю назву назву узагальнювальною та дублювальною щодо об'єктів топоніміки на території громади, адже таке найменування використане для підкреслення територіального розташування і прив'язки.

Отже, враховуючи аналіз норм статутів територіальних громад різної

географії розташування найбільших міст України, можна зробити наступні узагальнення.

По-перше, питання територіальної організації влади закріплено неоднозначно й неоднаково. В одних статутах ним присвячено значну увагу, в інших – досить поверхову.

По-друге, норми більшості статутів не відповідають новоухваленому ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», тому потребують зміни.

По-третє, місцеві ради традиційно ухвалюють норми, присвячені адміністративно-територіальному устрою й територіальному устрою, відносини яких є різними і по-різному врегульовуються.

Крім статутів територіальних громад, питання територіальної організації влади також містяться в положеннях про виконавчі органи відповідної ради. Зокрема, такі положення закріплюють структуру виконавчих органів, систему суб'єктів, підпорядкованих відповідним виконавчим органам, які часто формуються з урахуванням територіальної ознаки. Наприклад, у п. 4.5 Положення про департамент праці та соціального захисту населення Миколаївської міської ради встановлено підпорядкування цьому департаменту міського територіального центру соціального обслуговування (надання соціальних послуг), міського притулку для громадян похилого віку та інвалідів, центру реінтеграції бездомних громадян, міського центру соціальної реабілітації дітей-інвалідів [352]. Вважаємо, що така їх повна підпорядкованість створює для цього департаменту територіальну структуру, через яку здійснюється частина виконавчої влади. Але доводиться констатувати, що наведені територіальні підрозділи має лише незначна кількість виконавчих органів.

Питання територіальної організації муніципальної влади регламентуються також у положеннях про старосту. Так, згідно із ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост», територіальна основа діяльності старости, якою була територія села,

селища, територіальні громади яких об'єднались і які не є адміністративним центром ОТГ, трансформувалась у «старостинський округ». Частина 4 ст. 54¹ ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що старостинський округ утворюється відповідною сільською, селищною, міською радою у складі одного або декількох населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади), на території якого (яких) проживає не менше 500 жителів. При утворенні старостинських округів враховуються історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток таких старостинських округів та відповідної територіальної громади. Таким чином, сільська, селища, міська рада не обмежена певними конкретними критеріями формування таких округів, які утворюються нею на власний розсуд. Єдиними чіткими законодавчими критеріями, є, по-перше, кількісний – має проживати не менше 500 жителів, а по-друге, територіальний – це мають бути території одного або декількох населених пунктів. Положення про відповідного старосту, а також рішення ради про формування старостинських округів визначають територію функціонування старости.

Ще одним локальним правовим актом, який встановлює територіальну організацію муніципальної влади є рішення місцевої ради про надання дозволу на створення органу самоорганізації населення, яким передбачена територія діяльності органу самоорганізації населення (детальну увагу цьому аспекту буде приділено в наступних підрозділах).

Територіальна організація влади відбивається і при здійсненні форм безпосереднього вирішення питань місцевого значення територіальною громадою. Територіальна громада як первинний суб'єкт муніципальної влади, згідно зі ст. 143 КУ, може вирішувати питання безпосередньо або через сформовані нею структури – органи муніципальної влади. Отже, фактично це конституційне положення визначило загальну компетенцію територіальної громади, окреслило сфери її реалізації, які виявились досить багатоманітними: безпосередньо управляти майном, що є в комунальній власності;

затверджувати програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролювати їхнє виконання; затверджувати бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролювати їхнє виконання; встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечувати проведення місцевих референдумів та реалізацію їхніх результатів; утворювати, реорганізовувати та ліквідовувати комунальні підприємства, організації й установи, а також здійснювати контроль за їхньою діяльністю; вирішувати інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. Привертає до себе увагу невичерпний перелік питань, які можуть розширюватись на рівні законів.

На сучасному етапі перелік форм локальної демократії, що існують, (місцеві вибори, місцеві референдуми, загальні збори громадян за місцем проживання, громадські слухання та місцеві ініціативи), був суттєво трансформований і розширений. ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» було доповнено Законом № 3703-IX від 9 травня 2024 р., що впроваджує ст. 6¹, яка до форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення віднесла: 1) місцевий референдум; 2) загальні збори (конференцію) жителів; 3) місцеву ініціативу; 4) громадські слухання; 5) участь жителів у плануванні й розподілі коштів місцевого бюджету; 6) публічні консультації; 7) консультативно-дорадчий орган при органах та/або посадових особах місцевого самоврядування; 8) громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування; 9) інші форми участі, що не суперечать закону. Хочемо відмітити, що цей перелік не є вичерпним і дозволяє органам місцевого самоврядування передбачати у своїх локальних правових актах й інші форми, що в цілому відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 3). Також привертає увагу той факт, що законодавець не закріплює серед цих форм місцеві вибори, які тривалий час, традиційно вважались формою участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення [374].

Крім того, низка вказаних вище форм, проведення яких деталізувалось в

окремих статтях ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», зазнали суттєвих змін. Зокрема, йдеться про загальні збори (конференцію) жителів, місцеві ініціативи та громадські слухання. Водночас інші форми, вказані у ст. 6¹, які до цих змін не регламентувались вказаним Законом, отримали правове регулювання в окремих статтях. З точки зору нашого дослідження, аналіз форм вирішення питань місцевого значення територіальною громадою викликає зацікавленість у зв'язку з прив'язкою реалізації цих форм до конкретної території. На нашу думку, доцільно дослідити, на яких саме територіях можуть проводитись відповідні форми, а отже, і реалізовуватись публічна влада первинного суб'єкта місцевого самоврядування.

Вважаємо, що всі вказані у ст. 6¹ форми за територіальною ознакою можна умовно поділити на дві групи: 1. Здійснення яких можливо тільки в межах усієї території територіальної громади. 2. Здійснення яких можливо як у межах всієї території територіальної громади, так і її частини.

До першої групи слід віднести: 1) місцевий референдум; 2) місцеві ініціативи; 3) участь жителів у плануванні та розподілі коштів місцевого бюджету; 4) публічні консультації; 5) участь у роботі консультативно-дорадчих органів; 6) громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Питання здійснення місцевого референдуму на сьогодні так і не врегульовані окремим законом, у супереч п. 20 ст. 92 КУ. Проте новітнє законодавство продовжує регламентувати цю форму. Так, ЗУ «Про правотворчу діяльність» у ч. 2 ст. 4 закріплює, що суб'єктом правотворчої діяльності є «територіальна громада на місцевому референдумі» [468]. У зв'язку з цим виникає питання, на яких саме територіях слід закріпити можливість організовувати й проводити місцеві референдуми? Чи це мають бути виключно території територіальних громад, чи це можуть бути референдуми в окремих населених пунктах у межах територій територіальних громад або старостинських округах, чи це можуть бути референдуми в межах території районів, областей та АРК? Згідно з останнім законопроектом про

місцевий референдум № 5512 від 19 травня 2021 р. таку можливість надано виключно територіям територіальних громад і жителям цих територій [412]. Вважаємо, що такий підхід не є виправданим і буде обмежувати жителів інших територій самотійно приймати важливі рішення. Звертаємо увагу, що подібна ситуація існувала не завжди. Попередній ЗУ «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» [383], який втратив чинність, дане питання врегульовував по-іншому, надаючи можливість організовувати і проводити референдуми не лише в межах села, селища й міста, а й обласні, районні референдуми та референдум в АРК.

При цьому положення ст. 143 КУ у ч. 2 закріплюють, що відповідні питання вирішують районні та обласні ради. Вважаємо, що ці конституційні положення необхідно змінити та доповнити так, щоб існувала перспектива залучення до вирішення цих питань декількох територіальних громад одночасно. На наш погляд, закріплення відповідних норм надасть змогу безпосередньо реалізовувати «спільні інтереси територіальних громад». В іншому випадку складається ситуація, коли певна сукупність територіальних громад формує представницький орган, який функціонує самотійно, і фактично запроваджується правило, що тільки він може вирішити спільні інтереси територіальних громад, а самі ці територіальні громади такої можливості позбавлені. Так, предмет таких референдумів буде більш обмеженим порівняно з референдумами в межах території територіальної громади, однак ч. 2 ст. 143 КУ містить перелік питань, які можуть стати предметом такого референдуму. На наш погляд, окремий закон має визначити територію здійснення місцевого референдуму. Проте очевидно, що це має бути питання, яке важливе для всієї територіальної громади або для сукупності територіальних громад, тому й територія його проведення має збігатися з межами територіальної громади, або району, або області, а можливо, і для певної частини територіальної громади, яка проживає на території населеного пункту.

Наступною формою безпосереднього вирішення територіальною

громадою питань місцевого значення є загальні збори (конференції) жителів. На відміну від попередньої редакції ст. 8, яка закріплювала вказану форму, оновлена редакція, згідно з її назвою, поширює механізм загальних зборів на жителів, а не лише на громадян. Таким чином, складається враження, що в цей механізм залучаються не лише громадяни України, а й іноземці, що в цілому відповідає європейським стандартам та положенням Європейської рамкової конвенції про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні. Однак ЗУ № 3703-IX від 9 травня 2024 р. були внесені доповнення до ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», яку було доповнено поняттям «житель» та змінено зміст терміна «загальні збори жителів». Жителем визнається громадянин України, який задекларував або зареєстрував місце проживання на території територіальної громади або фактичне місце проживання / перебування якого підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, крім військовослужбовця строкової служби, фізичної особи, яка за вироком суду перебуває в місці позбавлення волі. Таким чином, у вітчизняній муніципальній моделі зберігається негативна практика відсторонення іноземців від участі в будь-яких формах локальної демократії. Водночас це визначення дає можливість дещо по-новому подивитись на правовий статус жителя. Насамперед інститут реєстрації місця проживання перестає бути єдиним способом його визначення. Особа може також задекларувати місце проживання. Запровадження моделі декларування місця проживання здійснено на основі ЗУ «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні», який регулює відносини у сфері надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання (перебування) фізичних осіб в Україні, а також встановлює порядок надання таких послуг та порядок внесення, обробки, обміну відповідними відомостями в електронних реєстрах, базах даних для надання таких послуг [451]. З метою реалізації положень цього Закону, КМУ прийняв постанову «Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів

територіальних громад», якою затверджено: 1) Порядок декларування та реєстрації місця проживання (перебування); 2) Порядок створення, ведення та адміністрування реєстрів територіальних громад; 3) Порядок електронної інформаційної взаємодії між інформаційно-комунікаційними системами та передачі органами реєстрації інформації до Єдиного державного демографічного реєстру [108]. Відповідно до цього правового акта декларування місця проживання прирівнюється до його реєстрації, проте особливістю його є те, що воно здійснюється за декларацією про місце проживання, поданою особою в електронній формі засобами Єдиного державного вебпорталу електронних послуг «Дія». Таким чином, місце проживання має прив'язку до місця реєстрації / декларації особи за певною адресою в певному населеному пункті. Згідно зі ст. 3 ЗУ «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» місцем проживання є житло з присвоєною у встановленому законом порядку адресою, у якому особа проживає, а також апартаменти (крім апартаментів у готелях), кімнати та інші придатні для проживання об'єкти нерухомого майна, заклад для бездомних осіб, інший надавач соціальних послуг із проживанням, стаціонарна соціально-медична установа та інші заклади соціальної підтримки (догляду), у яких особа отримує соціальні послуги [478]. Виходячи з такого формулювання, територією організації загальних зборів може бути територія багатоквартирного будинку, або декількох будинків, де проживає особа, територія вулиці, провулку, проїзду, проспекту, площі, майдану, набережної, мосту, скверу, бульвару тощо (чи декількох із них), мікрорайону (декількох мікрорайонів), кварталу (декількох кварталів), села (кількох сіл), селища (кількох селищ), міста (кількох міст), старостинського округу.

Водночас у ст. 8 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» законодавець закріпив чіткий перелік територій, у межах яких можуть проводитися загальні збори жителів, визначивши серед них територію всієї територіальної громади або окремих її частин (у межах міста, одного чи кількох районів у місті, села, селища, мікрорайону, кварталу, вулиці, майдану,

площі, бульвару, проспекту, шосе, шляху, провулка, узвозу, проїзду, будинку). На сьогодні, у зв'язку з проведеним добровільним об'єднанням територіальних громад, територія останніх не збігається з територією адміністративно-територіальної одиниці і включає декілька населених пунктів (які перестали бути адміністративно-територіальними одиницями) та території між ними. Крім того, з метою організації управління такими територіями, які увійшли до складу територіальної громади, законодавець запровадив формування старостинських округів. При цьому староста визначений ч. 5 ст. 8 вищезазваного ЗУ суб'єктом, який може ініціювати загальні збори в межах старостинського округу. Водночас такий округ не вказаний як територія можливого проведення загальних зборів.

В аспекті територіальної організації загальних зборів також звертається увага, що ч. 6 ст. 8 зазначеного ЗУ закріплює імператив щодо визначення території проведення загальних зборів (конференції) у статуті територіальної громади (див., наприклад: розділ II «Компетенція зборів» додатка 1 «Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в місті Харкові» до Статуту територіальної громади міста Харкова [566]). Проте ч. 2 ст. 8 вищезазначеного ЗУ вже визначила відповідні території та не вказала на невичерпність наведеного переліку. І навіть якщо на практиці об'єкти топоніміки певної територіальної громади будуть більш унікальними та відрізнятимуться від тих, що вказані у ч. 2 ст. 8, то в їхні межах проводити загальні збори до змін ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» буде неможливим. Крім того, статут територіальної громади є підзаконним правовим актом та затверджується рішенням місцевої ради. Тому, по-перше, є зайвим дублювати в статуті ті території, які й так визначено в законі, а по-друге, статут не може передбачати ті території, яких немає в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», оскільки він буде суперечити цьому Закону і не зможе пройти державної реєстрації органами юстиції.

В умовах суттєвої соціально-політичної пасивності місцевих жителів, їхньої незацікавленості в участі у вирішенні місцевих справ, а також в умовах

значної динаміки внутрішнього переміщення людей, пов'язаних із війною, законодавець закріпив досить жорстке положення щодо повноважності загальних зборів. Так, ч. 3 ст. 8 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» визначила, що загальні збори жителів є повноважними за умови участі в них більше половини жителів із правом голосу, які проживають на території проведення загальних зборів, а в разі скликання конференції жителів – більше двох третин кількості делегатів, визначеної за квотою. Такі вимоги є занадто суворими, навіть порівнюючи з явкою осіб на місцеві вибори, які є більш важливою формою демократії участі і пов'язані з легітимацією місцевої влади в цілому (обранням депутатів та голів). За офіційною інформацією Центральної виборчої комісії, у місцевих виборах у 2020 р. взяли участь 36,88 % виборців.

Якщо взяти динаміку явки на місцеві вибори в Україні з моменту їхнього проведення, то в червні 1994 р. на них прийшли 75,6 % виборців, у 1998 р. – 70,8 %, у 2002 р. – 69,3 %, у 2015 р. – 46,6 %. Як видно, явка на місцеві вибори постійно знижується [290].

На наш погляд, положення ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо повноважності загальних зборів за умови явки більше 50 % жителів взагалі унеможливають проведення цієї форми або будуть штовхати ініціаторів таких зборів до фальсифікацій щодо обсягів участі в них жителів. Щобільше, можливостям здійснювати маніпуляції сприятиме положення ч. 2 ст. 6¹ цього ЗУ, яка закріплює, що участь територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення може здійснюватися безпосередньо та/або з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, якщо інше не передбачене законом. Водночас привертає увагу те, що законодавець тут говорить про всю територіальну громаду, а не про окремих жителів, що викликає питання про взагалі можливість такої її участі через інформаційно-комунікаційні технології. Уся територіальна громада може брати таку участь лише через своїх представників, проте тоді ми не можемо говорити про безпосереднє вирішення питань на загальних зборах. Навіть якщо розглядати

це законодавче положення як таке, що дозволяє кожному члену територіальної громади (жителю) брати участь у загальних зборах електронним шляхом, виникає велика кількість технічних питань, питань ідентифікації особи, яка приєднується до участі, організації голосування в процесі прийняття рішення тощо.

Проведений аналіз дає можливість стверджувати, що такий широкий перелік видів територій, у межах яких можуть проводитися загальні збори, робить їх найбільш поширеною формою вирішення питань, а також такою, за допомогою якої можуть вирішуватись найбільші обсяги питань.

Громадські слухання також є територіально визначеною формою здійснення муніципальної влади територіальною громадою. Значною мірою розширені положення ст. 13, яка закріплює громадські слухання. За аналогією зі ст. 8, ч. 2 ст. 13 встановлює територіальну основу реалізації громадських слухань, якою може бути територія всієї територіальної громади або окремих її частин (у межах міста, одного чи кількох районів у місті, села, селища, мікрорайону, кварталу, вулиці, майдану, площі, бульвару, проспекту, шосе, шляху, провулка, узвозу, проїзду, будинку). Хочемо звернути увагу, що на сьогодні, у зв'язку з добровільним об'єднанням територіальних громад, має постати питання про можливість організації громадських слухань у межах будь-якого старостинського округу. При цьому цікаво, що ст. 54¹ ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» надає можливість проводити громадські слухання як форму консультацій із громадськістю при обговоренні кандидатури старости з жителями відповідного старостинського округу. Тому ст. 13 та ст. 54¹ потребують узгодження.

Закон визначає низку питань, при розгляді яких проведення громадських слухань є обов'язковим. Це питання щодо: 1) прийняття, внесення змін до статуту територіальної громади; 2) проєктів програмних документів (концепцій, програм, стратегій, планів), крім стратегічного плану розвитку територіальної громади та змін до нього; 3) проєкту бюджету місцевого самоврядування. При цьому закон не робить указівок щодо набуття чинності

даними положеннями після завершення воєнного стану в Україні, з чого випливає необхідність уже в нинішніх умовах проводити громадські слухання, що не відповідає безпековим питанням.

Найбільш гнучкою в соціально-територіальному аспекті є місцева ініціатива, оскільки незалежно від того, де саме проживають жителі, які її ініціюють, – розосереджені в межах території усієї територіальної громади, або, скажімо, компактно проживають у межах певної вулиці, або проживають на різних територіях територіальних громад області – у результаті таку ініціативу має розглядати відповідна місцева рада, яка є представницьким органом усієї територіальної громади, або сукупності територіальних громад. Це випливає з аналізу ч. 1 ст. 9 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», де вказано, що жителі мають право ініціювати розгляд радою в порядку місцевої ініціативи будь-якого питання, віднесеного до повноважень органів місцевого самоврядування. Тому розгляд її радою фактично робить її важливою для всієї територіальної громади, і її прийняття у вигляді рішення ради стає обов'язковим до виконання на всій території громади, району чи області.

Приблизно така сама ситуація, як і щодо місцевої ініціативи, відбувається при здійсненні планування і розподілу коштів місцевого бюджету. Ця форма відбувається у вигляді внесення пропозицій жителями з питань коштів місцевого бюджету, а тому за характером організації є досить подібною до місцевої ініціативи. Суттєва різниця полягає в тому, що планування і розподіл коштів місцевого бюджету є спеціальною пропозицією жителів і виникає лише при затвердженні бюджету та внесенні змін до нього.

Організація публічних консультацій тісно пов'язана з набуттям чинності прийнятим ЗУ «Про публічні консультації», який згідно з його прикінцевими та перехідними положеннями набуває чинності через 12 місяців із дня припинення або скасування воєнного стану в Україні, введеного Указом ПУ «Про введення воєнного стану в Україні» від 24 лютого 2022 р. № 64/2022. Відповідно до положень вказаного Закону публічні консультації проводяться

в межах території усієї громади та спрямовані на можливість участі в них усіх жителів громади.

Функціонування консультативно-дорадчих органів також безпосередньо пов'язано з територіальною організацією всієї територіальної громади. Такі органи є допоміжними й діють при органах або посадових особах місцевого самоврядування, а останні поширюють свою юрисдикцію на всю територію територіальної громади, або на територію району чи області. Так само в межах усієї території територіальної громади або району, або області здійснюється громадське оцінювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування, оскільки оцінюється робота органу чи посадової особи.

До другої групи належать загальні збори (конференція) жителів та громадські слухання. Саме щодо цих форм законодавець чітко вказав територію їх проведення. Принагідно слід зазначити, що ст. 6¹ ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» не вказує серед форм участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення таку, як органи самоорганізації населення, хоча ст. 14 цього Закону називає їх. У зв'язку з цим виникає питання щодо правомірності розглядати органи самоорганізації населення як форму участі територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення. Згідно з ч. 1 ст. 3 ЗУ «Про органи самоорганізації населення» орган самоорганізації населення є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Таким чином, законодавець вважає їх такими і прямо закріплює в законі. Тому вважаємо, що ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», який закріплює засадничі положення щодо форм локальної демократії, має врахувати у ст. 6¹ органи самоорганізації населення, а їхню відсутність там слід вважати недоліком.

Проаналізуємо більш детально особливості територіальної організації форм безпосереднього вирішення територіальною громадою питань місцевого значення, які віднесені нами до другої групи. Як уже вказувалось вище, такою

територією є територія всієї територіальної громади або територія окремих частин територіальної громади (у межах міста, одного чи кількох районів у місті, села, селища, мікрорайону, кварталу, вулиці, майдану, площі, бульвару, проспекту, шосе, шляху, провулка, узвозу, проїзду, будинку). Таке розшарування територій має наслідком добровільне об'єднання територіальних громад, у результаті якого в країні сформовано 1469 ОТГ. Такі територіальні громади включають до свого складу сукупно території сіл, селищ та міст, які існували до добровільного об'єднання як самостійні адміністративно-територіальні одиниці, а зараз продовжують існувати як окремі населені пункти. Таким чином, якщо йдеться про територію усієї територіальної громади, то її склад визначений у перспективному плані добровільного об'єднання територіальних громад, затвердженому КМУ. ЗУ «Про землеустрій» [438] дозволяє формувати документацію із землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад, основним документом якої є проєкт землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад. Остання являє собою умовну лінію на поверхні землі (у тому числі на водному просторі), що відокремлює територію однієї територіальної громади від інших територій.

Територією окремих частин територіальної громади є територія населених пунктів (у минулому – адміністративно-територіальних одиниць), жителі яких об'єднались, – сіл, селищ, міст. Вони також мають встановлені відповідно до ЗУ «Про землеустрій» межі. Аналогічно – район у місті.

Також більш дрібними територіями є території мікрорайону, кварталу, вулиці, майдану, площі, бульвару, проспекту, шосе, шляху, провулка, узвозу, проїзду, будинку. Це об'єкти топонімії, яка відображає сукупність географічних назв певної території. З огляду на те, що вони визначені як можливі території здійснення влади територіальною громадою, пропонуємо навести визначення кожної з них. Мікрорайон (від «мікро» і «район») – первинна одиниця сучасної житлової забудови. Мікрорайон складається з комплексу житлових будинків і розташованих поблизу них закладів

повсякденного культурно-побутового обслуговування населення (дитячі садки і ясла, школи, їдальні, магазини товарів першої необхідності), спортивних майданчиків і садів. Квартал (англ. block) – фрагмент території міста, оточений вулицями або адміністративними межами з усіх сторін. Квартали також можуть бути обмежені залізницями, береговими лініями та іншими об'єктами, які створюють логічні границі багатокутника. Квартали можуть містити забудовані й вільні від забудови ділянки. Вулиця – частина території населеного пункту, призначена для руху транспорту і пішоходів, зазвичай обмежена з одного чи двох боків забудовою (будівлями і спорудами), парками, скверами. Майдан – урбанонім, площа, широка частина вулиці. Урбанонім (від лат. Urbanus – «місто» та грец. Όνομα – «ім'я», міське ім'я, міська назва) – топонім, ім'я, назва внутрішньоміського топографічного об'єкта (вулиці, проспекту, бульвару, провулку, будь-якого об'єкта міста, що має ім'я). Відповідно до постанови КМУ «Про затвердження Порядку загальнодержавного топографічного і тематичного картографування» від 4 вересня 2013 р. № 661 топографічні об'єкти – предмети, явища або процеси, зображені на топографічній карті. Згідно з тлумачним словником української мови, площа – велике не забудоване місце, безпосередньо зв'язане з вулицями; майдан [348]. Бульвар – (фр. boulevard, від нід. bolwerk – «укріплений вал, больверк») – широка алея на міській вулиці [545, с. 143]. Проспект (від лат. prospectus – вид, перспектива) – довга, пряма, широка вулиця в містах, як правило, обсаджена деревами. Шосе – автомобільна дорога з твердим покриттям. Шлях – широка, велика дорога, призначена для їзди, путь між двома точками, місце, простір, яким відбувається пересування, сполучення. Провулок – невелика, зазвичай коротка, вулиця, яка слугує з'єднанням двох більших вулиць [549, с. 145–146]. Узвіз – лінійний урбанонім, вулиця, дорога, що мають підйом [550, с. 405]. Проїзд – невелика вулиця, що з'єднує дві інші вулиці; провулок. Будинок – будівля, споруда, призначена для житла [547, с. 247]. З аналізу вказаних територій бачимо, що частина з них належить до дорожньої інфраструктури, проте всі вони є урбанонімами та визначають

можливі адреси місця проживання жителів. Тому з їх урахуванням можливо організовувати та проводити вказані форми. Водночас, на наш погляд, не всі території, де має бути забезпечена можливість проводити форми, врахована законодавцем, зокрема йдеться про старостинський округ.

Особливості правового регулювання територіальної організації влади пов'язані також із правовою регламентацією діяльності органів місцевого самоврядування на відповідній території. Більш докладно специфіку їхньої територіальної організації буде проведено в наступних підрозділах.

Такі особливості закріплені в законах України, а також численних локальних правових актах – у статутах територіальних громад та регламентах місцевих рад. Діяльність органів місцевого самоврядування є похідною від їхньої територіальної організації та тісно з нею пов'язана. Її сутність полягає в закріпленні за органами місцевого самоврядування території їхньої юрисдикції та системи повноважень, які вони реалізують на цій території. Якщо ЗУ містять загальні для всіх органів місцевого самоврядування територіальні межі та повноваження, то статuti територіальної громади й регламенти місцевих рад містять додаткові повноваження, а також деталізовані законодавчі повноваження, які мають прив'язку до конкретної території, тобто реалізуються відповідною радою за територіальним принципом. З метою реалізації таких повноважень орган місцевого самоврядування приймає рішення, дія якого обмежена в часі, просторі та за колом осіб, що підкреслює територіальну обмеженість діяльності органу місцевого самоврядування. Особливості прийняття таких рішень закріплено в регламентах місцевих рад, які в кожній раді мають свою специфіку.

Зокрема, статут територіальної громади м. Харкова у ч. 3 ст. 30 закріплює, що пропозиції про внесення змін і доповнень до Регламенту ради підлягають обов'язковому розгляду постійною комісією з питань місцевого самоврядування, гласності і депутатської діяльності або спеціально створеною радою робочою групою. Таке положення є особливістю порівняно із законом, який таких вимог щодо прийняття регламенту не містить. Але це не означає,

що ці положення статуту є протиправними, вони деталізують механізм прийняття регламенту самою радою. Таке положення є статутною нормою конкретно Харківської міської ради, а тому реалізується на території м. Харкова. У розвиток цієї статутної норми було прийнято рішення про створення робочої групи з розроблення змін і доповнень до регламенту. Таким чином, у системі місцевого самоврядування питання територіальної організації є предметом правового регулювання актами локальної нормотворчості.

Зауважимо, що нами в цьому підрозділі показані найбільш загальні особливості територіальної організації муніципальної влади в цілому, хоча і було приділено увагу територіальній організації суб'єктів місцевого самоврядування. Водночас більш докладно особливості територіальної організації влади територіальних громад та органів місцевого самоврядування будуть досліджені в наступних підрозділах.

3.2. Територіальна організація публічної влади в Автономній Республіці Крим

Автономні територіальні утворення є достатньо розвиненою практикою територіальної організації багатьох країн. Не виключенням із цього є й Україна.

Такі автономні утворення мають природні або штучні шляхи походження. Природні шляхи пов'язано з періодами становлення державності, рухом (переселенням) населення, унаслідок чого виникали права одних держав на частину території інших держав. Це призводило до певного супротиву населення, яке проживало на цій території, і автономія ставала компромісом вирішення такого конфлікту. Однак природні автономії, на відміну від штучних, відрізняються досить тривалим періодом становлення. Штучні автономії виникають, як правило, на підставі вольових рішень держави про передачу частини території.

Питаннями розвитку автономій займалися такі дослідники, як

Б. В. Бабін, В. О. Кроленко й О. Ю. Іваницький [18], М. В. Багров [22, с. 246–247], В. М. Велігодський [63], Б. Е. Нольде [320], Н. А. Мяловицька [298], О. Л. Копиленко [194], І. Й. Магновський [270], Є. В. Смирнова [553], О. О. Уварова [600] та ін., у тому числі зарубіжні дослідники [646]. Прикладом такої штучної автономії на території України є АРК. Її перебування у складі адміністративно-територіального устрою України (ч. 2 ст. 133, статті 134–139 КУ) вимагає аналізу засад територіальної організації влади в межах цього територіального утворення. При цьому важливо встановити правовий статус цього виду автономії, іманентні їй ознаки та особливості. Крім того, залишаються певною мірою недослідженими питання, пов'язані з формуванням та функціонуванням органів автономії як системи влади, взаємини органів автономії з органами державної влади та місцевого самоврядування, вирішення конфліктних ситуацій. У цілому це компетенційні питання, які стосуються повноцінного функціонування населення АРК та реалізації ним права самостійного управління. Однак від цих питань цілком залежить система органів публічної влади та їхня територіальна організація в межах АРК і проблеми її функціонування.

У наукових працях наводиться досить велика кількість визначень автономії [547, с. 13]. Для мети цього дослідження значення мають такі визначення, які містять територіальний аспект автономії, взаємини її території з материнською державою. Найбільш влучним, з нашого погляду, є наведене у Великому енциклопедичному словнику визначення автономії як особливого статусу території чи організації в державі, що передбачає відносно самостійне розв'язання внутрішніх проблем поза межами прав і повноважень держави чи організації, до складу яких входить ця самоврядна одиниця [61, с. 10]. Це визначення характеризує автономію такими рисами: 1) їй притаманний особливий статус території; 2) наявність широких самостійних можливостей вирішувати внутрішні питання; 3) ототожнення автономії з самоврядною одиницею.

К. В. Дмитрієва розглядає автономію як особливу одиницю

територіальної організації влади сучасної держави [116, с. 98]. На її думку, формування автономії в системі територіального устрою унітарної держави є не просто особливим способом організації влади з точки зору її вдосконалення та наближення до населення, воно має розглядатися як інституційна форма оптимальної диверсифікації повноважень по вертикалі, або вертикального поділу публічної влади.

У деяких працях юридична природа автономії розглядається як форма самоврядування населення відповідної території [310, с. 333].

У цілому слід розуміти, що автономія виникає й розвивається в межах певної держави, тому особливо важливим є чітке виокремлення її правового статусу та відносин з органами держави. Статус автономії та форма держави позначаються на взаєминах органів державної влади й органів автономії, де останні, незважаючи на декларований рівень незалежності й самостійності, залежать від державних органів.

У працях багатьох вчених влада в АРК розглядається як самостійний вид публічної влади. Влада в АРК не лише має певний рівень автономності поряд з муніципальною й державною владою, а й гарантується низкою конституційно-правових засад: 1) правовою, організаційною, фінансовою, майновою, ресурсною самостійністю в межах, встановлених КУ, що забезпечує здійснення повноважень АРК; 2) урахуванням особливостей АРК, передбачених КУ, органами державної влади України під час прийняття рішень, що стосуються АРК; 3) державними гарантіями статусу і повноважень, права власності АРК; 4) судовим захистом статусу і повноважень АРК.

Окремою специфікою території АРК є те, що вона об'єднує три підсистеми органів публічної влади, які шляхом координації функціонують в її межах. Такий статус підкреслюється наявністю власної Конституції в АРК [183] та особливою системою вищих органів влади автономії. Однак формалізація таких чинників на правовому рівні, на наш погляд, потребує ще доведення того, що система органів в автономії уособлює певну специфічну

владу чи її різновид.

На думку С. В. Дрожжиної, у теоретичному розумінні «національно-державна автономія – це різновид територіальної автономії, один із способів вирішення національного питання в багатонаціональній державі. Ця автономія надає окремим частинам унітарної держави, які населені здебільшого представниками національних меншин, широку самостійність і певні атрибути державності: власну систему державної влади, що формується незалежно від центру; власні конституційні акти; власну, встановлену центром, законодавчу компетенцію; власну офіційну мову; громадянство. Суб'єкт національно-державної автономії є державним утворенням, і обсяг його повноважень, по суті, не менший, ніж обсяг повноважень суб'єкта федерації. Прикладом може бути статус АРК в Україні, хоча щодо офіційної мови і громадянства національно-державна автономія АРК має низку недоліків» [125, с. 82]. Таким визначенням дослідниця правильно звертає увагу на наявність особливих атрибутів у системи публічної влади автономії, проте, на наш погляд, не зовсім правильно їх визначає, змішуючи з атрибутами державної влади. Досліджуючи особливості публічної влади автономії, О. О. Неделько зазначає, що органам публічної влади автономії властива особлива правова природа. Вони являють собою органи публічної влади автономного утворення, які за своєю формою є органами регіонального самоврядування [313, с. 7]. Таке формулювання також не відбиває специфіки органів влади автономії, не визначає їхніх відмінних рис, а навпаки, зводить їх до регіонального самоврядування, фактично зводячи до таких же самих органів в інших регіонах України. Крім того, виникають сумніви щодо самоврядного характеру цих органів.

Більш влучним, на наше переконання, визначенням публічної влади автономії є формулювання, наведене Я. О. Овдієнко, як різновиду обмеженої публічної недержавної неполітичної влади, за допомогою якої здійснюється управління автономією, виконання нею делегованих повноважень через систему спеціально створених органів, які представляють автономію у

внутрішньодержавних та зовнішньодержавних відносинах із питань, що віднесені до її відання, та видають обов'язкові для виконання на всій території автономії нормативно-правові акти [322, с. 136].

Специфіка роботи органів автономії впливає з аналізу ст. 1 Конституції АРК, з якої виходить, що, крім власної правової бази, автономія має власні органи публічної влади, подібні до яких не утворюються в інших регіонах держави, власну територію, чітко окреслену відповідними межами (однак самі межі вже встановлюються органами державної влади), символіку тощо. Поряд із цим, будучи рівноправною адміністративно-територіальною одиницею, територія АРК передбачає створення системи загальнодержавних органів – прокуратури, судів, МДА, а також певних специфічних інституцій, властивих лише для території автономії, зокрема Представництва ПУ в АРК.

Таким чином, ідеться про поєднання в межах території Криму роботи державного апарату з апаратом АРК та місцевим самоврядуванням.

Важливі функції в межах автономії здійснює державна влада, яка виступає інтегрувальним чинником щодо інших видів влади. На цьому рівні, крім загальнодержавних органів влади, таких як ВРУ, ПУ, КМУ, ЦОВВ, суттєве значення мають державні органи, що утворені спеціально для роботи в АРК, – Представництво ПУ в АРК [471] та МДА [449], які функціонують у районах АРК, м. Севастополі та його районах. Зазначені органи державної влади здійснюють переважно контрольні-наглядові функції щодо роботи органів влади автономії, представляючи в межах автономії відповідно ПУ та КМУ. Парламентське представництво в автономії відсутнє, що свідчить про особливий правовий статус Верховної Ради АРК (далі – ВР АРК), яка представляє автономію та видає постанови й рішення, що мають обов'язковий для всіх в її межах характер. У той же час ті акти, які видає ВРУ, є обов'язковими для виконання на всій території України, у тому числі й АРК, що свідчить лише про відсутність постійного моніторингу з боку ВРУ за діяльністю ВР АРК. У свою чергу такий контроль перебрав на себе ПУ. Таким чином, публічна влада автономії обмежується державною владою шляхом

застосування методів контролю, координації, соціально-економічного, політичного планування та централізованого нормативного регулювання найважливіших сфер життєдіяльності. На сьогодні навіть система органів АРК визначається централізовано державною владою, а самі створені органи спроможні лише визначати власну внутрішньоорганізаційну будову та вирішувати поточні питання, пов'язані з виконанням їхнього призначення.

Особливі питання виникають у процесі функціонування державної виконавчої влади на рівні АРК. Так, згідно з ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади», повноваження міністерств, інших ЦОВВ поширюються на всю територію держави (ст. 1) [497]. Частина 2 ст. 13 цього ж Закону зазначає, що територіальні органи міністерства можуть утворюватися в АРК, областях, містах Києві та Севастополі, районах, районах у містах, містах обласного, республіканського (АРК) значення та як міжрегіональні (повноваження яких поширюються на декілька адміністративно-територіальних одиниць) територіальні органи (у разі їхнього утворення). Таким чином, виникає питання щодо взаємин територіальних підрозділів загальнодержавних ЦОВВ в АРК [435] та, власне, республіканських ЦОВВ. На наш погляд, за такої ситуації відбувається дублювання повноважень певних органів виконавчої влади та, як наслідок, розпорошення відповідальності за певну сферу. Ця проблема повною мірою не вирішується й за умови, що нормотворець у відповідних положеннях про центральний орган влади в АРК зазначає, що останній керується актами відповідного центрального органу влади України. Крім того, паралельне функціонування кількох тотожних за функціональним спрямуванням ЦОВВ призводить до необхідності утримання значних штатів та зайвого витрачання матеріально-фінансових ресурсів.

Поруч із цим, на наш погляд, втрачаються координаційні взаємозв'язки ЦОВВ АРК та МДА АРК. На практиці, як правило, на рівні районів більшість центральних органів влади України не утворюють територіальних підрозділів, а в складі МДА створюються профільні головні управління й управління, що опікуються питаннями певного сектору. Останні в свою чергу, будучи

структурними підрозділами органу державної влади, підпорядковуються відповідним вищим органам на загальнодержавному рівні. На рівні ж самої автономії держава не має власних територіальних структур, оскільки така діяльність здійснюється ЦОВВ АРК. Вплив же вищих виконавчих органів влади автономії на діяльність МДА та їхніх структурних підрозділів є дещо обмеженим та забезпечується лише за допомогою координації-взаємодії, а певні повноваження контрольного характеру, що їх здійснює РМ АРК, вважаються суперечливими (зокрема скасування актів МДА). Лише на рівні м. Севастополя ч. 1 ст. 7 Конституції АРК передбачена можливість створення та функціонування при ВР АРК Представництва м. Севастополя як виконавчого органу Севастопольської міської ради, яке покликане узгоджувати й координувати діяльність в економічній, соціальній, культурній, рекреаційній та інших сферах.

На наш погляд, державна влада в АРК має лише сприяти здійсненню функцій автономії, стати допоміжною для публічної влади АРК, не поглинаючи всіх сфер функціонування республіканських інституцій. Однак досить часто «обскурантизм певної частини кримських політиків призвів до того, що заради зовнішніх форм було втрачено можливості одержання повного економічного суверенітету» [194, с. 160]. Це дало змогу зайняти державній владі в АРК домінантне становище щодо публічної влади автономії, наділивши при цьому значними контрольними, наглядовими, інспекційними повноваженнями свої органи та здебільшого спрямувавши їхню діяльність на контролювання роботи органів автономії. На нашу думку, незважаючи на регламентацію в законодавстві значного переліку повноважень органів влади автономії (статті 18 та 26 Конституції АРК дозволяють ВР АРК затверджувати самостійно програми розвитку автономії, управляти майном АРК, вирішувати бюджетно-фінансові питання тощо; ст. 38 Конституції АРК визначає повноваження РМ АРК), це впливає на рівень незалежності публічної влади в АРК та її органів, звужує їхню автономію, не дозволяє самостійно вирішувати важливі справи, особливо в роботі виконавчої влади АРК.

Цю проблему можливо розв'язати двома шляхами. По-перше, на законодавчому рівні посилити подвійне підпорядкування МДА або їхніх окремих структурних підрозділів, забезпечивши в такий спосіб більший вплив на них виконавчої влади автономії. Водночас необхідною умовою буде забезпечення подвійного підпорядкування і самих центральних органів влади АРК відповідним центральним органам виконавчої влади України та, з урахуванням виконавчої вертикалі, – РМ АРК. Другий шлях полягає в забороні ЦОВВ України створювати на рівні АРК їхні територіальні підрозділи та надання можливостей утворювати власні підрозділи ЦОВВ АРК, у тому числі інтегрувати свої територіальні підрозділи зі структурними підрозділами МДА на рівні районів АРК. При цьому необхідно для таких територіальних підрозділів запровадити підпорядкування як конкретним органам автономії, що утворили ці підрозділи, так і відповідним ЦОВВ України. Це дасть змогу державній владі мати постійну об'єктивну інформацію про стан справ на республіканському рівні АРК та в конкретних адміністративно-територіальних одиницях, проводити якісне соціально-економічне планування розвитку цього регіону в погодженні з його владними структурами.

Особливої уваги в аспекті територіальної організації влади в АРК потребуватиме зміна статусу місцевих державних адміністрацій на органи префектурного типу та оптимізація у зв'язку з цим їхньої системи. Враховуючи особливу систему управління в АРК, відмінну від обласного рівня, вважаємо, що на республіканському рівні питання наглядової діяльності має здійснювати РМ АРК, а на рівні районів (за потреби і з урахуванням відповідних критеріїв на інших територіальних рівнях) – діяти повноцінна система ТО ЦОВВ АРК.

Специфікою функціонування публічної влади в АРК є врахування національного питання на півострові. Така функціональна особливість торкнулася й системно-структурної організації публічної влади, де в якості імперативу запроваджено певні інституції, що представляють інтереси кримськотатарського народу (Рада представників кримськотатарського

народу в м. Сімферополі, Меджліс кримськотатарського народу, кримське земляцтво в Києві, яке сформовано на підставі Угоди про співробітництво Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Громадської організації (об'єднання) «Кримське земляцтво в Києві» («Земляцтво “Крим – Севастополь”»), доступ до якої неможливий із моменту анексії півострова. Постійне зростання чисельності та політичного впливу кримськотатарського народу в автономії змушує враховувати його думку та забезпечити представництво у вищих органах влади автономії.

У складній системі публічної влади автономії особливе місце посідають органи влади АРК. Це ВР АРК, РМ АРК, республіканські міністерства та інші центральні органи влади АРК. І хоча про принцип розподілу влади в АРК у ст. 3 Конституції АРК не йдеться, все одно спостерігається певне виокремлення представницької та виконавчої влади в автономії. Вони являють собою найвищу ланку органів публічної влади автономії та виконують завдання загального керування й координації або функції відповідних ЦОВВ на території [3, с. 92–93]. Органи влади АРК утворені та функціонують із загальнореспубліканським статусом, тобто поширюють свої повноваження на всю територію автономії. У своїй діяльності вони умовно поділяються на представницькі органи, що представлені в АРК ВР АРК, та виконавчі органи, найвищим із яких виступає РМ АРК.

Система органів виконавчої влади має ускладнений характер і поділяється на кілька рівнів. Так, на другому рівні, який перебуває в підпорядкуванні РМ АРК, перебувають ЦОВВ АРК – республіканські міністерства, республіканські комітети та інші органи виконавчої влади. При цьому певні органи цієї системи мають міжтериторіальний характер, функціонують в інших адміністративно-територіальних одиницях, зокрема постійне представництво АРК в столиці України м. Києві. Однак правові акти, що регламентують діяльність цього органу, свідчать про виконання ним лише загальних координаційних функцій між виконавчою владою автономії та органами державної влади, зосередженими в столиці України [321].

Так, на центральному рівні передбачено утворення 9 республіканських міністерств, 10 республіканських комітетів, 2 органів зі спеціальним статусом та 6 інших органів виконавчої влади АРК. Територіально АРК складається з таких адміністративно-територіальних одиниць, як райони, яких після реформи районного рівня в АРК сформовано 10 [494], міста (11 республіканського та 5 районного значення), райони в містах (3), села (948) та селища (56) [5].

Саме ці територіальні утворення відрізняються специфікою системи органів влади. Органи влади на рівні районів АРК умовно становлять третій, найнижчий щабель публічної влади АРК, оскільки на рівні інших адміністративно-територіальних одиниць діє переважно система органів місцевого самоврядування, яка вважається окремою системою публічної влади. Зокрема, на рівні районів зосереджується республіканська влада, тобто функціонують територіальні підрозділи республіканських органів виконавчої влади, існування яких передбачено Регламентом РМ АРК [326]. На цьому ж рівні утворюються районні державні адміністрації, які, будучи елементом державної виконавчої влади, координують свою роботу з органами автономії щодо соціально-економічного розвитку відповідних територій.

На такі органи виконавчої влади АРК, як Рада міністрів, міністерства й республіканські комітети АРК, також покладається здійснення не тільки власних виконавчих функцій і повноважень, але й державних функцій і повноважень, делегованих законами України. Такі повноваження певною мірою наближують систему влади в АРК до системи місцевого самоврядування, у якій МДА можуть делегувати повноваження виконавчим комітетам сільських, селищних, міських рад. У взаємовідносинах державної влади та влади АРК йдеться про делегування повноважень КМУ РМ АРК та іншим виконавчим органам, тобто фактично в механізмі делегування повноважень РМ АРК виконує функції не автономії, а державні, замінюючи на цьому рівні обласну державну адміністрацію. Це зумовлює і складну внутрішню будову виконавчих органів автономії. У зв'язку з цим структура

РМ АРК певною мірою зумовлена подвійною її правовою природою, адже вона є органом виконавчої влади АРК та одночасно виконує функції державної виконавчої влади в межах АРК [182, с. 59]. У свою чергу структура ЦОВВ відрізняється залежно від виду та сфери їхньої діяльності.

Робота вищевказаних органів публічної влади АРК тісно пов'язана з діяльністю органів місцевого самоврядування на цій території та охоплює рівні села, селища, міста та районів у містах. При цьому слід зазначити, що, на відміну від інших територій України, укрупнення територіальних громад на рівні АРК не проводилось (у зв'язку з її анексією РФ).

Систему місцевого самоврядування в АРК складають представницькі органи, якими є відповідні ради (сільські, селищні, міські, районні, районні в містах (у разі їхнього створення)) й органи самоорганізації населення та виконавчі органи – виконавчі комітети, відділи, управління та інші органи сільських, селищних, міських рад. Їхня структура подібна до структури інших органів місцевого самоврядування, що визначена в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», адже вони належать до єдиної системи місцевого самоврядування в межах України.

На наш погляд, потребують певного вдосконалення окремі аспекти роботи органів влади автономії. Насамперед щодо правової основи є потреба у прийнятті низки нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення взаємодії між різними органами публічної влади АРК. У першу чергу це закон про особливий статус м. Севастополя, який окреслить специфіку організації влади в цьому місті. Крім того, необхідно регламентувати питання адміністративно-територіального устрою АРК як невід'ємної частини України у прийнятому ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України».

Інші проблеми, з нашого погляду, можливо вирішити на рівні актів ВР АРК, зокрема щодо розмежування компетенції в системі виконавчих органів, вирішення проблеми делегованих повноважень тощо.

Правовий статус сучасної території АРК безпосередньо пов'язано з

подіями 2014 р., коли на завершальному етапі революції Гідності в Україні відбулось захоплення Кримського півострова армією РФ. Дата 27 лютого 2014 р. визначена Європейським судом з прав людини як день, з якого розпочався фактичний контроль Росії над окупованим Кримським півостровом, коли російські війська захопили будівлю Верховної Ради і Ради міністрів Криму. Крім того, починаючи з цієї дати суди, що діяли в Криму, було позбавлено легітимності формування.

16 березня 2014 р. окупаційною владою був проведений так званий «референдум» про незалежність АРК, яким вона намагалась легітимувати захоплення іноземної території. При цьому призначення референдуму відбулося всупереч українському законодавству, яке не закріплює механізму проведення місцевих референдумів, а для питань щодо зміни кордонів України вимагає організації Всеукраїнського референдуму. При цьому референдум було проведено, незважаючи на Указ виконувача обов'язків ПУ про призупинення рішення ВР АРК [439], а також Рішення КСУ, що визнав оголошення референдуму таким, що не відповідає КУ [512].

15 березня 2014 р. ВРУ ухвалила постанову щодо дострокового припинення повноважень ВР АРК [393], тому на сьогодні склад цього органу не сформовано. А вже 20 березня 2014 р., враховуючи стрімкий розвиток подій, парламент України приймає Декларацію «Про боротьбу за звільнення України» як звернення до міжнародного співтовариства [365]. 27 березня 2014 р. на 68-й сесії Генеральної Асамблеї ООН відкритим голосуванням країн – членів ООН, 100 з яких висловилися «за», 11 – «проти», а 58 – «утримались», була прийнята Резолюція Генеральної Асамблеї ООН про підтримку територіальної цілісності України [692]. Дане засідання Генасамблеї ООН було скликано спеціально для розгляду питання збройної окупації Росією території України, а саме Кримського півострова. Насильницька анексія Криму, як і псевдореферендум, не визнаються Українською державою і більшістю країн, не визнається Генеральною асамблеєю ООН, ПАРЄ, Парламентською Асамблеєю ОБСЄ, а також

суперечить рішенню Венеційської комісії. У подальшому окремі заяви і декларації з цього приводу були зроблені багатьма країнами. Так, у 2018 р. Держдеп США опублікував Кримську декларацію, згідно з якою Сполучені Штати не визнають Крим частиною Росії. Міністерства закордонних справ Чехії та Норвегії офіційно підтримали декларацію США щодо Криму і також заявили про визнання незаконності його анексії.

Згідно із ЗУ «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» територія Кримського півострова внаслідок російської окупації вважається тимчасово окупованою територією, встановлюється особливий правовий режим на цій території, визначаються особливості діяльності в умовах цього режиму, додержання та захисту прав фізичних та юридичних осіб [416].

Зважаючи на особливий правовий режим території АРК як тимчасово окупованої, з метою підтримання постійних зв'язків з цією територією та населенням, яке там проживає, ПУ як главою держави, гарантом її суверенітету й територіальної цілісності невідкладно ухвалюються низка важливих актів, що мали на той час першочергове значення для організації і діяльності публічної влади в АРК [453].

21 квітня 2022 р. ВРУ прийняла закон, яким передбачено застосування загального формулювання «тимчасово окупована Російською Федерацією територія України» замість застосовуваних до цього «тимчасово окупована територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополь» і «тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях» [375]. Ці правові акти визначають сучасні особливості правового статусу території АРК і територіальної організації влади в її межах.

Удосконалення системно-структурної й територіальної організації публічної влади в АРК, на наш погляд, передбачає комплекс наступних дій. По-перше, раціоналізація системи управління, приведення кількості управлінських ланцюгів до необхідного й достатнього для надання послуг населенню рівня. По-друге, забезпечення функціональної самостійності

органів влади автономії, тобто розширення автономних функцій і повноважень цих суб'єктів. По-третє, запровадження механізмів якісної взаємодії між органами влади автономії та органами державної влади й місцевого самоврядування, якими, з нашого погляду, можуть виступати не лише делегування повноважень, а й проведення низки форм узаємодії, спільних заходів, у тому числі й інституційного характеру тощо. По-четверте, потребує удосконалення й внутрішньоорганізаційна будова органів влади АРК. Застосовувані на сьогодні рекомендації КМУ щодо типових штатів для виконавчих органів влади АРК стримують розвиток останніх, не дозволяючи провести кадрове та організаційне реформування їхньої будови. Вирішення цих проблем сприятиме ефективній реалізації публічної влади в АРК.

Крім того, слід зазначити, що у 2023 р. ВРУ з метою налагодження функціонування системи публічної влади в АРК після її деокупації ухвалила ЗУ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою Автономної Республіки Крим» [376], у якому передбачено підготувати та подати на розгляд ВРУ законопроект про особливості відновлення публічної влади в АРК та м. Севастополі [399].

3.3. Територіальна громада в системі територіальної організації публічної влади в Україні

Розвиток місцевого самоврядування в напрямку набуття більшого обсягу повноважень у результаті реформи децентралізації влади ставить завдання щодо чіткої правової регламентації організації та функціонування його первинного суб'єкта – територіальної громади. Тільки за допомогою чіткого визначення: 1) порядку формування, 2) порядку реформування, 3) меж території юрисдикції, 4) порядку встановлення відповідної категорії, 5) порядку обліку її членів на відповідній території, 6) системи засобів контролю за змінами у структурі територіальної громади, можливо забезпечити ефективну територіальну організацію влади первинного суб'єкта,

досягти певних результатів у раціональному використанні бюджетних коштів, здійснити облік сплачених місцевих податків, житлово-комунальних послуг тощо.

Фактично в основі дослідження цих питань лежить дискусійна й остаточно не вирішена до сьогодні проблема регламентації правового статусу територіальних громад, коли одні прихильники пропонують запровадити реєстрацію територіальних громад як юридичних осіб, а інші наполягають на більш широкому правовому статусі цього суб'єкта.

Питання сутності територіальної громади, її ознак, проблеми членства в територіальній громаді були результатом дослідження багатьох вітчизняних науковців, зокрема: О. В. Батанова [30], І. І. Бодрової [42], О. В. Гейди [86], О. Г. Остапенко й Т. М. Барановської [332] та ін. Цей суб'єкт досліджувався переважно як такий елемент системи місцевого самоврядування, головним завданням якого було формування системно-структурної організації муніципальної влади, а також вирішення інших питань місцевого значення. Останнім же часом він починає набувати більшого практичного значення, здійснюючи вплив на організацію місцевої території. Ідеться про формування ОТГ та набуття у зв'язку з цим низки значних управлінських та матеріально-фінансових переваг, формуючи в такий спосіб окремий рівень територіальної організації влади [262].

Новітнє законодавство у сфері місцевого самоврядування, спрямовуючись на децентралізацію владних повноважень, намагається вирішити низку практичних проблем функціонування суб'єктів місцевого самоврядування. Одна з таких проблем пов'язана з діяльністю первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, забезпеченням її ефективності, територіальності, самодостатності.

Цей суб'єкт з'явився у вітчизняному законодавстві як данина імплементації принципу демократизму й народовладдя на місцевому рівні, і його основним призначенням було підкріплення теоретичної конструкції першоджерела влади на рівні села, селища, міста. Тому і легальне визначення

поняття територіальної громади, наведене в КУ та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [447] за суб'єктним складом, з одного боку, сформульоване досить широко, оскільки закріплено, що такий суб'єкт складається із «жителів». З іншого боку, законодавець розкрив зміст поняття «житель» і в цьому формулюванні суттєво звузив його значення. Так, у ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» зазначено, що житель – це громадянин України, який задекларував або зареєстрував місце проживання на території територіальної громади або фактичне місце проживання / перебування якого підтверджується довідкою про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи, крім військовослужбовця строкової служби, фізичної особи, яка за вироком суду перебуває в місці позбавлення волі. У зв'язку з таким формулюванням сукупність жителів зведено виключно до громадян. При цьому формулювання не містить соціальних характеристик таких громадян, тобто фактично включає до їхнього числа всіх жінок і чоловіків, дітей і молодь, дієздатних і недієздатних осіб, тобто всіх, хто на відповідний момент задекларував або зареєстрував своє проживання на території територіальної громади. Виключення становлять тільки військовослужбовці строкової служби, а також особи, що перебувають у місцях позбавлення волі. У той же час можливість реалізації територіальною громадою її повноважень залежить від наявності відповідних ознак її членів. Крім того, від цих ознак залежить рівень участі членів територіальної громади у місцевих справах. Ідеться про вікові ознаки, громадянство тощо.

При цьому стверджуємо, що вказаним формулюванням поняття «житель» законодавець повністю позбавив іноземців та осіб без громадянства, які на законних підставах проживають на території України, можливості бути частиною територіальної громади та брати участь у будь-яких формах вирішення питань місцевого значення. Щодо цієї проблеми нами більш детально наголошувалось у підрозділі 3.1, де ми аналізували територіальну організацію механізму безпосереднього здійснення муніципальної влади. Проте вчергове хочемо підкреслити, що в умовах активної фази європейської

інтеграції України це може розглядатись як негативний чинник, оскільки одним із важливих європейських стандартів є залучення іноземців до управління суспільними справами. Про це свідчить чинна на території країн Європи Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні [178].

На сучасному етапі розвитку місцевого самоврядування в Україні, враховуючи результати реформи децентралізації влади, кількість територіальних громад значно скоротилась (до 1469), і змінилась територія їхньої юрисдикції, якою став новосформований територіальний рівень – рівень території територіальної громади. Ми вже згадували про нього, зокрема, при формулюванні власної моделі територіальної організації влади в підрозділі 1.6, запропонували саме цей рівень позначати як громадівський та визначили недоліки, пов'язані з формуванням та організацією управління такою територією, зокрема відсутність у цієї території статусу адміністративно-територіальної одиниці. Аналіз територіальної громади в аспекті її територіальної організації передбачає також констатацію низки проблем, які проявляються в межах території їхньої діяльності, так званого громадівського рівня.

Важливою проблемою ефективного функціонування територіальних громад на відповідних територіях є проблема обліку членів територіальної громади, їхньої міграції тощо. Основним механізмом визначення членства в територіальній громаді тривалий час залишається прив'язка до місця проживання особи. В умовах децентралізації влади законодавець передає повноваження по реєстрації місця проживання особи на рівень органів місцевого самоврядування та запроваджує у зв'язку з цим реєстр територіальної громади. Останній являє собою інформаційно-комунікаційну систему, призначену для обробки визначеної інформації, що створюється, ведеться та адмініструється органом реєстрації в порядку, визначеному ЗУ «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні» [451].

Проблема обліку членів територіальної громади не є новою, утім дієвих засобів для цього не було запроваджено. Так, на практиці часто виникають проблеми, коли особа має декілька об'єктів нерухомого житлового майна, не знімається з місця попередньої реєстрації, однак фактично проживає в іншому місці. Ці проблеми не так суттєво виглядають, якщо вони виникають у межах одного населеного пункту в структурі однієї території територіальної громади, де особа зареєструвала місце проживання. Більш складна ситуація виникає, коли особа змінює територіальну громаду, тобто переїздить на проживання до іншої, однак не знімається з реєстрації за попередньою адресою. Так, вартість комунальних послуг (утримання житла і прибудинкових територій, вивезення сміття, обслуговування ліфтів тощо), які особа сплачує за місцем реєстрації, може бути значно меншою, ніж вона витратила б за місцем фактичного проживання. Це може суттєво послаблювати матеріально-фінансову основу комунальних підприємств, що надають відповідні послуги.

ЗУ «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» визначає сутність поняття «місце перебування» – це житло або спеціалізована соціальна установа для бездомних осіб, інший надавач соціальних послуг із проживанням, у якому особа, яка отримала довідку про звернення за захистом в Україні, проживає строком менше шести місяців на рік або отримує соціальні послуги [478]. Однак жодних правових наслідків для особи ця законодавча норма не встановлює, оскільки за законодавством у разі зняття із задекларованого / зареєстрованого місця проживання особа має зареєструватися за новим місцем проживання протягом 30 днів [108]. Тому виникає питання щодо правового навантаження норми, що визначає поняття «місце перебування». Практично ця норма повинна позначати час, за який особа може одержати певне розуміння, уявлення про стан місцевих справ на території її нового проживання та набути необхідних комунікативних зв'язків для членства в територіальній громаді. У той же час такої вимоги не дотримується, оскільки громадянин одержує відповідні муніципальні права (на участь у місцевих виборах, референдумах, загальних зборах тощо) з

моменту його реєстрації / декларування ним місця проживання.

Зазнало змін визначення поняття «місце проживання». Якщо раніше таким рахувалося місце, де особа проживала більше шести місяців на рік, то відповідно до внесених змін – це житло з присвоєною у встановленому законом порядку адресою, у якому особа проживає, а також апартаменти (крім апартаментів у готелях), кімнати та інші придатні для проживання об'єкти нерухомого майна, заклад для бездомних осіб, інший надавач соціальних послуг із проживанням, стаціонарна соціально-медична установа та інші заклади соціальної підтримки (догляду), у яких особа отримує соціальні послуги [478]. Тобто законодавець відмовився від визначення строків проживання, що є цілком логічним, оскільки, у разі якщо цей строк буде менше 6 місяців, це буде місце перебування.

Порядок декларування та реєстрації місця проживання (перебування) встановлює, що декларування / реєстрація місця проживання здійснюється тільки за однією адресою. У разі якщо особа проживає у двох і більше місцях, вона здійснює реєстрацію місця проживання за однією з цих адрес за власним вибором. За адресою зареєстрованого місця проживання з особою ведеться офіційне листування та вручення офіційної кореспонденції (п. 7).

Зміни до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» передбачили додаткові повноваження виконавчих органів місцевих рад у сфері реєстрації місця проживання фізичних осіб (ст. 37¹). Відповідно до вказаної норми, виконавчі органи сільських, селищних, міських рад здійснюють формування та ведення реєстру територіальної громади відповідно до закону. Слід звернути увагу, що це повноваження закріплено в Законі як делеговане, тобто таке, що надається на рівень місцевого самоврядування у зв'язку з тим, що воно саме тут може бути виконане найкраще. Це повноваження має бути повністю профінансоване державою.

На етапі формування реєстр територіальної громади створювався на основі відомостей державного реєстру виборців. Відповідно до цього Центральною виборчою комісією був прийнятий Порядок одноразової

передачі відомостей Державного реєстру виборців для створення реєстру територіальної громади (постанова Центральної виборчої комісії від 17 лютого 2016 р. № 55). Однак у цьому разі виникає проблема щодо співвідношення понять «члени територіальної громади» та «особи, які є виборцями». До складу територіальної громади належать усі жителі, що проживають у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, тобто включаючи неповнолітніх осіб. Інформація ж з державного реєстру виборців включає лише осіб, яким на момент проведення голосування виповнилося 18 років. Таким чином, для ведення реєстру територіальної громади недостатньо лише інформації з державного реєстру виборців. Тому в подальшому цей реєстр ведеться з використанням відомостей Державної міграційної служби [354].

Слід зазначити, що реєстр територіальної громади повинен враховувати не лише зареєстрованих на відповідній території осіб, застосовувати розширений підхід і піддавати обліку всіх осіб, що проживають на відповідній території (п. 3 зазначеного Порядку). У той же час механізмів для такого обліку в законодавстві не передбачено. Особа не зобов'язана перереєструвати своє місце проживання, якщо вона вже має реєстрацію. Подвійної реєстрації (як це передбачено в деяких європейських країнах) законодавство України не дозволяє, тобто особа може бути членом лише однієї територіальної громади.

Тому з метою оптимізації порядку ведення вказаного реєстру, на наш погляд, слід змінити цей механізм. Необхідно в законодавчий спосіб зобов'язати особу в разі її проживання на певній території протягом визначеного строку подавати відомості органам місцевого самоврядування про таке проживання для внесення їх до реєстру. При цьому такі відомості мають подаватися також батьками щодо їхніх неповнолітніх дітей. У разі зміни особою територіальної громади та надання відповідних відомостей за новим місцем проживання необхідно забезпечити автоматичне виключення цієї особи з реєстру тієї територіальної громади, з території якої особа виїхала,

тобто між реєстрами територіальних громад має існувати певний взаємозв'язок.

При цьому вважаємо, що реєстрація / декларування місця проживання чи перебування й порядок внесення інформації до реєстру територіальних громад мають залишатись двома окремими обов'язковими процедурами. Вони мають різну мету та різне призначення. Реєстрація місця проживання має на меті забезпечення участі у вирішенні питань місцевого значення відповідними особами, контроль за сплатою податків, зборів, а наявність особи в реєстрі територіальної громади має на меті забезпечити з боку органів місцевого самоврядування контролю насамперед за сплатою житлово-комунальних послуг, обсягами отриманням особою освітніх, медичних послуг тощо.

На наш погляд, з метою вирішення цього питання місцева рада має самостійно упорядкувати відносини у сфері ведення реєстру територіальної громади і розглядати цей механізм як реалізацію нею дискреційного повноваження, враховуючи особливості власної територіальної громади (у кожній громаді може бути своя специфіка). Ухвалена постанова КМУ, якою затверджений Порядок із цього питання, має бути лише певним орієнтиром для органів місцевого самоврядування.

Облік членів територіальної громади дозволить прогнозувати її розвиток, у разі значного зменшення чисельності жителів визначати можливі шляхи поліпшення ситуації. Від того, яким буде якісний склад територіальної громади, буде залежати кількість активних її членів, які потенційно зможуть брати участь у колективних формах вирішення питань місцевого значення, обрати відповідну раду та голову. Тому через своїх членів сама територіальна громада перетворюється та активний елемент територіальної організації муніципальної влади. Вона виступає при цьому активним суб'єктом, здатним впливати на кількісні показники системи органів місцевого самоврядування (після об'єднання кількох територіальних громад зменшилась кількість представницьких і змінилась система виконавчих органів місцевого самоврядування; від активного розвитку інфраструктури відповідної

адміністративно-територіальної одиниці виникає потенційна можливість до збільшення чи зменшення кількості органів самоорганізації населення).

На сучасному етапі децентралізації публічної влади вибудовується та вдосконалюється система територіальної організації територіальних громад. У результаті формування ОТГ здійснено укрупнення територій юрисдикції таких громад (запроваджено поняття «територія територіальної громади», відмінне від поняття адміністративно-територіальної одиниці та від поняття населеного пункту) до рівня, здатного фінансово й організаційно забезпечувати реалізацію передбачених законодавством за місцевим самоврядуванням повноважень.

З метою реалізації механізму формування ОТГ сформовано систему законодавчих актів, які передбачають порядок об'єднання територіальних громад, їхні форми, підтримку з боку держави тощо. Однак законодавство, за яким проводилось добровільне об'єднання територіальних громад, не позбавлене недоліків і зауважень.

У зв'язку з цим пропонуємо звернути увагу на порядок формування територіальної основи ОТГ, загрози й недоліки, що існували під час реформування (2014 – 2019 рр.), та надати пропозиції щодо їхнього розв'язання. Питання функціонування ОТГ неодноразово ставали предметом досліджень таких вітчизняних вчених, як В. М. Дрешпак і Н. А. Липовська [123], А. В. Кавунець і В. В. Дорох [157], Т. В. Семигіна й Д. О. Лиховид [531] та ін.

Тривалий час вирішення питань територіального устрою в Україні регулювалося Положенням про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР, затвердженим Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. [465]. Це Положення зберігало ще радянську модель встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних одиниць в Україні. У 2024 р. було ухвалено ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою», який змінив підходи до формування територіального устрою. Проте цей Закон не врахував

і не закріпив особливості правового статусу сформованих після реформи добровільного об'єднання територій територіальних громад, залишивши це питання неврегульованим і надалі.

Започаткований у 2014 р. процес об'єднання територіальних громад в Україні кінцевою метою мав не лише вплив на фінансову й соціальну спроможність новостворених громад, а й на формування системи територіального устрою держави шляхом природного формування базових територіальних одиниць. Проте в результаті виявилась низка суттєвих проблем щодо: 1) природного характеру формування цих територій, 2) їхніх правового статусу й місця в системі адміністративно-територіального устрою, 3) визначення їхньої категорії як сільської, селищної чи міської, 4) взаємодії з реальними селами, селищами, містами в їхній структурі.

Проаналізуємо проблеми, що виникали при формуванні ОТГ та при їх територіальній організації.

По-перше, об'єднання територіальних громад не тягне за собою зміни меж тих населених пунктів, територіальні громади яких вирішили об'єднатися. Ці населені пункти продовжують існувати як території компактного проживання людей. Добровільне об'єднання територіальних громад не призводить до зміни статусу населених пунктів як сільської, чи міської місцевості. Їхні межі (територіальні кордони) не змінюються, вони не виключаються з відповідних реєстрів обліку населених пунктів. У той же час змінюється сфера юрисдикції однієї (монолітної) новоутвореної територіальної громади, яка поширюється на території всіх населених пунктів, жителі яких вирішили об'єднатися в єдину територіальну громаду. Це свідчить про відмінність проведеного реформування від адміністративно-територіальної реформи. Крім того, сам механізм об'єднання передбачав залученість до нього впливу органів державної влади, зокрема КМУ, що навряд чи можна розцінювати як процес формування природних місць проживання людей.

Одразу вважаємо за необхідне пояснити нашу позицію стосовно того,

що реформу добровільного об'єднання територіальних громад не можна вважати адміністративно-територіальною реформою. Така позиція обґрунтована наступними аргументами.

По-перше, на доктринальному та законодавчому рівнях не визначено формулювання адміністративно-територіальної реформи, її зміст та ознаки. Науковці в цілому не відмежовують її від адміністративної реформи або від реформи децентралізації влади та від реформи територіальної організації влади [277; 555; 568]. Це свідчить про проблеми, що існують, із доктринальним тлумаченням цієї категорії та єдиним розумінням її змісту.

По-друге, адміністративно-територіальна реформа, з нашого погляду, стосується зміни структури адміністративно-територіального устрою держави. Основним елементом такої структури є адміністративно-територіальна одиниця. Саме вона має зазнавати змін, щоб можна було стверджувати, що відбувається адміністративно-територіальна реформа. В іншому разі, коли оптимізації зазнає виключно система управління, таку реформу доцільно вважати адміністративною.

По-третє, у процесі реформування компетентними органами мають застосовуватись повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою, тобто такі, що пов'язані з формуванням, реорганізацією, ліквідацією адміністративно-територіальних одиниць. Згідно з чинним законодавством України, адміністративно-територіальна одиниця – область, район, місто, район у місті, селище, село (ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

По-четверте, у процесі добровільного об'єднання територіальних громад реформування зазнавала соціальна основа – жителі, а не територія. У результаті цього об'єднання територія сіл, селищ та міст залишилася в межах, що існували до цієї реформи, а компетентні органи влади не ухвалювали рішення стосовно зміни (укрупнення) території. Проте укрупнення організації жителів (територіальної громади) дозволило формувати для управління ними меншу кількість представницьких органів місцевого самоврядування, що може свідчити виключно про оптимізацію системи управління, а значить, про

проведення саме адміністративної, а не адміністративно-територіальної реформи.

Таким чином, територіальну основу ОТГ де-факто складають території сіл, селищ, міст, жителі яких об'єдналися. При цьому питання щодо поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування ОТГ на території, що перебувають за межами населених пунктів (до об'єднання територіальних громад – самостійних адміністративно-територіальних одиниць), в окремих випадках залишається невирішеним.

Відповідний принцип повсюдності місцевого самоврядування було проголошено в розпорядженні КМУ «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [487]. Повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування ОТГ на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць забезпечить долучення їх до вирішення питань у сфері земельного законодавства. Результатом остаточної реалізації такої повсюдності має стати оформлена згідно із законодавством містобудівна документація, що визначає межі території територіальної громади. Проте ці питання і зараз вирішені не в усіх територіальних громадах [667].

У зв'язку з вказаними законодавчими колізіями, вирішення Урядом питання повсюдності місцевого самоврядування в ОТГ було організовано через надання доручення відповідному ЦОВВ щодо передачі земель за межами населених пунктів до сфери відання органів ОТГ [344]. При цьому цей процес тривав до листопада 2020 р., коли вищевказане доручення було визнано таким, що втратило чинність [107]. Щодо цього процесу існують неоднозначні міркування науковців. Слід погодитися з С. О. Янішевським, який стверджує, що передачі земель державної власності в комунальну власність мають передувати конституційні зміни, якими визначатиметься трирівнева структура адміністративно-територіального устрою України, а також слід здійснити перевірку стану й обсягу земель оборони з погляду на їхню достатність для реалізації завдань забезпечення національної безпеки

[639]. Крім того, вважаємо, що принцип повсюдності місцевого самоврядування та механізм його забезпечення мають бути закріплені в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та в Земельному кодексі України (далі – ЗК України).

З метою чіткого визначення правового статусу територій територіальних громад вважаємо, що вони мають бути визначені як самостійні адміністративно-територіальні одиниці – «громади», що передбачено рішенням Уряду [487]. Такий їхній правовий статус має бути відображений у КУ та ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України». За населеним пунктом (селом, селищем, містом) також слід закріпити статус адміністративно-територіальної одиниці з юридичним визначенням правового статусу її населення як мікрогромади та наданням їй можливостей управління власною територією.

По-друге, відбувається збільшення території юрисдикції органів місцевого самоврядування ОТГ, що впливає на їхню системно-структурну організацію, а також вимагає формування ними територіальних структур для управління територією.

По-третє, при організації добровільного об'єднання територіальних громад законодавство встановлювало низку обмежень, як-от: 1) у складі ОТГ не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; 2) територія ОТГ має бути нерозривною, межі ОТГ визначаються за зовнішніми межами юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; 3) ОТГ має бути розташована в межах території АРК, однієї області.

При цьому законодавство надавало можливість поширювати юрисдикцію ОТГ на територію усього району, а також на територію суміжних районів. При цьому, якщо до складу ОТГ увійшла територіальна громада (громади), розміщена (розміщені) на території суміжного району, розширенню підлягали межі того району, на території якого міститься адміністративних центр утвореної ОТГ. У зв'язку з цим на практиці виникали ситуації, коли

населений пункт, де розміщено адміністративний центр ОТГ, перебував у межах одного району і за територією був меншим, ніж територія інших населених пунктів, територіальні громади яких вирішили об'єднатися і які містяться на території іншого району. Однак саме за рахунок останніх мала розширитися територія іншого суміжного району. Таким чином, це ще додатково зменшувало економічну самостійність такого району, негативно впливало на інші показники його господарської діяльності, що в подальшому стало однією з причин реорганізації ВРУ адміністративно-територіального устрою на районному рівні.

Крім того, ч. 3 ст. 8 ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає, що «... у разі об'єднання всіх територіальних громад одного району в одну об'єднану територіальну громаду все майно спільної власності територіальних громад такого району є комунальною власністю об'єднаної територіальної громади, а пов'язані з таким майном права та обов'язки належать об'єднаній територіальній громаді з дня набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною такою об'єднаною територіальною громадою» [392]. У зв'язку з цим виникли реальні загрози існування районного рівня та поступового перетворення територій районів на ОТГ. При цьому, як уже зазначалось, реорганізація районного рівня торкнулась території кожного конкретного району і часто виходила за його межі, що вплинуло на зміну меж таких районів. Так, ч. 9 ст. 7 ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» визначає, що «якщо до складу об'єднаної територіальної громади увійшла територіальна громада (територіальні громади), розташована на території суміжного району, розширенню підлягають межі району, на території якого розташований адміністративний центр утвореної об'єднаної територіальної громади...» [392]. Це вплинуло не лише на територіальну організацію районної влади та влади ОТГ, а й на функціонування інших публічних інституцій, які організовують свою діяльність за територіальним принципом у сферах надання медичних послуг, освітніх послуг, правоохоронної діяльності тощо. У

результаті виникла загроза отримання значних територіальних диспропорцій в організації території ОТГ, що спонукало появу інших викликів.

Як наслідок, могли виникати суттєві суперечності в організації й діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Органи державної влади за моделлю, що існує, формуються та функціонують на регіональному та субрегіональному рівнях (рівні областей, районів). У випадку ж повного збігу території відповідного субрегіону і території територіальної громади поставали питання про втручання органів державної влади в місцеві справи на відповідній території, що суперечило Європейській хартії місцевого самоврядування [128] та основним засадам місцевого самоврядування, закріпленим у КУ [190].

Концепція реформування місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні (1 квітня 2014 р.) зберігає районний рівень, виокремлюючи його в самостійний субрегіональний територіальний рівень [487]. Крім того, вказаний акт покладає на райони та їхні органи управління низку функцій щодо виховання й навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю та надання медичних послуг вторинного рівня. Водночас реформаційні процеси, що відбулися на базовому рівні територіальної організації влади – територіях сіл, селищ, міст, лягли в основу започаткування подальшого реформування територіальної організації влади на районному рівні.

По-четверте, у період реформи територіальної організації територіальних громад сам механізм їхнього добровільного об'єднання слід визнати досить складним і суперечливим. Питання, конфлікти й суперечності виникали як із приводу дотримання етапів та стадій добровільного об'єднання, так і з приводу характеру «добровільності» (зважаючи на те, що включення в перспективний план об'єднання відбувалось за рішенням Уряду) та відповідності законодавчого регулювання цих питань до конституційних норм. Усе це стало причиною фактичної відмови законодавця одразу після проведення реформи (результатом її проведення були нові вибори до рад

новоутворених територіальних громад) від вживання терміна «об'єднана територіальна громада» та запровадження замість нього поняття «територія територіальної громади» [373].

По-п'яте, дещо суперечливим виявився механізм віднесення території територіальної громади до категорії села, селища чи міста. Безперечно, що утворення ОТГ безпосередньо вплинуло на розуміння змісту «територіальна громада села, селища, міста». Так, до складу території територіальної громади, яка утворилась, входять декілька населених пунктів (сіл, селищ та міст). При цьому законодавцем було запропоновано визначати вид такої громади відповідно до статусу населеного пункту, у якому перебуває адміністративний центр та розміщуються органи управління всією цією територією. Саме такий підхід застосовував КМУ, визначаючи адміністративні центри та затверджуючи території територіальних громад (див., наприклад: [370]). Проте в ухваленому ЗУ «Про порядок визначення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» або у Прикінцевих і перехідних положеннях ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» не закріплено механізму віднесення території територіальної громади в цілому до сільських, селищних чи міських. Виникає ситуація, коли КУ оперує поняттям «територіальна громада села, селища, міста», а на практиці відсутній та не застосовується механізм віднесення територіальної громади до відповідного виду. Зрозуміло, що місцезнаходження адміністративного центру територіальної громади не може бути визначальним критерієм для віднесення територіальної громади до певного виду. Такий адміністративний центр, як правило, розміщується в найбільш інфраструктурно розвинених населених пунктах, якими зазвичай є міста (міські населені пункти). При цьому іншими населеними пунктами в структурі території територіальної громади можуть бути села. Тому, на наш погляд, після добровільного об'єднання територіальних громад виникла правова невизначеність у регламентації правового статусу територіальної громади як сільської, селищної чи міської.

Крім вищевказаних проблем територіальної організації ОТГ та

правового статусу їхніх територій, які почали нагромаджуватися ще із здобуттям Україною незалежності, а оформились у ході реформи децентралізації влади, ще однією проблемою, пов'язаною з територіальною організацією первинного суб'єкта місцевого самоврядування, є регламентація в законодавстві такого її виду, як «територіальна громада району в місті».

Згадка про неї міститься в ч. 1 ст. 142 КУ, у ч. 4 ст. 16 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». У зв'язку з цим виникає ситуація за якої, територіальна громада як первинний суб'єкт місцевого самоврядування повинна мати право на вирішення питань місцевого значення безпосередньо, або через органи місцевого самоврядування. Водночас саме цей вид територіальної громади відповідно до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» може бути позбавлений права формувати власні представницькі органи. Крім того, виокремлення в структурі міської громади територіальних громад районів у містах позбавляє міську громаду ознаки монолітності та єдності, створює своєрідну «систему матрьошок» серед територіальних громад, що заздалегідь ставить територіальні громади районів у містах у нерівну залежність від територіальної громади міста. Привертає до себе увагу і той факт, що територіальна громада району в місті закріплюється лише в нормах, що врегульовують відносини матеріальної та фінансової основи місцевого самоврядування. Скоріше за все, це зроблено з метою зберегти єдиного суб'єкта права комунальної власності, яким виступають територіальні громади. Водночас вважаємо, що цього недостатньо, для того щоб за рахунок збереження такого суб'єкта вносити елементи невизначеності в систему територіальної організації територіальних громад у цілому. На наш погляд, така ситуація є неприйнятною і має бути виправлена шляхом відмови від використання в законодавстві районних у місті територіальних громад.

У зв'язку з формуванням укрупненого первинного суб'єкта – ОТГ актуалізується питання легалізації такого суб'єкта, як «мікрогромада». Його поява вже обговорювалась у правовій науці [292; 294; 394] та була предметом окремих законопроектів [398; 413]. Утім ці законопроекти стосувалися

виключно територій функціонування органів самоорганізації населення. Та об'єднання територіальних громад показало, що ця категорія стає актуальною і для інших територій, окрім тих, які є основою для функціонування ОСН. Насамперед такими територіями стали території населених пунктів. У межах цих територій виникла необхідність говорити про утворення окремого первинного суб'єкта – «територіальної мікрогромади». При цьому, на наш погляд, у законодавстві необхідно вирішити низку питань щодо цього суб'єкта, зокрема закріпити таке:

1. Цей суб'єкт є частиною більш крупної територіальної громади, тому і отримує назву «територіальна мікрогромада». У зв'язку з цим він не може бути наділений усією повнотою повноважень, що належать територіальній громаді в цілому і має обмежені повноваження, які визначаються законом для кожного виду територіальної мікрогромади та деталізуються у статуті територіальної громади. В іншому разі така територіальна мікрогромада буде підміняти більш крупну територіальну громаду.

2. Слід виділити рівні таких територіальних мікрогромад. Ними мають стати: 1) територія населеного пункту – села, селища, міста; 2) територія частини населеного пункту: а) одного або декількох районів у місті, б) мікрорайону, в) кварталу, г) вулиці, ґ) майдану, д) площі, е) бульвару, є) проспекту, ж) шосе, з) шляху, и) провулка, і) узвозу, ї) проїзду, й) багатоквартирного будинку.

3. Для кожного рівня «територіальної мікрогромади» слід закріпити сферу її компетенції. Ця сфера компетенції повинна відрізнятися від тієї, яку має територіальна громада в цілому, приміром, формування місцевих бюджетів, управління комунальною власністю має здійснюватися виключно на рівні громади. Крім того, рада територіальної громади затверджує плани соціально-економічного, культурного та іншого розвитку, статут територіальної громади для всієї територіальної громади, передбачаючи в них особливості кожного населеного пункту.

Так, для територіальної мікрогромади населеного пункту пропонуємо закріпити можливості щодо: а) утворення власних представницьких органів – старостатів і старост, б) безпосереднє вирішення місцевих справ шляхом участі в усіх наявних формах локальної демократії, включаючи місцеві референдуми. При цьому рішення, прийняті мікрогромадою, є обов’язковими для ради територіальної громади. Під час формування місцевого бюджету рада територіальної громади враховує матеріальний і фінансовий розвиток територій мікрогромад населених пунктів. Особливості організації й діяльності старостату та обсяг його повноважень пропонуємо закріпити окремою нормою в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».

Для територіальної мікрогромади частини території населеного пункту пропонуємо закріпити можливості щодо: а) проведення окремих форм локальної демократії – виключно загальних зборів жителів та громадських слухань; б) формування власних представницьких органів – ОСН.

Слід також звернути увагу на низку системно-структурних елементів місцевого самоврядування, які тісно пов’язані з формуванням територій територіальних громад. У зв’язку з реформуванням територіальних громад та укрупненням території їхньої юрисдикції окремим елементом системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні стає староста. Він регламентується в законодавстві як представник населення відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому така посадова особа запроваджується першочергово на рівні селища та села, не враховуючи міста. Утім на практиці могла виникати ситуація, коли до складу ОТГ буде входити декілька міст і лише одне з них буде становити адміністративний центр. Тому доцільно було б з самого початку запроваджувати посаду старости не лише в селі чи селищі, а й у місті. Згодом запровадження оновленої територіальної організації старости, за якої територією його юрисдикції стала не адміністративно-територіальна одиниця, а старостинський округ, дозволило виправити вказану ситуацію.

Інститут старости є відносно новим у муніципальному законодавстві

України, а тому не отримав значного комплексного наукового дослідження. Окремі аспекти його організації та функціонування були предметом наукового аналізу І. Ю. Панової [333], І. І. Бодрової [42], І. В. Дробуш [124] та ін. Однак ці вчені досліджували проблеми правового статусу старости переважно як виборної населенням особи, а на сьогодні ці положення зазнали суттєвих змін. Сучасні проблеми територіальної організації старости та його взаємодії з жителями старостинського округу не знайшли комплексного наукового вирішення. Правовий статус старости пов'язаний із результатом реформи децентралізації влади в Україні (насамперед укрупненням територіальних громад) та потребою збереження при цьому дії принципу демократизму й народовладдя (у межах населених пунктів (колишніх адміністративно-територіальних одиниць), громади яких об'єдналися).

Суперечливі чинники, що постійно супроводжували процес добровільного об'єднання територіальних громад, напряду впливають і на правовий статус старости. Запровадження інституту старости можна вважати проявом принципу демократизму на місцевому рівні, реалізація тенденцій субсидіарності, які проявляються в забезпеченні представлення інтересів населення на найнижчих рівнях територіальної організації влади. Як правильно зазначено, староста – це лідер, якому громада села виказала підтримку. Він – нова посадова особа місцевого самоврядування, нова інституція, створена для того, щоб інтереси всіх жителів сіл в територіальних громадах були належним чином представлені. Щоб соціальні, побутові та інші потреби мешканців села були задоволені. Щоб проблеми місцевого значення вирішувалися швидко, відкрито, зрозуміло [562].

На наш погляд, необхідно проаналізувати обставини, за яких саме виникає цей інститут. Так, він запроваджується виключно в ОТГ, тобто на території тих населених пунктів, які де-факто втратили статус самостійної адміністративно-територіальної одиниці і жителі яких влились до складу укрупненої територіальної громади, окрім населеного пункту, що стає адміністративним центром. Староста виникає як виборна посадова особа

місцевого самоврядування з можливістю наділення її широкими повноваженнями, які могла закріпити місцева рада у спеціальному положенні, спрямованому на врегулювання діяльності старости. Ці положення містив ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» (ст. 14¹) [447], а процедура формування (обрання) старости містилась у ЗУ «Про місцеві вибори» [448], який на сьогодні втратив чинність у зв'язку з прийняттям ВК України.

Вибори старости жителями відповідної адміністративно-територіальної одиниці дозволяли вирішити декілька важливих конституційно-правових питань. По-перше, забезпечити застосування заходів прямої демократії в межах цих адміністративно-територіальних одиниць, що дозволяло жителям цих територій реалізувати належне їм право на місцеві вибори і на формування власних представників. По-друге, така особа отримувала представницькі функції, що відповідало її законодавчому статусу як представницької особи системи місцевого самоврядування. Це дозволяло їм скласти реальну конкуренцію формуванню органів самоорганізації населення, а також існував прямий безпосередній контроль їхньої діяльності з боку жителів відповідної території. У зв'язку з цим саме жителі мали можливість ставити питання про відповідальність старости у випадках, передбачених законодавством. По-третє, населення мало можливість застосувати певний відбір осіб, не допустити «чужих» до представлення їхніх інтересів на своїй території. Обраний таким чином староста користувався довірою населення відповідної території. Крім того, виборність посади старости означала обрання такої особи в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Це дозволяло відповідним населеним пунктам зберегти за собою статус адміністративно-територіальної одиниці.

М. О. Дзюпин зазначає, що особливі вимоги, щоб бути обраним старостою, у законодавстві не прописано. Однак він виділяє основні положення про вибори старости, головними серед яких, на наш погляд, є те, що староста може бути обраний лише в селах або селищах (що не є адміністративним центром), які визначає у своєму рішенні рада ОТГ, що

сформована відповідно до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а також те, що староста обирається на строк повноважень відповідної ради [115].

Утім у більшості ОТГ, які утворювались добровільно, перших прямих виборів старости проведено не було. Чинні на той час голови сіл та селищ не хотіли втрачати своїх посад, тому приймали компромісні рішення, у результаті яких вони автоматично обирались виконувачами обов'язків старости відповідного округу до моменту проведення наступних місцевих виборів. Лише поодинокі громади після об'єднання утворювали старостинські округи та проводили прямі вибори старости [347]. Крім того, слід зазначити, що повноваження старост, обраних жителями, на сьогодні припинено на виконання положень підп. 4 п. 2 розділу II «Прикінцеві положення» ЗУ «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», повноваження старост сіл, селищ територіальних громад, які увійшли до складу територіальних громад, території яких затверджені КМУ на підставі цього Закону, припиняються в день набуття повноважень сільською, селищною, міською радою, обраною на перших місцевих виборах у 2020 р. [373].

Незалежність старости, яку він отримував у результаті виборів, викликала занепокоєння певних суб'єктів місцевого самоврядування ОТГ. Вони позбавлялись прямих важелів впливу на нього, що інколи викликало ситуацію протистояння старости та відповідного голови. В основі цих конфліктів часто лежало різне бачення щодо вирішення питань управління комунальною власністю, земельними відносинами, місцевим господарством тощо. Результатом, у тому числі й такого протистояння, стали зміни до законодавства, які кардинально змінили правовий статус старости. Із незалежного та самостійного елемента системи місцевого самоврядування його перетворили на підпорядкованого й підконтрольного суб'єкта, позбавивши при цьому населення бути представленим обраною ним особою.

На сьогодні староста з виборної посадової особи місцевого

самоврядування фактично перетворився на затверджувану радою особу, тобто на повністю контрольованого суб'єкта, ручний механізм управління, «псевдодемократичний» інструмент. І хоча в окремих листах Міністерства розвитку громад та територій України [637] процедура формування старости названа як «непрямі вибори», вона фактично пов'язана з призначенням радою цих осіб. Непрямі вибори є легітимними, можливими тоді, коли населення бере участь в їхньому проведенні. Утім нинішня виборна система, що застосовується на місцевих виборах в Україні, показала, що окремі адміністративно-територіальні одиниці взагалі не представлені депутатами в раді ОТГ і, крім того, не можуть обирати навіть свого представника – старосту. Такого старосту для них затверджуватимуть депутати, серед яких навіть немає їхніх представників. Такі практичні проблеми вже неодноразово висвітлювалися в публікаціях, у тому числі дисертантом [258]. Зокрема, А. Мніх зазначає, що після останніх виборів виникла ситуація, коли голова ОТГ разом із радою призначили на посаду старости «свою людину», до того ж одну на три-чотири села. Таким чином, значна кількість населених пунктів відтепер не має жодного представництва в місцевій владі. Тому в людей виникають побоювання щодо того, хто обстоюватиме інтереси їхнього села в об'єднаній громаді [295].

Це ставить за потребу звернути окрему увагу на те, чим відрізняються непрямі вибори від процедури призначення, та з'ясувати їхнє правове регулювання. ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» містить формулювання, що місцева рада «затверджує» старосту. Згідно із законодавством про місцеве самоврядування, обрання та затвердження – це дві різні за характером процедури. Наприклад, згідно із ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» постійні комісії обираються радою (ст. 47), секретар ради обирається (ст. 50), голова районної, обласної ради обирається (ст. 55). У той же час персональний склад виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради затверджується радою (ст. 51). Таким чином, на наш погляд, це є різні правові категорії, які позначають різні юридичні процеси.

На користь виборності посади старости свідчать положення ст. 3 ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування», у якій усі посади поділено на три групи: 1. Виборні посади, на які особи обираються на місцевих виборах. 2. Виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою. 3. Посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної в місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України.

Однак згідно з цією конструкцією установлюється, що рада взагалі не може призначати на посаду, а може тільки обирати або затверджувати. У такому формулюванні положення ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» будуть суперечити ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому закріплено, що сільська, селищна, міська рада може заслуховувати звіти постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає або затверджує (п. 11 ч. 1 ст. 26). Таким чином, при застосуванні вказаних категорій на сьогодні існує правова колізія, яка має бути виправлена. При цьому в законодавстві доцільно надати визначення поняття «затвердження» радою, особливо коли це стосується посадових осіб. Це дасть можливість зрозуміти відмінність цієї категорії від призначення та обрання.

Так, за однією з редакцій ст. 54¹ ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» староста затверджується сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови. Такі законодавчі положення, на наш погляд, значно порушували конституційні та муніципальні права жителів відповідних сіл, селищ, міст як адміністративно-територіальних одиниць мати власну систему управління. Таких жителів позбавлялося можливості обирати власні органи місцевого самоврядування, у тому числі й старосту. У зв'язку з цим староста перетворювався на інструмент, підзвітний, підконтрольний та відповідальний виключно перед сільською, селищною, міською радою, а не перед жителями відповідної території. Ці положення знайшли відображення і в ЗУ «Про

місцеве самоврядування в Україні», де зазначено, що повноваження старости можуть бути достроково припинені за рішенням відповідної ради.

Сучасне правове регулювання правового статусу старости пов'язано з тенденціями удосконалення його територіальної організації та процедури призначення [378]. Насамперед отримав визначення старостинський округ, який утворюється відповідною радою та включає в себе один або декілька населених пунктів (крім адміністративного центру територіальної громади), на території якого (яких) проживає не менше 500 жителів (як виняток не менше 200 жителів). При цьому територіальна доступність до центру старостинського округу повинна становити не більше 7 кілометрів. Суттєвих змін зазнала і процедура його призначення. Зокрема, зазначається, що він затверджується у відповідному старостинському окрузі сільською, селищною, міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного, міського голови, що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій із громадськістю), проведеного в межах відповідного старостинського округу. На наш погляд, такий підхід дозволить залучити населення до процедури затвердження старости, що забезпечить останньому більший рівень довіри.

Водночас, на наш погляд, неврахованими залишаються певні аспекти територіальної організації влади старости. Зокрема, необхідно: 1) запровадити імператив щодо належності особи – претендента на посаду старости до відповідного старостинського округу; 2) закріпити форми контролю за старостою з боку жителів відповідного старостинського округу та можливості жителів самостійно ініціювати такий контроль та ініціювати притягнення старости до відповідальності.

Проведений аналіз територіальної організації первинного суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, з урахуванням змін, що відбулись у процесі її укрупнення, дозволив виявити суттєві недоліки формування її території, а також запропонувати напрямки їхнього подолання.

Аналіз території громадівського рівня дозволив у комплексі проаналізувати і пов'язані з ним території – території локального рівня (населених пунктів і старостинських округів), а також визначити особливості правового статусу й місце відносно нового суб'єкта муніципальної влади – старости в системі територіальної організації публічної влади.

3.4. Територіальна організація представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування

Система місцевого самоврядування визначена в КУ та в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». КУ не містить чіткого системного підходу до елементів системи місцевого самоврядування, а лише називає окремі з них і вказує на те, що між цими елементами існують певні взаємозв'язки. Це дозволяє стверджувати, що такі елементи становлять відповідну систему.

Найбільш докладно ці елементи відображено у ст. 140 КУ, у якій послідовно вказується на наявність в Україні територіальної громади, яка лежить в основі формування інших елементів системи місцевого самоврядування. Крім того, у цій нормі вказано на наявність найважливішої ланки системи місцевого самоврядування – представницьких органів – місцевих рад (ч. 3 ст. 140) та їхніх виконавчих органів. Згідно з ч. 4 ст. 140, органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні й обласні ради. Таким чином, КУ не лише заклала систему представницьких органів, але й запровадила їхню внутрішню диференціацію та розмежування. Місцеві ради залежно від територіального рівня поділяються на дві групи (види), до першої з яких належать сільські, селищні та міські, а до другої – районні та обласні. Ще одним елементом системи місцевих рад є районні в містах ради. Проте КУ безпосередньо на них не вказує, а лише у ч. 5 ст. 140 зазначає, що питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Таким чином, КУ надає можливість міській раді обрати певну модель управління районами в місті (у разі якщо вони є).

Територіальна прив'язка до відповідної території простежується вже у самій назві місцевих рад – сільські, селищні, міські, районні в містах, районні, обласні. Таким чином, територіальною основою їхньої організації та діяльності є територія села, селища, міста, району в місті, району та області.

Проте у зв'язку з уже згаданою реформою децентралізації влади, одним із напрямків якої було добровільне об'єднання територіальних громад, виникли певні «гібридні» моделі територіальної організації представницьких органів. Насамперед слід зазначити, що такі моделі виникли на базовому рівні організації муніципальної влади, тобто там, де, власне, існують територіальні громади, що проводили об'єднання. Інші територіальні рівні такої «гібридності» не зазнали. Прояв же останньої полягає в тому, що при об'єднанні територіальних громад виникла укрупнена територія їхньої юрисдикції. А оскільки представницька демократія передбачає формування представницького органу не в межах адміністративно-територіальної одиниці чи населеного пункту, а в межах функціонування первинного суб'єкта, то виникла ситуація, що новостворені ради стали поширювати свою юрисдикцію не на одне село, селище чи місто, а на декілька одночасно.

Слід зазначити, що законодавство передбачало можливість формування таких «гібридних» територіальних моделей і до реформи децентралізації влади. Проте це носило обмежений характер і стосувалось виключно однорідних територій – кількох сіл, територіальні громади яких могли формувати добровільне об'єднання.

Про це йдеться в ч. 1 ст. 140 КУ при визначенні поняття «місцевого самоврядування» як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах КУ і ЗУ. У цьому складному визначенні простежується вказівка на можливість об'єднання саме в сільську громаду. Тому логічним є, що в таку громаду можуть об'єднуватися лише сільські територіальні громади, а територія такої ОТГ отримала назву «сільрада».

У процесі реформи децентралізації влади право на добровільне об'єднання було розширене ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад» та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». До цього інструменту отримали доступ й інші територіальні громади – селищні та міські. Крім того, об'єднання стало можливим не лише для односкладних (однорідних) громад, а для всіх без виключення. Це дозволило, з одного боку, укрупнити території, зробити місцеві бюджети самодостатніми, а новостворені громади в їхній переважній більшості – спроможними, однак з іншого, – порушило інфраструктуру країни, змішавши на території юрисдикції однієї територіальної громади ознаки міста і села. Це принесло певні складнощі й у діяльність представницького органу, який має враховувати різнохарактерність територій, якими він управляє.

На сьогодні в Україні, крім деяких міст обласних центрів, не залишилось таких територій, які б не були «гібридними» і не входили до складу певного об'єднання. Проте класифікація місцевих рад на сільські, селищні та міські залишилась і отримала прив'язку до статусу адміністративного центру територіальної громади. Якщо адміністративний центр територіальної громади є містом, – значить, це міська територіальна громада, і відповідно вона створює міську раду. Якщо адміністративний центр є селищем – це селищна територіальна громада, яка створює селищну раду, якщо село – сільська громада, яка формує сільську раду. При цьому цікаво, як вказувалось у попередніх розділах, адміністративний центр територіальної громади визначає КМУ, який є органом державної влади. У зв'язку з цим виникає питання щодо того, чи не здійснюється в такий спосіб втручання Уряду у вирішення питань місцевого значення. На наш погляд, при децентралізованій системі управління та при дотриманні принципів добровільності об'єднання територіальних громад питання визначення адміністративного центру території має відбуватися на рівні місцевого самоврядування, і вирішувати це має територіальна громада безпосередньо. Тому при напрацюванні положень закону про місцеві референдуми це питання має бути враховано як один із

можливих предметів місцевого референдуму.

Як зазначалось нами в цьому розділі, територією юрисдикції відповідної ради громадівського рівня є територія територіальної громади субрегіонального рівня (районної ради) – територія району регіонального рівня (обласної ради) – територія області, районної в місті ради – району в місті. У зв'язку з цим, важливо встановити, у який спосіб формується та законодавчо закріплюється відповідна територія.

Це є особливо важливим у зв'язку з локальним принципом дії правових актів місцевих рад, межею дії яких є виключно територія юрисдикції цієї ради та виключно суб'єкти, що перебувають на цій території. Тому це важливо, щоб не порушувати принципи дії правових актів у просторі та за колом осіб. Відсутність чіткої, прозорої та зрозумілої процедури з питання встановлення меж відповідної території, намагання поєднати для цього конституційне та природоресурсне (земельне) законодавство, відсутність механізму оновлення інформації про межі території – згодом усе це призвело до суттєвих проблем – появи анклавів та ексклавів, відсутності територіальної повсюдності місцевого самоврядування, конкуренції повноважень між органами місцевого самоврядування тощо.

Прийняття ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» [464] зробило позитивний внесок у вирішення цього питання. Однак остаточне його вирішення, на жаль не перейшло у площину суто конституційно-правового регулювання.

Частина 2 ст. 6 вказаного ЗУ закріплює, що межі міста встановлюються (змінюються) за проєктами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць, хоча згідно зі ст. 1 місто є населеним пунктом, а не адміністративно-територіальною одиницею. При цьому у ст. 7 цього ЗУ, яку присвячено зміні меж селища та села, відсутня вказівка на те, що вони змінюються за проєктами землеустрою. І тільки в разі, якщо зміни меж села чи селища призводять до змін території територіальної громади, тоді в п. 2 ч. 2 ст. 7 вказаного ЗУ вимагається подання відомостей про

проект землеустрою щодо встановлення (зміни) меж селища, села. Виникає питання, чому законодавець не використовує однаковий підхід до процедури встановлення меж усіх населених пунктів. На наш погляд, законодавець намагається максимально відійти від застосування до цих відносин норм земельного законодавства і залишає їх там, де рішення про зміну меж приймає ВРУ. Свідченням того слугує ч. 2 ст. 4 вищевказаного Закону, яка закріплює, що межі району встановлюються (змінюються) за проектами землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць. І щодо меж районів, і щодо меж міст рішення приймає ВРУ, і саме тут залишаються положення щодо проектів землеустрою.

Згідно з положеннями ЗК України [150] в державі існує достатньо розгалужена документація, яка фіксує статус адміністративно-територіальної одиниці. До неї належать генеральні плани населених пунктів, інша містобудівна документація, схеми землеустрою і техніко-економічні обґрунтування використання та охорони земель адміністративно-територіальних одиниць, проекти землеустрою щодо впорядкування території населених пунктів.

ЗК України визначає необхідність такої документації і для території територіальної громади. Саме остання виступає територією юрисдикції відповідної ради та її виконавчих органів, а не окремий населений пункт, який і є, по суті, селом, селищем або містом. Положення щодо цієї території в більш чіткому вигляді з'являються в ЗУ «Про землеустрій», ст. 25 якого закріплює, що документація із землеустрою одночасно є містобудівною документацією і включає комплексні плани просторового розвитку територій територіальних громад, генеральні плани населених пунктів, детальні плани територій. Уже у ст. 45 та наступних нормах вказаного ЗУ поширено їхню дію на території територіальних громад [438].

На наш погляд, законодавець часто не звертає уваги на важливість унормування території територіальної громади, тому що вважає, що ця територія складається з адміністративно-територіальних одиниць

(ототожнюючи їх із населеними пунктами), а тому сукупність усіх містобудівних документацій цих територій і буде складати документацію території територіальної громади. На практиці це дійсно так, однак вважаємо, що із запровадженням такої категорії, як «територія територіальної громади», фактично розпочався перехідний етап до перетворення цих територій на повноцінні адміністративно-територіальні одиниці, які мають тримати загальну назву «громада». На сьогодні процедурі зміни меж адміністративно-територіальної одиниці та зміни меж території територіальної громади присвячено окремі норми статей 46 і 46¹ ЗУ «Про землеустрій» відповідно. На наш погляд, у цьому Законі необхідно також регламентувати процедурні аспекти зміни меж населених пунктів, які на сьогодні де-факто не належать до системи адміністративно-територіальних одиниць.

Вкотре звернімо увагу на те, що процедурні питання визначення меж адміністративно-територіальних одиниць виведено з-під дії норм конституційного й муніципального права, вони регламентуються галуззю земельного законодавства, де їм присвячено главу 29 ЗК України. На наш погляд, особливості розроблення та затвердження документації для адміністративно-територіальних одиниць, територій територіальних громад, населених пунктів, мають визначатись у конституційному та муніципальному законодавстві. Ці суспільні відносини напряму пов'язано з функціонуванням органів публічної влади, формуванням їхньої соціальної основи (жителів відповідної території), їхньою належною територіальною організацією, а тому має бути вплетено в канву законодавства, що регламентує адміністративно-територіальний устрій держави.

Згідно з ч. 4 ст. 173 ЗК України рішення про встановлення меж населеного пункту та витяги з Державного земельного кадастру про межу відповідної адміністративно-територіальної одиниці та про відповідні земельні ділянки, право власності на які переходить до територіальної громади, є підставою для державної реєстрації права комунальної власності на такі земельні ділянки.

Згідно зі ст. 184 ЗК України землеустрій передбачає: а) встановлення (відновлення) на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, землеволодінь і землекористувань; б) розроблення загальнодержавної й регіональних програм використання та охорони земель; в) складання схем землеустрою, розроблення техніко-економічних обґрунтувань використання та охорони земель відповідних адміністративно-територіальних одиниць; г) обґрунтування встановлення меж територій з особливими природоохоронними, рекреаційними і заповідними режимами; д) складання проєктів відведення земельних ділянок; е) встановлення в натурі (на місцевості) меж земельних ділянок; ж) складання проєктів землеустрою, що забезпечують еколого-економічне обґрунтування сівозмін, упорядкування угідь, а також розроблення заходів щодо охорони земель; з) розроблення іншої землевпорядної документації, пов'язаної з використанням та охороною земель; і) проведення топографо-геодезичних, картографічних, ґрунтових, геоботанічних та інших обстежень і розвідувань земель; ї) визначення самозалісених ділянок. Дещо аналогічні положення щодо землеустрою містить ст. 2 ЗУ «Про землеустрій». Пункт «в» цієї норми передбачає встановлення і закріплення на місцевості меж адміністративно-територіальних одиниць, територій природно-заповідного фонду та іншого природоохоронного призначення, оздоровчого, рекреаційного та історико-культурного призначення, меж земельних ділянок власників і землекористувачів.

Згідно зі ст. 5 ЗУ «Про землеустрій» об'єктами землеустрою є території адміністративно-територіальних одиниць або їхніх частин. При цьому Закон не розкриває, про які саме частини адміністративно-територіальної одиниці йдеться.

Згідно з ч. 3 ст. 186 ЗК України «... 1) проєкти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальних одиниць погоджуються сільськими, селищними, міськими, районними радами, районними державними адміністраціями, за рахунок території яких

планується здійснити розширення таких меж. У разі розширення меж адміністративно-територіальної одиниці за рахунок території, що не входить до складу відповідного району, або якщо районна рада не утворена, проект погоджується Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласною державною адміністрацією.

У разі встановлення меж міст проект також погоджується Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласною радою.

Рішення Верховної Ради України, органу місцевого самоврядування про встановлення (зміну) меж адміністративно-територіальної одиниці одночасно є рішенням про затвердження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж адміністративно-територіальної одиниці.

Проекти землеустрою щодо встановлення (зміни) меж районів у містах погоджуються з відповідною районною у місті радою, районною у місті державною адміністрацією (у разі їх утворення);

2) проекти землеустрою щодо встановлення меж територій територіальних громад погоджуються сільськими, селищними, міськими радами суміжних територіальних громад і затверджуються сільською, селищною, міською радою, що представляє інтереси територіальної громади, межі території якої встановлюються.

У разі відмови сільської, селищної, міської ради у погодженні проекту землеустрою спір вирішується у судовому порядку ...».

Таким чином, саме земельне законодавство визначає ключові правила процедури затвердження проекту землеустрою щодо встановлення (зміни) меж територій різних рівнів. Усе це є особливо важливим і детально наведено тому, що територія юрисдикції місцевої ради визначає межі дії її рішень, фіксує осіб, на яких такі рішення поширюються, а отже, можливості оскарження прийнятих рішень та притягнення органів місцевого самоврядування до відповідальності.

Цікавою на сьогодні є модель управління районами в містах, як частиною території міста, що пов'язано з функціонуванням районних у містах

рад. Як свідчить практика організації муніципальної влади в містах із районним поділом, спостерігається відмова від формування там представницьких органів – рад. На сьогодні залишається дискусійним питання наявності в районах міста власної територіальної громади, незважаючи на те, що про неї вказано в КУ (ч. 1 ст. 142) та продубльовано цю конституційну норму в ч. 3 ст. 16 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», а також про такого суб'єкта згадано в ч. 4 ст. 16 цього Закону. За цим суб'єктом не закріплено будь-яких реальних повноважень. Конституювання в якості первинного суб'єкта територіальної громади району в місті мало б ураховувати всі її можливості, пов'язані з цим статусом, у тому числі право мати свої власні представницькі органи, безпосередньо вирішувати питання місцевого значення тощо. Натомість законодавство не деталізує таких можливостей ані на рівні КУ, ані в ЗУ. Більше того, навпаки, ч. 2 ст. 5 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» закріплює, що в містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього Закону можуть утворюватися районні в місті ради. Таке утворення закріплюється як право. При цьому таке право належить не територіальній громаді району в місті, а територіальній громаді усього міста (міській раді), а територіальна громада району в місті фактично відсікається від цих процесів. Такий результат є прогнозованим, оскільки місто є локальним територіальним рівнем (населеним пунктом), не всі міста мають районний поділ і розчленовування цілісної територіальної громади на дрібні соціальні утворення може призводити до виникнення конфліктів із загальноміською владою та системою управління. Тому, на наш погляд, непослідовна позиція законодавця, який конститує певного суб'єкта, а потім намагається без внесення конституційних змін різними формами й способами обмежити можливості його правового статусу (зокрема, не закріпивши в законодавстві жодних правових можливостей його реалізувати), породжує проблеми правової визначеності і, як наслідок, порушення принципів верховенства права й демократизму. Вважаємо, що такий суб'єкт, як територіальна громада

району в місті, має бути виключеним із норм законодавства, у тому числі КУ, що дозволить вирішити проблеми відповідності законодавства правовому статусу територіальної громади. Аналогічна пропозиція нами висловлена і в попередньому підрозділі в аспекті розгляду територіальної громади в системі територіальної організації влади.

Відмова міської ради від утворення районних у містах рад у цілому мала на меті централізацію фінансових ресурсів, їхнє зосередження в межах єдиного міського бюджету замість декількох районних у місті бюджетів. Це дозволило більш раціонально використовувати бюджетні ресурси на користь територіальної громади. На сьогодні в Україні районні в містах ради залишились у невеликій кількості міст з районним поділом (зокрема це Житомир, Херсон, Кривий Ріг, Полтава та деякі інші). Крім того, районні в містах ради залишаються на окупованих територіях. На заміну не утвореним районним у містах радам, з метою забезпечення управління районами в місті, було обрано більш централізовану модель управління – формування територіальних підрозділів виконавчих органів міської ради – районних адміністрацій. На сьогодні нараховується 24 міста з районним поділом, які поділено на 108 районів у містах, у яких діє відповідна модель управління (див. табл. 3).

Таблиця 3

№ з/п	Назва міста з районним поділом	Вид органу управління в районі	К-сть районів
1	Горлівка	Районні в місті ради	3
2	Дніпро	Адміністрація району	6
3	Донецьк	Районні в місті ради	8
4	Житомир	Районні в місті ради	2
5	Запоріжжя	Районна адміністрація	7
6	Кривий Ріг	Районна в місті рада	4
7	Київ	Районна адміністрація	10

№ з/п	Назва міста з районним поділом	Вид органу управління в районі	К-сть районів
8	Кам'янське	Районна адміністрація	2
9	Луганськ	Районні в місті ради	4
10	Кременчук	Районна адміністрація	2
11	Львів	Районна адміністрація	6
12	Миколаїв	Районна адміністрація	4
13	Одеса	Районна адміністрація	4
14	Полтава	Районна в місті рада	3
15	Маріуполь	Районна адміністрація	3
16	Суми	Відсутні структури районів	2
17	Сімферополь	Районна в місті рада	3
18	Севастополь	Районна в місті рада	4
19	Харків	Районна адміністрація	9
20	Херсон	Районна в місті рада	2
21	Макіївка	Районна в місті адміністрація	4
22	Черкаси	Відсутні адміністративні структури районів	2
23	Кропивницький	Районна в місті рада	2
24	Чернігів	Відсутні адміністративні структури районів	2

У містах, де продовжують функціонувати районні ради, територією їхньої юрисдикції є територія відповідного району в місті. Формування такого району покладено на міську раду. Згідно зі ст. 3 ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» район у місті може бути утворений (ліквідований) за рішенням міської ради з метою оптимізації управління, належного здійснення органами місцевого самоврядування повноважень та надання відповідних послуг. Установлення

(зміна) меж районів у місті також здійснюється відповідною міською радою. Однак при встановленні чи зміні меж районів у місті не допускається зміна меж міста. Район у місті (у разі його існування) є просторовою територією для функціонування або районних у містах рад, або територіальних підрозділів виконавчих органів міської ради. У разі функціонування в районах районних рад останні мають можливість формувати їхні виконавчі комітети, які є виконавчими органами такої ради. У разі відсутності районних у місті рад питання управління такими районами покладається на міську раду, яка може створювати в цих районах територіальні представництва своїх виконавчих органів. На практиці такі виконавчі органи створюються у формі районних у місті адміністрацій.

Щодо кожної районної в місті адміністрації міська рада затверджує положення. Районні адміністрації, як правило, стали правонаступниками районних у місті рад та їхнього виконавчого комітету у зв'язку з їхньою реорганізацією шляхом приєднання після прийняття рішення про неутворення районних у місті рад. Територіальною основою діяльності адміністрації є територія відповідного району. У зв'язку з цим основним завданням адміністрації є реалізація функцій місцевого самоврядування на території району міста, забезпечення прав і свобод громадян у межах повноважень та у спосіб, передбачені КУ і ЗУ. Адміністрація району як виконавчий орган міської ради, є єдиноначальною інституцією. Її очолює голова адміністрації, який призначається на посаду міським головою. У межах своєї компетенції він видає накази та контролює їхнє виконання. Територіальний принцип роботи адміністрації обмежує дію таких наказів територією відповідного району в місті. Поряд із цим адміністрація може впливати і на стан справ у місті в цілому. У зв'язку з цим вона наділяється можливістю розробляти проекти рішень міської ради, її виконавчого комітету та розпоряджень міського голови з питань, які належать до компетенції адміністрації, у тому числі нормативно-правового характеру, проводити експертизу проектів таких актів тощо. Таким чином, через адміністрації районів здійснюється процес деконцентрації

міської влади. З аналізу закріплених за такими адміністраціями повноважень у відповідних положеннях, можна дійти висновку, що міська рада фактично передає їм частину власних і делегованих повноважень. У зв'язку з цим адміністрації стають виконавчими органами загальної компетенції, які вирішують усі питання в межах району в місті.

Сільські, селищні, міські та районні в містах (у разі їхнього формування) ради не лише створюються й діють за територіальним принципом, поширюючи свої повноваження на територію територіальної громади, але й самі наділені значними повноваженнями у сфері адміністративно-територіального устрою.

До виключних повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері адміністративно-територіального й територіального устрою, закріплених у ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», слід віднести: а) прийняття рішень із питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами; б) утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду та звільнення з посади старости відповідно до закону; в) прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, є пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності та добування об'єктів тваринного світу; г) затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації; г) прийняття рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій із цих питань; надання згоди на створення

таких зон за ініціативою ПУ або КМУ; д) схвалення угод про європейське об'єднання територіального співробітництва, прийняття рішень про утворення європейського об'єднання територіального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід із нього; е) прийняття рішень щодо надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених ст. 4 ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» [479], щодо схвалення проєкту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних зі здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад; є) надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для управління відходами, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з чинними нормативами включає відповідну територію; ж) визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів із використанням озброєння і військової техніки.

До виключних повноважень сільських, селищних, міських рад, пов'язаних із впливом на організацію влади на певній території (установчих повноважень), закріплених у ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», слід віднести: а) прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних та інших ресурсів, необхідних для їхнього здійснення; б) прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення у випадках, передбачених цим Законом; в) прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень щодо управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень та умов їхнього здійснення; г) утворення за поданням сільського, селищного, міського голови

інших виконавчих органів ради; г) створення у разі необхідності органів і служб для забезпечення здійснення з іншими суб'єктами комунальної власності спільних проєктів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб); д) визначення обсягу і меж повноважень, які здійснюють районні в містах (у разі їхнього створення) ради та їхні виконавчі органи в інтересах територіальних громад районів у містах.

З аналізу вищевказаних повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері впливу на організацію територіального, адміністративно-територіального устрою та організації влади можна зробити низку узагальнень.

1. Повноваження сільських, селищних та міських рад доцільно розподілити на повноваження у сфері територіального устрою та у сфері адміністративно-територіального устрою. Перші пов'язано із впливом на територію як на географічний простір, без мети здійснення прямої управлінської діяльності. Вони не змінюють цілісності структури адміністративно-територіальної одиниці, проте запроваджують нові територіальні утворення в її межах із певною метою. Повноваження адміністративно-територіального характеру пов'язано з прямим впливом на адміністративно-територіальний устрій (районування міста, визначення кількості таких районів, утворення старостинських округів, визначення території функціонування органу самоорганізації населення тощо).

2. Сільські, селищні й міські ради наділено широким обсягом установчих повноважень, пов'язаних із формуванням системи територіального управління. У зв'язку з тим, що вони є радами базового рівня, мають систему виконавчих органів, діють у межах території територіальної громади, від цього залежить обсяг їхнього установчого впливу. Вони призначають старост, формують районні в місті адміністрації, визначають обсяг повноважень районних у містах рад, приймають рішення про неутворення районних у містах рад, дають дозвіл на створення органів

самоорганізації населення тощо.

На рівні відповідного міста, села та селища, окрім представницького органу – ради, діє система виконавчих органів. До цієї системи ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить два їх різновиди: 1) виконавчі комітети, 2) управління, відділи та інші виконавчі органи ради. При цьому виконавчі органи не є різновидом самостійних органів місцевого самоврядування. По тексту законодавства вони закріплені як виконавчі органи відповідної місцевої ради. У зв'язку з цим рада та її виконавчі органи являють собою певний єдиний механізм управління територією й населенням. Крім того, така прив'язка виконавчих органів до відповідної ради фактично уніфікує, робить спільною і територію їхньої юрисдикції. Тобто виконавчі органи мають ту саму територію юрисдикції, що і місцева рада, яка їх утворила. Це означає, що рішення, прийняті виконавчими органами відповідної ради, поширюються на територію відповідної територіальної громади. Для налагодження взаємозв'язку між адміністративним центром територіальної громади, у якому перебувають органи місцевого самоврядування, та населеними пунктами (їхніми жителями), розміщеними на території територіальної громади, у законодавстві запроваджено інститут старости. Більш детально питання про територіальну організацію старости було представлено в попередньому підрозділі в контексті аналізу питання про місце територіальної громади в системі територіальної організації влади. Проте в аспекті цього дослідження слід зазначити, що староста за своїм правовим статусом тяжіє до елемента системи виконавчих органів ради. Він використовується як механізм виконавчої діяльності ради і саме з цією метою, на наш погляд, може бути уведений до складу виконавчого комітету відповідної ради (ч. 4 ст. 51 та ч. 2 ст. 54¹ ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

В аспекті територіальної організації виконавчих органів ради слід також звернути увагу, що ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» дозволяє раді за певних умов не створювати виконавчі органи. Частина 3 ст. 11 цього Закону

закріплює, що в сільських радах, які представляють територіальні громади, що налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади або сільської ради виконавчий орган ради може не створюватися. У цьому випадку функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово. З такого положення виходить низка висновків: 1) така модель може бути організована виключно на рівні села; 2) рішення приймають два альтернативні суб'єкти – територіальна громада або рада; 3) чисельність територіальної громади має становити до 500 жителів. З цього приводу варто зазначити, що реформа децентралізації й механізм добровільного об'єднання територіальних громад суттєво укрупнили дрібні громади. Тому на сьогодні відсутні випадки, коли чисельність територіальної громади становить до 500 осіб. Про подібну чисельність зараз можна говорити лише в розрізі діяльності старости та організації старостинського округу (ч. 4 ст. 54¹ зазначеного Закону), які є частиною території територіальної громади; 4) у разі неутворення виконавчих органів сільської ради їхні функції здійснює сільський голова. Таким чином, відбувається «територіальне заміщення» одного органу влади на інший. Це досить важливо в територіальному аспекті, оскільки законодавство передбачає таку модель, коли виконавчі органи ради в їхньому класичному розумінні взагалі будуть відсутні й замінені на інший суб'єкт, до якого перейдуть їхні функції.

На наш погляд, вищевказана проаналізована норма є застарілою й такою, що зберігається в законодавстві виключно з метою можливого її застосування в подальшому для організації місцевого самоврядування на деокупованих територіях, де населення певний час може становити менше 500 осіб, оскільки на сьогодні неможливо спрогнозувати, яким чином буде вибудовуватись там процес відновлення дії системи державної влади й місцевого самоврядування.

Виконавчі органи ради не лише створюються й функціонують відповідно до адміністративно-територіального устрою, але й можуть справляти безпосередній вплив на останній. Так, ст. 37 ЗУ «Про місцеве

самоврядування в Україні» закріплює низку повноважень виконавчих органів рад у сфері адміністративно-територіального устрою. Ця норма містить виключно власні (самоврядні) повноваження, які стосуються: 1) підготовки і внесення на розгляд ради питань щодо найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ, парків, скверів, мостів та інших споруд, що містяться на території відповідного населеного пункту, повідомлення про прийняті рішення з таких питань адміністратора інформаційної системи Міністерства юстиції України, з питань найменування (перейменування) вулиць, провулків, проспектів, площ тощо – національного оператора поштового зв'язку, органу ведення Державного реєстру виборців; 2) прийняття рішень про присвоєння, зміну, корегування, анулювання адрес об'єктів нерухомого майна у випадках та порядку, встановлених ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» [476]; 3) підготовки і внесення на розгляд ради пропозицій щодо питань адміністративно-територіального устрою в порядку і межах повноважень, визначених законом.

З аналізу вказаних повноважень виконавчих органів місцевої ради можна навести такі узагальнення щодо їхньої територіальної організації:

1. Законодавець не передбачає і не закріплює за виконавчими органами ради делегованих повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою, що свідчить про вертикальну централізацію цих повноважень.

2. Закріплені за виконавчими органами повноваження більшою мірою не є самостійними, а є технічними. Остаточне рішення за ними ухвалює не сам виконавчий орган, а відповідна місцева рада. Це свідчить про те, що рішення з реалізації повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою, на думку законодавця, мають прийматися демократично, погоджено, колегіально, а не одноосібно, що можливо забезпечити саме в місцевій раді.

3. Виконавчі органи місцевої ради самостійно не реалізують установчих повноважень, які б охоплювали територіальний зміст, не створюють публічно владні структури за територіальним принципом. Це пояснюється тим, що вони не є самостійними органами місцевого самоврядування, а є органами ради.

Водночас рада може формувати власні виконавчі органи за територіальним принципом, підтвердженням чому є розглянута нами вище модель діяльності районних у містах адміністрацій.

Важливими представницькими органами місцевого самоврядування виступають обласні та районні ради. Як указувалось вище, це органи, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, які перебувають у межах відповідних району та області.

У процесі реформи децентралізації влади значного впливу зазнав районний (субрегіональний) територіальний рівень, чисельність якого було скорочено шляхом реорганізації. Відповідне скорочення торкнулось і системи районних рад, які формуються за кількістю районів. Передумовою для скорочення кількості районів, тобто для їхнього фактичного укрупнення, стала реформа добровільного об'єднання територіальних громад, у результаті якого окремі громади укрупнились настільки, що інколи стали дорівнювати території району. Це викликало низку практичних проблем, пов'язаних із забезпеченням паралельного функціонування ради територіальної громади, районної ради та районної державної адміністрації на одній території. І основних проблем дві – розмежування їхньої компетенції та визначення джерел надходжень до відповідного бюджету. Широке запровадження у процесі реформування місцевого самоврядування принципу субсидіарності засвідчило, що районні ради виявились «зайвими» при такій моделі територіальної організації влади. Для збереження районних рад необхідно було розмежувати їхню територіальну основу діяльності з територією рад територіальних громад та забезпечити районним радам статус «представника спільних інтересів територіальних громад», а не однієї територіальної громади. Це призвело до прийняття ВРУ рішення про утворення та ліквідацію районів [494], за яким кількість районів було зменшено з 490 до 136 [507]. Проте навіть за такого реформування обсяг повноважень районних рад залишається незначним і більшою мірою формалізованим. Ці повноваження, на наше переконання, можуть здійснюватися й на іншому територіальному

рівні, тому питання функціонування районних рад, як обов'язкового елемента системи територіальної організації влади має бути переглянута. На наше переконання, вони мають бути перетворені на факультативні органи, утворення або неутворення яких має бути віднесено до компетенції обласної ради.

Важливою проблемою в процесі територіальної організації обласних і районних рад є забезпечення представлення цими органами спільних інтересів територіальних громад. У зв'язку з цим область як регіон країни розглядається як територія, де вирішуються спільні інтереси її населення. Обласні та районні ради є представницькими органами місцевого самоврядування і складаються з депутатів. За рахунок представницького статусу депутата такої ради забезпечується і представницька функція самої ради. Згідно зі ст. 2 ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» саме депутат місцевої ради є представником інтересів територіальної громади, виборців свого виборчого округу [480]. Представництво спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ міст або ОТГ передбачає обов'язкове представлення в районній та обласній раді позиції таких громад під час прийняття рішення. Така позиція може бути представлена депутатом, який репрезентуватися відповідну територіальну громаду. Найбільш ефективною моделлю при представленні такої позиції є належність самого депутата до відповідної територіальної громади. Такого депутата можна вважати обізнаним у справах територіальної громади, таким, що розуміє проблеми, які потребують вирішення. Натомість така модель представлення спільних інтересів територіальних громад в обласній та районній радах має бути гармонізована з виборчим законодавством. Положення ВК України містять інший підхід. Так, при виборах депутатів обласних і районних рад законодавець запроваджує систему пропорційного представництва з відкритими виборчими списками місцевих організацій політичних партій у межах єдиного багатомандатного виборчого округу, що збігається з територією відповідно області чи району. За такого підходу, на наш погляд, роль обласних і районних рад у представленні спільних інтересів

територіальних громад може бути втрачено, якщо виникне ситуація, коли якась територіальна громада області чи району не буде представлена у відповідній раді жодним своїм представником. Для розуміння викладеної позиції необхідно окрему увагу приділити поняттю «спільні інтереси територіальних громад». При цьому важливе значення має механізм формування таких спільних інтересів.

Згідно з ч. 4 ст. 140 КУ органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні й обласні ради. Частиною 2 ст. 10 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» ця конституційна норма деталізована так, що обласні й районні ради є органами місцевого самоврядування, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст у межах повноважень, визначених КУ, цим та іншими законами, а також повноважень, переданих їм сільськими, селищними й міськими радами.

При цьому слід погодитись із П. Ф. Кулиничем, що у ст. 140 ОЗУ йдеться не про існуючі нині сільські, селищні чи міські територіальні громади, тобто ОТГ, а про територіальні громади, що існували до їх об'єднання відповідно до ЗУ «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Ідеться про територіальні громади сіл, селищ та міст, територія яких обмежувалася територіями відповідних населених пунктів. Відповідно, районні та обласні ради були наділені повноваженнями щодо представлення інтересів територіальних громад сіл, селищ та міст, які будували об'єкти для задоволення певних потреб жителів двох чи більше територіальних громад (лікарні, будинки-інтернати, будинки для людей похилого віку тощо). Такі територіальні громади припинили своє існування внаслідок об'єднання у спроможні територіальні громади, територія яких включає не тільки землі в межах сіл, селищ та міст, що увійшли до громади, а й землі за межами населених пунктів (більш докладно про це йшлося в попередніх підрозділах). Такі об'єкти хоча й визнавалися об'єктом права спільної власності відповідних територіальних громад, але перебували не в управлінні органів місцевого

самоврядування таких громад (сільських, селищних чи міських рад), а в управлінні районних чи обласних рад. Згідно з ч. 4 ст. 60 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» встановлено, що районні й обласні ради від імені територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюють управління об'єктами їхньої спільної власності, що задовольняють спільні потреби територіальних громад [213]. Науковець вважає, що в нормах ЗК України та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» термін «спільний інтерес» територіальних громад використовується для позначення наявності у двох чи більше територіальних громад права спільної власності на певний об'єкт нерухомого майна – будівлю, споруду, земельну ділянку тощо. По суті, у цих законодавчих актах термін «спільний інтерес» вживається як синонім права спільної власності територіальних громад на конкретну земельну ділянку, будівлю, споруду, іншу нерухомість (лікарня тощо). На наш погляд, із таким висновком не можна повною мірою погодитися з огляду на аналіз ст. 43 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні». Водночас слід звернути увагу, що в законодавстві поняття «спільні інтереси територіальних громад» дійсно має територіальне забарвлення. У такого колективного суб'єкта спільність інтересів можлива лише з прив'язкою до певної території. Саме завдяки такій територіальності, на думку П. Ф. Кулинича, почали виникати нові терміни, зокрема «територія спільного інтересу територіальних громад» і «територія спільного інтересу суміжних територіальних громад» [214].

На наш погляд, слід підтримати таку класифікацію, оскільки територія спільного інтересу територіальних громад і територія юрисдикції районних чи обласних рад можуть збігатися лише частково. Територією такого спільного інтересу будуть слугувати саме земельні ділянки, на яких перебувають об'єкти, що становлять спільну власність таких територіальних громад і перебувають в управлінні районних чи обласних рад. У разі встановлення навколо таких земельних ділянок відповідних охоронних зон, територія спільних інтересів територіальних громад включатиме ці земельні ділянки й територію таких охоронних зон.

Історично спільна власність територіальних громад з'явилась як первинна щодо комунальної форми власності й становила певну проміжну ланку в механізмі передачі об'єктів із державної власності (яка існувала переважно в моністичному вигляді під час функціонування радянської системи управління) до комунальної власності, що сформувалася зі здобуттям Україною незалежності. Оскільки об'єкти спільної власності територіальних громад перебувають в управлінні районних та обласних рад, то саме на ці органи покладається відповідальність за розроблення проєктів землеустрою щодо формування земельних ділянок чи встановлення (відновлення) меж земельних ділянок та внесення відповідних відомостей до Державного земельного кадастру. Це фактично легалізує такий вид території й дозволяє говорити про організацію влади в її межах.

Крім того, можливості реалізації спільних інтересів територіальних громад на сьогодні засновані не лише на спільній формі власності, а й на можливостях певних форм співробітництва. Такі форми регламентовано в ч. 1 ст. 4 ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» і до них віднесено: 1) делегування одному з суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи декількох завдань із передачею йому відповідних ресурсів; 2) реалізацію спільних проєктів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів; 3) спільне фінансування (утримання) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, об'єктів інфраструктури; 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій, спільних об'єктів інфраструктури; 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [479]. При здійсненні цих форм співробітництва територією спільних інтересів територіальних громад буде територія, встановлена в договорі про співробітництво або така, що зумовлена предметом договору про

співробітництво. Територія спільних інтересів територіальних громад, яка виникає на підставі угод про співробітництво між ними, підлягає визначенню безпосередньо самими територіальними громадами на основі визначених ними в укладеному договорі спільних інтересів щодо використання певних земельних ділянок чи території громад у цілому.

Крім того, серед науковців часто висловлюється позиція, що представлення інтересів територіальної громади має бути пропорційним, тобто таких представників від кожної громади в обласній та районній раді має бути рівна кількість.

Важливе значення мають повноваження, якими наділено обласні та районні ради у сфері питань адміністративно-територіального устрою. Ці повноваження системно містяться у ст. 43 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» в якості виключних повноважень цих органів. При цьому за прикладом сільських, селищних та міських рад ці повноваження можна поділити на територіальні, адміністративно-територіальні та установчі. До числа перших належать: 1) укладення та схвалення угод про об'єднання єврорегіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об'єднання єврорегіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід із нього, затвердження статуту об'єднання єврорегіонального співробітництва та внесення до нього змін; 2) схвалення угод про європейське об'єднання територіального співробітництва, прийняття рішень про утворення європейського об'єднання територіального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід із нього; 3) прийняття за пропозицією відповідних сільських, селищних, міських рад рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань.

До числа других належить прийняття рішень із питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом.

До числа третіх належать: 1) прийняття рішень щодо об'єднання в асоціації, вступ до асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів

місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також про вихід із них; 2) прийняття рішень щодо організації територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні.

З аналізу закріплених за обласними та районними радами повноважень у сфері територіальної організації влади ми робимо такі узагальнення:

1. У зв'язку з відсутністю законодавчої можливості обласних і районних рад створювати власні виконавчі органи, перелік установчих повноважень цих рад, спрямованих на територіальну організацію влади в межах відповідної території, значно вужчий, ніж у сільських, селищних, міських рад.

2. Повноваження обласних і районних рад у сфері адміністративно-територіального устрою цілком збігаються з повноваженнями сільських, селищних, міських рад у цій сфері. Проте сільські, селищні й міські ради мають виконавчі органи, за якими закріплено низку повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою і які вирішуються спільно з відповідною радою. Обласні й районні ради таких органів не мають і подібних повноважень за виконавчим апаратом таких рад не закріплено. Тому з огляду на рівень правового регулювання цих питань положення ст. 43 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині прийняття обласними й районними радами рішень із питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом, перетворюється на декларативну норму.

3. Необхідно забезпечити районним і обласним радам можливість мати власні виконавчі органи. Це дозволить: а) реалізувати вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування щодо можливості органів місцевого самоврядування мати власні організаційні структури (ст. 6); б) позбавитися прямого втручання в питання місцевого значення органів державної влади – місцевих державних адміністрацій; в) реорганізувати механізм узаємодії між державою та місцевим самоврядуванням на регіональному (обласному) рівні.

3.5. Органи самоорганізації населення в системі територіальної організації публічної влади в Україні

Згідно з ч. 6 ст. 140 КУ сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення й наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Система ОСН не набула в Україні практики значного поширення та ефективного використання населенням, однак засади її організації закріплено на рівні КУ, і вона формується за територіальною ознакою, що в контексті нашого кваліфікаційного дослідження має важливе значення для формування цілісної системи територіальної організації публічної влади.

Ключовим питанням, яке потребує розв'язання, є правова природа органу самоорганізації населення, тобто відповідь на питання, чи можна вважати їх органами публічної влади, чи це інші за характером інституції.

Поставлене питання було предметом аналізу різних науковців. Обґрунтовуючи особливості правового статусу цих органів, вчені пропонували багатоманітні погляди на них. Так, Ю. М. Мальчин розвиває ідею про те, що вони є формою розвитку місцевого самоврядування [276]. Т. В. Стешенко розглядає їх як особливу форму участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування [572]. М. Єременко розглядає їх як форму «спільного згуртування громадян» [133]. Н. І. Пеліванова розглядає їх як інститути місцевого самоврядування та громадянського суспільства [337]. Н. В. Мішина звертає увагу на територіальний аспект їхньої діяльності, основою якого є територіальні мікроколективи та їхній статус [291]. А. Ткачук розглядає їх як допоміжну ланку для органів місцевого самоврядування [592]. Представники науки державного управління, зокрема А. В. Кожина [175], розглядають їх як початкові ланки розвитку територіальних громад, що являють собою колективну форму реалізації права громадян на участь у місцевому самоврядуванні. На думку авторів аналітичної

записки «Розвиток інституту ОСН в умовах політики децентралізації влади в Україні», ОСН мають унікальний політико-правовий статус і подвійну природу [513]. Отже, у науці склалися біполярні, іноді взаємовиключні погляди на сутність і правову природу ОСН. З'ясування ж цього питання має виключно важливе значення для встановлення й характеристики їх територіальної основи їхньої діяльності.

Для характеристики вищенаведеного питання в першу чергу необхідно проаналізувати законодавство. Зверніми увагу на те, що загальний ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» відносить ці органи до системи місцевого самоврядування (ст. 5). Проте, як нами вже з'ясовано, система органів публічної влади складається з трьох підсистем – органів державної влади, органів місцевого самоврядування й органів влади АРК. Тому виникає запитання: чи віднесення ОСН до системи місцевого самоврядування перетворює його автоматично на орган місцевого самоврядування? Як видно з аналізу наведеної ст. 5 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», до системи місцевого самоврядування (а не системи органів місцевого самоврядування) включено різні суб'єкти, частина з яких не є органами місцевого самоврядування. Відсутність такого уточнення щодо ОСН у цій нормі Закону не дозволяє одразу віднести їх до органів місцевого самоврядування.

У ст. 1 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» ОСН визначено як представницькі органи, що створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста. Це визначення також не містить чіткої вказівки, що це є органи місцевого самоврядування.

Значно наближує ці органи до органів місцевого самоврядування ст. 14 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», яка закріплює, що сільські, селищні, міські, районні в місті (у разі їхнього створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші ОСН і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

Деталізація цих положень міститься в ч. 8 ст. 16 вказаного Закону, яка визначає, що сільська, селищна, міська, районна в місті (у разі її створення) рада може наділяти частиною своїх повноважень ОСН, передавати їм відповідні кошти, а також матеріально-технічні та інші ресурси, необхідні для здійснення цих повноважень, здійснює контроль за їхнім виконанням. Із цих норм робимо кілька висновків.

По-перше, це необов'язкові органи, вони можуть бути, а можуть і не бути утворені, з чого виходить, що їхня відсутність суттєво не впливає на організацію муніципальної влади й виконання її завдань. При цьому в разі їхнього утворення вони можуть існувати лише в передбачених у законі формах.

По-друге, у разі створення такого органу, він може отримати від ради частину її компетенції, що, на наш погляд, саме в такому разі перетворює його на публічно-владну інституцію, яка може розглядатись як орган місцевого самоврядування.

По-третє, закон чітко зазначає, що саме рада може наділяти ОСН частиною своїх повноважень. Це вимагає розуміння того, про які саме повноваження може йтися. Повноваження ради, що містяться у ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», є її виключними повноваженнями, і, крім неї, їх жодний інший суб'єкт здійснити не може. Тому потребує з'ясування, якими є повноваження.

Особливості функціонування ОСН визначені спеціальним ЗУ «Про органи самоорганізації населення». Стверджувати, що ОСН належить до системи публічно-владних інституцій, можна на основі аналізу ч. 1 ст. 20 цього Закону, де зазначено, що ОСН із питань, віднесених до його повноважень, може приймати рішення організаційно-розпорядчого характеру. При цьому Закон не визначає обов'язковості цих рішень для суб'єктів на певній території діяльності органу самоорганізації населення.

У зв'язку з цим необхідно проаналізувати правову природу рішень організаційно-розпорядчого характеру. Як правило, організаційні та

розпорядчі документи є видом управлінської документації та застосовуються для забезпечення питань управління і регулювання діяльності органів влади, установ, підприємств, організацій, їхніх підрозділів і посадових осіб [141, с. 87–88].

У наказі Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5 «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» наведено визначення розпорядження, постанови, рішення (розпорядчого документа) як акта організаційно-розпорядчого характеру чи нормативно-правового змісту, що видається суб'єктом нормотворення у процесі здійснення ним виконавчо-розпорядчої діяльності з метою виконання покладених на нього завдань та здійснення функцій відповідно до наданої компетенції з основної діяльності, адміністративно-господарських або кадрових питань, прийнятий (виданий) на основі КУ та інших актів законодавства України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана ВРУ, та спрямований на їхню реалізацію, спрямування регулювання суспільних відносин у сферах державного управління, віднесених до його відання [367]. Таким чином, акт організаційно-розпорядчого характеру й нормативно-правовий акт є протилежними за змістом.

У зв'язку з цим основна функція розпорядчих документів – регулювати діяльність органу управління задля виконання поставлених перед ним завдань, одержання максимального ефекту від своєї діяльності та діяльності організації загалом. Розпорядчі документи виконують регуляторну функцію, спрямовану від суб'єкта управління (керівного органу) до об'єкта управління (підлеглих), тобто від керівника організації до керівників структурних підрозділів та їхніх працівників, забезпечуючи безперебійність і безперервність процесу управління, злагоджену роботу всіх органів і ланок управління [514].

Утім ЗУ «Про органи самоорганізації населення» в частинах 1 і 2 ст. 27 чітко відмежовує органи місцевого самоврядування та ОСН, закріпивши, що

органи місцевого самоврядування сприяють здійсненню ОСН їхніх повноважень і координують їхню діяльність. Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи не мають права втручатися в діяльність ОСН, крім випадків, передбачених законом.

Таким чином, ОСН не є в класичному розумінні органами місцевого самоврядування і набувають ознак останніх лише в разі наділення їх додатковими повноваженнями місцевих рад та матеріально-фінансовими ресурсами для здійснення таких повноважень.

У зв'язку з цим виникає питання про те, чи можуть бути ОСН не органами влади взагалі. На наш погляд, такого бути не може з низки причин. По-перше, як уже вказувалось вище, вони закріплені в КУ, яка з огляду на її ознаки та роль закріплює саме системно-структурну організацію механізму держави. Тому цей вид органів належить до цього механізму. По-друге, їхнє правове регулювання здійснюється на законодавчому рівні та містить перелік важливих для розвитку територіальної громади повноважень, які вони мають здійснювати, що свідчить про їхню відмінність від органів громадської організації чи органів управління юридичної особи (підприємства, установи, організації). По-третє, формування самих цих органів та системи управління цими органами передбачає залучення відповідних місцевих рад, які дають дозвіл на створення їх та пов'язані з реалізацією радою її установчих повноважень.

Таким чином, у будь-якому разі ОСН слід вважати органами допоміжного характеру, через які населенням та органами місцевого самоврядування здійснюється вирішення низки питань місцевого значення.

Для окреслення правового статусу ОСН важливе значення має аналіз його компетенції і, особливо, системи делегованих повноважень. Власні повноваження ОСН визначено у ст. 14 ЗУ «Про органи самоорганізації населення». Та навіть закріплення їх у Законі як власних повноважень не означає, що ОСН їх набуває. Норму ст. 14 сформульовано так, що саме місцева рада, яка надає дозвіл на створення органу самоорганізації населення, має

визначити, які саме з числа власних повноважень, встановлених у Законі, буде здійснювати такий орган.

Стаття 14 ЗУ «Про органи самоорганізації населення» містить вичерпний перелік власних повноважень і не закріплює його розширено. Це означає, що місцева рада під час прийняття відповідного рішення про надання дозволу на створення ОСН може обрати власні повноваження, якими наділить цей орган, виключно з наведеного в Законі переліку.

Якщо вона хоче додатково наділити цей орган повноваженнями, то це вже буде делегування повноважень із системи її власних повноважень. Це дозволяє зробити ст. 15 Закону, та при цьому вона не наводить якогось приблизного переліку повноважень, що можуть делегуватися, роблячи лише одне обмеження – це не мають бути повноваження виключної компетенції місцевої ради. У зв'язку з цим можна дійти висновку, що якщо в рішенні про надання дозволу на створення ОСН будуть наявні відмінні від переліку ст. 14 ЗУ «Про органи самоорганізації населення» повноваження, вони відрізнятимуться від переліку повноважень ради, закріпленого у ст. 26 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», і такі повноваження слід вважати делегованими радою. Тільки в такому разі ОСН набуває низки ознак, притаманних органу місцевого самоврядування. Для прикладу можемо навести деякі матеріали із практики створення ОСН.

Так, у рішенні Підгаєцької міської ради «Про надання дозволу на створення органів самоорганізації населення на території Підгаєцької міської територіальної громади» від 28 лютого 2023 р. № 3132 серед 13 повноважень, якими наділено ОСН, збігаються із ст. 14 Закону, тобто є власними – 11 повноважень, 2 повноваження є значно видозміненими порівняно з тими, які пропонуються в Законі, що дає підстави вважати їх делегованими радою [450].

Таким чином, за своїм статусом, ОСН можна вважати допоміжними органами жителів територіальної громади та місцевої ради, які за умов делегування їм повноважень можуть бути наділені ознаками органу місцевого самоврядування, що створюється з метою сприяння вирішенню низки питань

місцевого значення в населених пунктах, що входять до території територіальної громади, або структурних територіальних елементах населеного пункту.

Територія юрисдикції ОСН визначається місцевою радою, яка приймає рішення про дозвіл на його створення та відображається в цьому рішенні. Згідно з ч. 1 ст. 7 ЗУ «Про органи самоорганізації населення» ОСН створюється за територіальною ознакою. Тому кожний елемент територіальної організації ОСН потребує детального дослідження.

Територією, у межах якої діє ОСН, може бути частина території села, селища, міста, району в місті, у межах якої проживають жителі, які обрали цей орган. При цьому територія, у межах якої діє ОСН, визначається рішенням ради, що дала дозвіл на створення:

- а) сільського, селищного комітету – у межах території села, селища, якщо його межі не збігаються з межами діяльності сільської, селищної ради;
- б) вуличного, квартального комітету – у межах території кварталу, кількох, однієї або частини вулиці з прилеглими провулками в місцях індивідуальної забудови;
- в) комітету мікрорайону – у межах території окремого мікрорайону, житлово-експлуатаційної організації в містах;
- г) будинкового комітету – у межах будинку (кількох будинків) в державному і громадському житловому фонді та фонді житлово-будівельних кооперативів;
- г) комітету району в місті – у межах одного або кількох районів у місті, якщо його межі не збігаються з межами діяльності районної в місті ради.

У зв'язку з таким законодавчим закріпленням територій функціонування ОСН проведемо детальну характеристику таких територій та їхнього правового статусу. Для населених пунктів села й селища такою територією є частина їхньої території. Одразу впадає у вічі те, що в цьому пункті об'єднано два різні за характером населені пункти – село й селище. Зокрема, згідно з ч. 6 ст. 1 ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-

територіального устрою України», міста є міськими, а селища й села – сільськими населеними пунктами. У зв'язку з цим території селищ мають за своїм устроєм наближатися до територій сіл, що впливає на територіальні критерії для формування органів самоорганізації населення.

Крім того, у межах території цілого села і так, щоб територія його діяльності не збігалася з територією юрисдикції сільської ради, ОСН може бути сформований лише в такому разі, коли було проведено добровільне об'єднання територіальних громад суміжних сіл або селищ, у зв'язку з чим було сформовано укрупнену територіальну громаду і більшу територію юрисдикції місцевої ради. На сьогодні, у результаті добровільного об'єднання територіальних громад відбулася суттєва розбіжність територій сіл та селищ із територією юрисдикції ради, яка діє в межах усієї територіальної громади. Тому в аспекті законодавчого регулювання йдеться саме про такі території. Водночас на території такого села, селища або міста (населених пунктів), територіальні громади яких об'єдналися, може бути сформований старостинський округ, у якому функціонує староста. Відповідно до ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та Положення про старосту, яке затверджується місцевою радою, староста має сприяти формуванню ОСН. Проте виникає питання, чи вигідно це для старости та його роботи. Вважаємо, що з огляду на законодавчі повноваження ОСН вони не зможуть конкурувати, зашкодити чи навіть якось впливати на діяльність старости, тому у старости немає причин ставити перепони в їхньому створенні. Єдиний можливий механізм впливу існує тоді, якщо в статуті територіальної громади закріплено можливість ОСН ініціювати розгляд у раді певного питання, у тому числі щодо діяльності старости. Проте, на наш погляд, відсутність у ОСН прямих повноважень впливу на старосту слід вважати недоліком їхньої діяльності.

У переліку територій діяльності ОСН є низка територій, які характерні переважно для населених пунктів міського типу – міст. Насамперед це території кварталів. Квартал (city block), відповідно до тлумачного словника, являє собою фрагмент території міста, оточений вулицями або

адміністративними межами з усіх сторін. Квартали також можуть бути обмежені залізницями, береговими лініями та іншими об'єктами, які створюють логічні границі багатокутника [653]. Як указує В. В. Вечерський, назва походить від традиції Стародавнього Риму ділити місто (каструм) на чотири прямокутні чи квадратні у плані частини двома взаємно перпендикулярними вулицями, що перетиналися в центрі, – кардо і декуманус. Здебільшого це забудова території, обмеженої чотирма вулицями, які перетинаються. Площа кварталів у сучасних містах звичайно становить від 2 до 10 га. Забудова кварталів може бути як периметральною (суцільною чи з розривами), так і рядковою, вільною чи садибною. У повсякденності кварталом зазвичай називають частину забудови вулиці, розташовану між двома суміжними вуличними перехрестями [67].

З точки зору територіальної організації публічної влади виникає питання щодо механізму формування територій кварталів, їхньої реорганізації, а також правового статусу. ЗУ «Про органи самоорганізації населення» фактично легалізує територію кварталу, закріпивши її у своїх нормах. При цьому наділяє її публічно значущим характером, оскільки в її межах можуть формуватися органи, що здійснюють низку муніципально-владних повноважень.

Більшість законодавчих актів, які використовують категорію «квартал», діють у сфері містобудування й архітектури. У цих актах це поняття вживається більше як географічна категорія, покликана показати місцезнаходження певної групи об'єктів нерухомості. Згідно із ст. 3 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» відносини у сфері містобудівної діяльності регулюються КУ, Цивільним, Господарським і Земельним кодексами України, цим ЗУ, ЗУ «Про Генеральну схему планування території України», «Про основи містобудування», «Про архітектурну діяльність», «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду», «Про землеустрій», іншими нормативно-правовими актами. Водночас у ч. 2 ст. 10 ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» закріплює, що фінансування робіт з планування території АРК, областей, районів, територій

територіальних громад (у тому числі населених пунктів), районів у містах, кварталів, інших частин території відповідної територіальної громади, проведення містобудівного моніторингу здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, коштів міжнародної технічної та/або фінансової допомоги, у тому числі у вигляді грантів.

Звернімо увагу, що в цій нормі квартал названий як частина території територіальної громади, хоча за результатами реформи добровільного об'єднання територіальних громад частинами території територіальної громади стали адміністративно-територіальні одиниці, у межах яких існували територіальні громади, що об'єднались (нині – населені пункти). Квартал не визначався в законодавстві як адміністративно-територіальна одиниця чи населений пункт. Тому не зрозуміло, як квартал став самостійною частиною території територіальної громади. Остання є територією, що сформувалася в адміністративно-управлінських цілях, із метою організації влади та муніципальної системи управління. Щодо кварталів, то включення їх на рівні з районами у містах до самостійних територій територіальної громади ставить питання про перегляд їх правового статусу, наділення їх додатковими ознаками, у тому числі пов'язаними з організацією влади, порівняно з просто географічною територією. Звертаємо увагу, що в законодавстві квартал розглядався виключно як географічна площа, зокрема як частина території забудови, обмежена червоними лініями або лініями регулювання забудови, з установленим на підставі місцевих правил забудови (за їхньої відсутності на підставі містобудівної документації) режимом землевикористання (див.: [356]). Аналогічне визначення кварталу як частини території забудови міститься у ст. 1 ЗУ «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» [441].

Оскільки, в ЗУ «Про регулювання містобудівної діяльності» йдеться про окреме публічне планування такої території та витрачання на це коштів місцевого бюджету, квартали отримують іншого правового забарвлення, ніж просто географічна територія. Слід також звернути увагу, що повноваження

місцевих рад із планування території закріплено у ст. 27 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», і ці повноваження стосуються території села, селища та міста в цілому. Цей Закон не розглядає квартал як територію, щодо якої здійснюється самостійне планування розвитку. Будучи частиною території міста, питання планування розвитку території міста охоплюють у тому числі території кварталів. При цьому ЗУ «Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду» у ст. 7 до повноважень органів місцевого самоврядування відносить «затвердження та виконання місцевих програм комплексної реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду, його заміни, участь у розробленні та виконанні відповідних державних і регіональних програм».

Водночас виникає питання щодо механізму встановлення меж кварталів. Законодавство не містить безпосередньої відповіді на це питання. Тому це можна вважати прогалиною, і необхідно передбачити відповідні повноваження за відповідними радами з метою забезпечення управління територією міста. У разі якщо такі межі встановлюються відповідною містобудівною документацією, вважаємо, що це має бути безпосередньо зазначено в законі.

Ще однією територією, яка потребує аналізу з точки зору територіальної організації влади ОСН, є територія мікрорайонів. Цікаво, що в цілому законодавство ототожнює за правовим статусом території кварталів і території мікрорайонів [356; 441 тощо]. Водночас ЗУ «Про органи самоорганізації населення» розглядає цю територію окремо від території кварталу, чим закладає підвалини для необхідності їхнього розмежування.

Мікрорайони – це території, які створюються в містах. Мікрорайон являє собою первинну одиницю сучасної житлової забудови та складається з комплексу житлових будинків і розташованих поблизу них закладів повсякденного культурно-побутового обслуговування населення (дитячі садки і ясла, школи, їдальні, магазини товарів першої необхідності), спортивних майданчиків і садів. Житлова забудова є ключовою ознакою міста

(ч. 3 ст. 1 ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України»).

При цьому закон хоча і використовує таку категорію, як «мікрорайон», не визначає правового статусу мікрорайону. Тому не до кінця розкрито його правовий статус, не визначено його як правову категорію. Статистика й дослідження мікрорайонів у різних містах держави дозволяє стверджувати, що вони поділяються на три типи: маленькі (наприклад, Ракове у Хмельницькому), середні (наприклад, Гладківка в Донецьку), великі (наприклад, Троєщина в Києві). Мікрорайон є переважно містобудівною категорією і знаходить свій прояв у праві лише в тій частині, яка має показати особливості його правового статусу.

Мікрорайон був теоретично обґрунтований К. А. Леррі у 1923 р. в Англії та розроблений як структурна соціально-житлова одиниця сельбищної території, що територіально розташована в межах вулиць і об'єднує жителів соціально-побутовим обслуговуванням. У просторовому значенні ідея мікрорайону заснована на таких принципах: 1) територія мікрорайону обмежена вулицями, що дозволяє жителям не переходити дороги за покупками, а дітям – не перебігати дорогу йдучи до школи чи дитсадка; 2) просторовим ядром мікрорайону є парк, який пов'язаний пішохідними алеями з системою озеленення міста: парками інших мікрорайонів і міськими парками. Таким чином, у містах формується мережа зелених смуг, які пов'язують усі житлові двори, парки і сквери та формують систему озеленення й зони відпочинку населення; 3) житлова забудова представлена затишними житловими дворами, утвореними групою житлових будинків – первинним осередком міської структури. Двори просторово відокремлені від мікрорайонного парку й мають свою просторову структуру функціонального зонування; 4) житлова група включає зону озеленення, елементи для відпочинку населення: дитячі та спортивні юнацькі майданчики для ігор, майданчики для спокійного відпочинку жителів, місця для вибивання килимів, вигулу собак, стоянки машин і майданчик для сушки білизни; просторова

структура житлових груп розкрита в бік мікрорайонного парку або зовнішньої зони відпочинку (річки, озера, міського парку) й алеями пов'язана з мікрорайонним центром. Також житлові групи при вході до мікрорайонного парку включають зручно розташовані дитячі садки. Дитячі садки-ясла розміщуються на виходах із житлових груп до парку; 5) у зеленій смузі мікрорайонного парку розташовані торговельні центри повсякденного обслуговування, школи, спортивні заклади, стадіон, клуби. Громадські центри прив'язані до зупинок міського транспорту [288, с. 4].

Таким чином, мікрорайон є структурним територіальним елементом міста й територією юрисдикції ОСН. У зв'язку з цим встановлення меж мікрорайону має відбуватися відповідною місцевою радою, і відповідне повноваження має бути включене до числа повноважень виконавчих органів ради у сфері адміністративно-територіального устрою, що закріплені у ст. 37 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».

Крім того, доцільно надати радам повноваження створювати в кварталах та мікрорайонах свої виконавчі органи на зразок адміністрацій районів у містах. Це дозволить трансформувати території кварталів і мікрорайонів у повноцінні управлінські території та частково деконцентрувати міську владу на рівень цих територій.

Ще однією територією юрисдикції ОСН може бути територія вулиці й територія будинку. При визначенні території будинку йдеться про багатоквартирні будинки в межах державної чи громадської забудови. При визначенні території вулиці йдеться про індивідуальну забудову. У зв'язку з таким законодавчим формулюванням можна дійти висновку, що в разі, якщо територія вулиці не містить індивідуальної забудови, а складається тільки з багатоквартирних будинків, то формування вуличного комітету не передбачено, а можливе лише формування будинкових комітетів або будинкового комітету на декілька будинків. На наш погляд, слід запроваджувати можливості для організації будь-яких організаційно-правових моделей органів самоорганізації населення, сприяти таким чином прояву

активності жителів відповідної території. У свою чергу межі території вулиці та будинків мають встановлюватися містобудівною документацією.

Слід звернути увагу, що законодавство передбачає можливість реорганізації територіальної основи діяльності ОСН. І це визнається однією з підстав дострокового припинення повноважень органу самоорганізації населення. Згідно з ч. 2 ст. 25 ЗУ «Про органи самоорганізації населення» орган самоорганізації населення припиняє свої повноваження також у разі перебудови або реорганізації будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл, селищ, у межах яких вони діють, якщо така перебудова, реорганізація пов'язана з відселенням (переселенням) жителів, які брали участь у зборах (конференції), що заснували цей орган. З такого правового закріплення можна зробити такі узагальнення: 1. Важливою є не будь-яка реорганізація території функціонування ОСН, а така, що пов'язана з відселенням (переселенням) населення, що заснували цей орган. Це означає, що цей орган є представницьким органом певної частини населення, а не території його діяльності як такої. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне підтримати позицію Н. В. Мішиної щодо введення в доктринальний і нормативний обіг терміна «територіальний мікроколектив» для визначення кола осіб, інтереси яких представляє орган самоорганізації населення [291]. 2. Ця норма закріплює правову можливість проведення реорганізації будинків, вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл, селищ, що в котрий раз ставить питання про суб'єктний склад та повноважність на це певних інституцій. По-перше, застосоване поняття «реорганізація» притаманне більше для певних підприємств, установ, організацій, органів влади, ніж для територій, оскільки передбачає певне правонаступництво. У зв'язку з цим ст. 104 ЦК України закріплює такі види реорганізації як злиття, приєднання, поділ та перетворення [616]. Такі категорії не отримали закріплення й використання у правовідносинах, пов'язаних із територіальним чи адміністративно-територіальним устроєм. Навіть ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», який

оновив низку ще радянських правовідносин у цій сфері, не оперує вищевказаними поняттями. Норми цього Закону закріплюють можливість створення, ліквідації, зміни меж території, перехід з однієї категорії в іншу, однак не закріплюють відносини реорганізації. По-друге, у вищевказаній нормі змішано різні за своїм характером предмети суспільних відносин. Так, вулиця, квартал, мікрорайон, район в місті, село, селище є відповідними територіями. Будинок же (як індивідуальний, так і багатоквартирний) – це не територія, а об’єкт нерухомості, розташований на певній території. Тому його не можна ототожнювати виключно з територією і реорганізовувати як територію, що здійснене законодавцем. По-третє, у чинному законодавстві відсутні закріплені механізми реорганізації (у розумінні ЦК України) вулиць, кварталів, мікрорайонів, районів у містах, сіл та селищ, що робить вищевказану норму дискусійною й суперечливою в реалізації.

Реорганізація житлових будинків шляхом їх розселення певною мірою регламентується ЖК України. Згідно з ч. 2 ст. 7 ЖК України непридатні для проживання жилі будинки і приміщення переобладнуються для використання в інших цілях або такі будинки зносяться за рішенням виконавчого комітету обласної, міської (міста республіканського підпорядкування) ради [134]. Крім того, ст. 8 ЖК України передбачає можливість переведення жилих будинків у нежилі. Згідно з ч. 1 цієї статті переведення придатних для проживання жилих будинків і приміщень у будинках державного і громадського житлового фонду в нежилі, як правило, не допускається. У виняткових випадках переведення жилих будинків і жилих приміщень у нежилі може здійснюватися за рішенням органів, зазначених у ч. 2 ст. 7 цього Кодексу. Аналіз наведеної системи суб’єктів, які вирішують ці питання, – виконавчого комітету обласної, міської (міста республіканського підпорядкування) ради – свідчить про суттєву застарілість положень ЖК України та його невідповідність КУ та ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», положення якого взагалі не передбачають можливості створення виконавчих комітетів обласних рад. Згідно зі ст. 110 ЖК України громадяни виселяються з жилих будинків державного і

громадського житлового фонду з наданням іншого благоустроєного жилого приміщення, якщо: а) будинок, у якому знаходиться жиле приміщення, підлягає знесенню; б) будинок (жиле приміщення) загрожує обвалом; в) будинок (жиле приміщення) підлягає переобладнанню в нежилий.

ОСН не наділені законодавством повноваженнями територіального або адміністративно-територіального характеру. Також вони не мають повноважень установчого характеру. З огляду на те, що повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою є виключними повноваженнями відповідної місцевої ради, вона не може їх делегувати ОСН. Тому на сьогодні відсутня будь-яка теоретико-правова конструкція, яка б дозволяла ОСН отримати повноваження в цій сфері. На наш погляд, це є виправданим, оскільки «допоміжний» характер ОСН має враховувати «реальність» тих повноважень, якими його наділяють.

Таким чином, рівнем формування ОСН є допоміжний рівень територіальної організації влади, який включає певні частини населених пунктів (локального рівня) – територію їхніх урбанонімів і топонімів, а також території районів у містах з районним поділом.

Висновки до розділу 3

1. Територіальна організація муніципальної влади організовується в першу чергу на основі спеціальних принципів місцевого самоврядування: 1) правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; 2) підзвітності й відповідальності перед територіальними громадами їхніх органів і посадових осіб; 3) субсидіарності, 4) координації-взаємодії між муніципальними владними інституціями, 5) поєднання централізації та децентралізації.

2. Запропоновано під територіальною організацією муніципальної влади розуміти складне полісистемне утворення, що включає систему адміністративно-територіального устрою й систему суб'єктів місцевого

самоврядування, які перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності одна від одної, мають спільну мету – ефективну організацію та здійснення місцевого самоврядування на відповідній території, зумовлену формою державного устрою.

3. Територіальна організація муніципальної влади є більш складною порівняно з державною, про що свідчить її організація на всіх територіальних рівнях, окрім загальнодержавного. Водночас запропоновано в системі територіальної організації муніципальної влади виділяти так звані факультативні рівні – субрегіональний (райони) та районний у містах. Тому залучати до управління цими територіями окремих суб'єктів чи здійснювати управління ними самостійно має бути сферою повноважень відповідно обласної чи міської ради міста з районним поділом. Крім того, факультативним рівнем, за потреби органів місцевого самоврядування, може бути допоміжний.

4. Особливим інструментом для регламентації специфіки територіальної організації муніципальної влади є статут територіальної громади. Тому запропоновано більш широко використовувати статут для регламентації особливостей територіальної організації місцевого самоврядування. З урахуванням аналізу норм статутів окремих територіальних громад найбільших міст України можемо зробити наступні узагальнення щодо регламентації ними територіальної організації муніципальної влади.

По-перше, питання територіальної організації влади закріплені неоднозначно й по-різному. В одних статутах їм приділено значну увагу, в інших – досить поверхову.

По-друге, норми більшості статутів не відповідають новоухваленому ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», використовують відмінну від закону термінологію, тому потребують узгодження.

По-третє, місцеві ради традиційно закріплюють норми, присвячені адміністративно-територіальному і територіальному устрою, відносини яких є

різними і по-різному врегульовуються.

По-четверте, проаналізовані статuti ухвалювались у містах – обласних центрах ще до реформи добровільного об'єднання територіальних громад, тому не враховують нинішньої складної територіальної структури та не містять регламентації правового статусу територій населених пунктів, статусу їхніх жителів (мікрогромад), статусу старостинських округів та інших аспектів. У зв'язку з цим пропонуємо в подальшому при ухваленні статуту територіальної громади врахувати ускладнений характер її території.

5. Аналіз територіальної громади в системі територіальної організації влади виявив низку недоліків правової регламентації такого суб'єкта. У результаті добровільного об'єднання класифікація територіальної громади на сільську, селищну чи міську себе не виправдовує, оскільки об'єднались різнохарактерні за категоріями територіальні громади. Для узгодження вказаних питань запропоновано розширити види територіальних громад, запровадивши певні проміжні категорії, які дозволять відобразити злиття жителів міських і сільських населених пунктів, – «міськсільські» або «міськселищні». Крім того, доцільно підтримати пропозиції щодо регламентації частини територіальної громади як мікрогромади.

6. Важливе значення для стабільності складу територіальної громади та для вчасного реагування на виклики, що впливають на цей склад, має облік її членів. Від того, яким буде якісний склад територіальної громади, залежатиме кількість активних її членів, які потенційно зможуть взяти участь у колективних формах вирішення питань місцевого значення та здійсненні у такий спосіб публічної влади. У зв'язку з цим необхідно надати кожній місцевій раді можливість самостійно впорядковувати відносини у сфері ведення реєстру територіальної громади та розглядати цей механізм як реалізацію нею дискреційного повноваження, враховуючи особливості власної територіальної громади та її території. Тому ухвалений постановою КМУ Порядок з цього питання має бути лише певним орієнтиром для органів місцевого самоврядування.

7. Запропоновано здійснювати регламентацію технічних питань щодо процедури визначення меж адміністративно-територіальних одиниць нормами конституційного й муніципального права. Це дозволить закріпити пряму залежність організації й діяльності органів місцевого самоврядування від адміністративно-територіального устрою та регламентувати процедури формування, реорганізації, ліквідації, зміни меж адміністративно-територіальних одиниць і утворення, реорганізації чи ліквідації у зв'язку з цим суб'єктів місцевого самоврядування.

Зокрема, питання встановлення меж адміністративно-територіальних одиниць, порядку формування містобудівної документації та інші запропоновано вирішити на рівні ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», ЗУ «Порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» («Про адміністративно-територіальний устрій») чи ухвалити окремий закон «Про територіальну організацію публічної влади».

8. З аналізу повноважень сільських, селищних, міських рад у сфері територіального, адміністративно-територіального устрою та їхніх установчих повноважень можна зробити низку узагальнень.

8.1. Виокремлено серед повноважень сільських, селищних і міських рад повноваження у сфері територіального устрою та у сфері адміністративно-територіального устрою. Перші пов'язані з впливом на територію як на географічний простір, без мети здійснення прямої управлінської діяльності. Вони не змінюють цілісності структури адміністративно-територіальної одиниці, проте запроваджують нові територіальні утворення в її межах із певною метою. Повноваження адміністративно-територіального характеру пов'язані з прямим впливом на адміністративно-територіальний устрій (районування міста, визначення кількості таких районів, утворення старостинських округів, визначення території функціонування органу самоорганізації населення тощо).

8.2. Ради територіальної громади (сільські, селищні та міські) наділені широким обсягом установчих повноважень, пов'язаних із формуванням

системи територіального управління. У зв'язку з тим, що вони є радами громадівського рівня та мають систему виконавчих органів і діють у межах території територіальної громади, від цього залежить обсяг їхнього установчого впливу. За встановленою в законодавстві моделлю вони затверджують старост, можуть формувати районні в місті адміністрації як власні виконавчі органи, приймають рішення про неутворення районних у містах рад, визначають обсяг їхніх повноважень, дають дозвіл на створення органів самоорганізації населення, здійснюють реорганізацію, зміну меж, найменування та перейменування об'єктів топоніміки тощо.

Водночас запропоновано повернути статус самостійної адміністративно-територіальної одиниці населеним пунктам, що існують, – селам, селищам, містам, надавши їм можливість обирати власні органи управління – старостати та старост, юрисдикція яких буде поширюватись на відповідний населений пункт та на прилеглу до нього територію, які в сукупності й будуть становити старостинський округ, населення якого складатиме мікрогромаду.

9. Визначено ч. 3 ст. 11 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» застарілою й такою, що зберігається в Законі виключно з метою можливого її застосування в подальшому для організації місцевого самоврядування на деокупованих територіях, де населення певний час може становити менше 500 осіб, оскільки на сьогодні неможливо спрогнозувати, яким чином буде вибудовуватись там процес відновлення дії влади й місцевого самоврядування.

10. З аналізу повноважень виконавчих органів місцевої ради зроблено наступні узагальнення щодо їхньої територіальної організації.

10.1. Законодавець не передбачає і не закріплює за виконавчими органами ради делегованих повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою, що свідчить про вертикальну централізацію цих повноважень.

10.2. Закріплені за виконавчими органами повноваження більшою мірою

не є самостійними, а є технічними. Остаточне рішення щодо них ухвалює не сам виконавчий орган, а відповідна місцева рада. Це свідчить про те, що рішення з реалізації повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою, на думку законодавця, мають прийматися демократично, погоджено, колегіально, а не одноосібно, що можливо забезпечити саме в місцевій раді.

10.3. Виконавчі органи місцевої ради самостійно не реалізують установчих повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою та не формують публічно владні інституції за територіальним принципом. Це пояснюється тим, що вони не є самостійними органами місцевого самоврядування, а є органами ради. Визначено, що в разі надання їм статусу самостійних виконавчих органів місцевого самоврядування вони мають отримати можливість за потреби формувати свої територіальні представництва. Приміром, за таких умов, у районах міста, щодо яких прийнято рішення про неутворення районних у місті рад, виконавчі органи буде формувати не міська рада, а виконавчий комітет міської ради, або кожний її виконавчий орган зможе сформувати своє територіальне представництво.

11. Запропоновано напрямки вирішення такої важливої проблеми у процесі територіальної організації обласних і районних рад, як забезпечення представлення цими органами спільних інтересів територіальних громад шляхом закріплення обов'язкового представлення в ній депутатів – членів кожної територіальної громади.

12. З аналізу закріплених за обласними та районними радами повноважень у сфері територіальної організації публічної влади виходять наступні узагальнення.

12.1. Повноваження обласних і районних рад у сфері адміністративно-територіального устрою цілком збігаються з повноваженнями рад громад (сільських, селищних, міських) у цій сфері. Проте сільські, селищні й міські ради мають виконавчі органи, за якими закріплено низку повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою, які вирішуються спільно з відповідною радою. Обласні й районні ради таких органів не мають і подібних

повноважень за виконавчим апаратом таких рад не закріплено. Тому з огляду на рівень правового регулювання цих питань положення ст. 43 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» в частині прийняття обласними й районними радами рішень із питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом, перетворюється на декларативну норму.

12.2. Запропоновано забезпечити районним та обласним радам можливість мати власні виконавчі органи. Це дозволить: а) реалізувати вимоги Європейської хартії місцевого самоврядування щодо можливості органів місцевого самоврядування мати власні організаційні структури (ст. 6); б) позбавитися прямого втручання в питання місцевого значення органів державної влади – місцевих державних адміністрацій; в) реорганізувати механізм взаємодії між державою й місцевим самоврядуванням на регіональному (обласному) рівні.

13. За своїм статусом, ОСН запропоновано вважати допоміжними органами жителів територіальної громади та місцевої ради, які за умов делегування їм повноважень можуть бути наділені ознаками органу місцевого самоврядування (публічної влади) і створюються з метою сприяння вирішенню низки питань місцевого значення в населених пунктах, що входять до території територіальної громади, або структурних територіальних елементах населеного пункту (топонімах). У зв'язку з цим надано пропозиції щодо удосконалення територіальної організації ОСН, порядку встановлення та зміни меж територій їх діяльності.

14. Зважаючи на «допоміжний» характер ОСН запропоновано не наділяти їх самостійними повноваженнями територіального або адміністративно-територіального характеру. Водночас визначено доцільним закріпити за ними можливість вносити пропозиції органам місцевого самоврядування стосовно територіальних аспектів території їхньої діяльності.

15. Запропоновано низку напрямків удосконалення системно-структурної й територіальної організації публічної влади в АРК. По-перше,

здійснити раціоналізацію системи управління, оптимізацію кількості управлінських ланцюгів для ефективного надання послуг населенню. По-друге, забезпечити функціональну самостійність органів влади автономії, тобто розширити функції та повноваження цих суб'єктів, у тому числі щодо впливу на республіканський територіальний устрій. По-третє, запровадити механізми якісної взаємодії між органами влади автономії та органами державної влади й місцевого самоврядування, серед яких не лише делегування повноважень, а й проведення спільних організаційних та інституційних заходів. По-четверте, удосконалити внутрішньоорганізаційну будову органів влади АРК.

РОЗДІЛ 4

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: ВІТЧИЗНЯНИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

4.1. Основні проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою України та напрями його оптимізації

Наслідки процесів децентралізації влади, яка відбувалась в Україні протягом останніх років, показали незавершеність цих процесів у низці важливих сфер. Однією з них є територіальна організація влади, пов'язана насамперед із запровадженням оновленого адміністративно-територіального устрою України. Проблеми у сфері адміністративно-територіального устрою в різні періоди намагались виокремити та запропонувати шляхи їхнього вирішення такі дослідники, як В. А. Негода [312], А. І. Доценко [122], Ю. І. Ганущак [81], П. В. Жук [137], В. С. Кравців [201], О. С. Власюк [70], І. Й. Магновський [267] та ін. Нами також здійснена спроба системно виокремити такі проблеми [249]. Проте специфіка цього питання полягає в тому, що проблеми адміністративно-територіального устрою постійно змінюються, прогресують. Це виникає у зв'язку з поступовим реформування низки питань, ухваленням нового законодавства, визначенням нових перспектив розвитку. Тому у 2025 р. низка проблем, на які звертали увагу науковці у 2015–2016 рр., уже вирішені, та натомість виникли нові, які потребують розв'язання. Водночас деякі проблеми є сталими і продовжують існувати роками і навіть десятиріччями. Наприклад, такою проблемою є забезпечення «фінансової спроможності території» [652]. Хоч як це питання намагались вирішити в різні часи шляхом проведення реформ, у тому числі останньої реформи децентралізації влади, все одно залишаються такі території, які не мають достатньої спроможності вирішувати власні питання. Ще однією такою проблемою, яка має давнє коріння, є відсутність стійкого зв'язку між змінами адміністративно-територіального устрою та

реорганізацією органів публічної влади на змінюваних територіях. Враховуючи це, доцільно більш системно підійти до аналізу питання проблем адміністративно-територіального устрою.

Пропонуємо всі виявлені в ході дослідження проблеми сучасного адміністративно-територіального устрою України систематизувати на такі види: 1) правові (пов'язані з недосконалістю правового регулювання); 2) інституційно-компетенційні (пов'язані з відсутністю інституції, до компетенції якої було б віднесено вирішення питань); 3) організаційні (пов'язані з відсутністю закріплених моделей, форм і механізмів формування адміністративно-територіального устрою); 4) матеріально-фінансові (пов'язані з недостатністю матеріально-фінансових ресурсів для формування ефективного адміністративно-територіального устрою).

І група проблем – правові (пов'язані з недосконалістю правового регулювання). Ця група проблем являє собою взаємопов'язану систему, яка включає проблеми різних за юридичною силою рівнів правового регулювання питань адміністративно-територіального устрою.

Першим рівнем правового регулювання адміністративно-територіального устрою є конституційний рівень. До сучасних проблем недосконалості конституційного регулювання адміністративно-територіального устрою слід віднести:

1. Відсутність необхідної й достатньої конституційної основи, яка б установлювала сучасний адміністративно-територіальний устрій. Вважаємо, що положень розділу IX «Територіальний устрій» КУ, який складається з двох статей (132 та 133) [190], недостатньо для чіткого визначення засад територіального й адміністративно-територіального устрою та модернізації нинішнього адміністративно-територіального устрою України. Про необхідність осучаснення такого устрою було зазначено ще в розпорядженні КМУ від 1 квітня 2014 р. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [487]. На наш погляд, цей розділ має містити положення, сформульовані в додатку 3 до цього

дослідження.

Таким чином, вважаємо, що процес реформи адміністративно-територіального устрою необхідно розпочинати зі змін до КУ. Так, в ОЗУ необхідно врахувати наступні положення, що стосуються адміністративно-територіального устрою.

По-перше, слід визначитися з кількістю рівнів адміністративно-територіального поділу та чітко їх закріпити. Хочемо підкреслити, що проблематика моделювання адміністративно-територіального устрою України на базі зарубіжного досвіду, зокрема, згаданого нами в розділі 1 Рішення Єврокомісії № 2001/0046 щодо системи номенклатури територіальних одиниць для цілей статистики (NUTS), доволі популярна у вітчизняних наукових колах. За нашою думкою, заслуговують на увагу наступні пропозиції.

Так, М. П. Орзіх бачив основною складовою частиною територіальної організації влади регіон, адже йому властиві ознаки відносної організаційної відокремленості, цілісності, економічної й демографічної самодостатності, системи державних органів. До складу регіону мають входити: I. Основні самоврядні адміністративно-територіальні одиниці – 1) місто з районним поділом самоврядних територій: столиця м. Київ, найбільші промислові й культурні центри з населенням більш мільйона постійних жителів; 2) місто з районним поділом територій, які є частинами самоврядної території міста, що являє собою економічний і культурний центр з розвинутою промисловістю і місцевим господарством, із чисельністю населення понад 500 тисяч людей; 3) місто (без районного поділу) з чисельністю постійного населення (територіальна громада) понад 50 тисяч людей, з яких не менше половини – промислові робітники та інтелігенція і члени їхніх родин; 4) селище – населений пункт, розміщений при промислових підприємствах, будівництвах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудженнях, із чисельністю населення понад 10 тисяч людей, із яких не менше половини складають промислові робітники й інтелігенція і члени їхніх родин; 5) район (сільський) –

самоврядна територія, що виконує функцію політико-координаційного публічного центру; 6) село – самоврядна територія населеного пункту чи декількох населених пунктів з єдиним органом місцевого самоврядування і перевагою сільськогосподарської виробничої орієнтації; II. Факультативні самоврядні адміністративно-територіальні одиниці – 1) область – частина регіону, що склалася історично, у територіальному колективі якої переважає багатонаціональне населення зі сталими загальними (інтернаціональними, позанаціональними) традиціями; 2) місто-курорт; 3) гірські населені пункти; селище (дачне); 4) зони зі спеціальним економічним режимом. Крім цього, науковець пропонував створювати такі функціональні територіальні одиниці, функціонування яких мало вирішити різноманітні державні, економічні, побутові, освітньо-культурологічні завдання: 1) територіальні округи (національні, виборчі, освітні, судові, митні, поштові, податкові, транспортні тощо); 2) факультативні зони (екологічні, природно-заповідні, курортні, прикордонні тощо) [328, с. 21–23].

Авторський колектив аналітичної записки «Модернізація адміністративно-територіального устрою України: політичний вимір», досліджуючи досвід Республіки Польща і Французької Республіки, вважають, що основою модернізації адміністративно-територіального устрою України має бути поява ще одного рівня – регіонально-адміністративного округу, який об'єднуватиме декілька сусідніх областей, що мають спільні господарські, історичні й культурні зв'язки, задля уникнення диспропорції в економічному розвитку регіонів, сприяння становленню місцевого самоврядування, наближення послуг до населення, стимулювання кооперації між областями і створення сприятливих передумов для реалізації інфраструктурних проєктів. Вчені виділяють дев'ять таких регіонально-адміністративних округів: 1) Північно-західний (Волинська, Рівненська, Житомирська області); 2) Західний (Закарпатська, Львівська, Івано-Франківська, Тернопільська області); 3) Південно-західний (Чернівецька, Вінницька, Хмельницька області); 4) Південний (Одеська, Миколаївська, Херсонська області);

- 5) Центральний (Київська, Черкаська, Чернігівська області);
- 6) Придніпровський (Дніпропетровська, Запорізька, Кіровоградська області);
- 7) Південно-східний (Донецька, Луганська області); 8) Північно-східний (Харківська, Сумська, Полтавська області; 9) АРК [77].

З метою удосконалення територіальної організації влади пропонуємо легалізувати її семирівневу модель (4 обов'язкових і 3 факультативних рівні організації влади), яка включає шестирівневу систему адміністративно-територіального поділу, до складу якого входять регіональний, субрегіональний, громадівський, локальний, допоміжний та районний у містах рівні. Більш докладно про цю модель нами зазначалось у підрозділі 1.6, а також її системно відображено в додатку 2.

По-друге, слід оновити конституційно регламентовану систему адміністративно-територіального поділу, запровадити нову адміністративно-територіальну одиницю – громаду. Такі громади мають з'явитися з урахуванням проведеного добровільного об'єднання територіальних громад і територіально збігатися з конкретними територіями такого об'єднання. На конституційному рівні пропонуємо закріпити, що категорії, статус, порядок утворення, реорганізації, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування громад, статус територій, які не можуть бути віднесені до складу громад, визначається законом.

По-третє, на конституційному рівні треба запровадити статус самостійної адміністративно-територіальної одиниці для кожного населеного пункту – села, селища, міста. Це дозволить жителям цих територій формувати власну систему управління (за зразком польських солецтв) у вигляді обраного старостату й старости, а також самостійно вирішувати питання життєдіяльності власних населених пунктів.

По-четверте, в ОЗУ необхідно закріпити головні повноваження органів державної влади й місцевого самоврядування, які діють з урахуванням територіального поділу на кожному рівні. Це дозволить вирішити питання доцільності існування субрегіонального (районного) рівня.

Крім того, вважаємо за необхідне навести певний коментар до запропонованих у додатку 3 до цього дослідження пропозицій. Насамперед вважаємо за необхідне змінити положення ст. 132 КУ, акцентувавши увагу на принципі децентралізації у здійсненні державної влади. При цьому ключовим чинником таких пропозицій є рекомендації Венеційської комісії, у яких схвалюється підхід щодо відмови від поєднання централізації й децентралізації та перехід виключно до децентралізації.

Крім того, вважаємо, що питання адміністративно-територіального устрою міст Києва, Севастополя мають бути віднесені до повноважень ВРУ.

Пропонуємо на рівні ОЗУ конституювати категорію «адміністративно-територіальна одиниця», чим закласти засади для її подальшого використання в законах. При цьому пропонуємо закріпити щодо кожної такої одиниці, що вона може бути утворена, ліквідована, реорганізована (об'єднана, приєднана), змінена в межах, найменована чи перейменована у встановленому законодавством порядку. Крім того, пропонуємо закласти конституційні підвалини для віднесення до числа адміністративно-територіальних одиниць територій громад і територій населених пунктів.

Пропонуємо на конституційному рівні конкретизувати прилеглі до поселень території, оскільки це потрібно з огляду на їхні різновиди, специфіку, функціональне призначення, що буде становити гарантію для забезпечення принципу повсюдності місцевого самоврядування та забезпечення його спроможності.

Крім того, вважаємо за необхідне закріпити на конституційному рівні засади формування допоміжних функціонально-територіальних утворень (округів) як допоміжного рівня територіальної організації влади, якщо така потреба виникає для більш ефективного управління.

2. Недоліком правового регулювання адміністративно-територіального устрою слід вважати нереалізованість п. 13 ст. 92 ОЗУ в частині ухвалення закону про адміністративно-територіальний устрій. Вважаємо, що ухвалений ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального

устрою України» [464] не можна вважати системним правовим актом. Тому однією з сучасних проблем адміністративно-територіального устрою є неможливість оновлення системи адміністративно-територіального устрою, як це передбачалось у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. При цьому КУ має закріплювати не лише найважливіші засади адміністративно-територіального устрою – перелік та назви адміністративно-територіальних одиниць, кількість рівнів і категорії таких одиниць, порядок їхніх утворення та зміни, систему влади на кожному такому рівні тощо, а й вимагати запровадження деталізації цих конституційних положень виключно на рівні спеціального закону.

Другим рівнем правового регулювання адміністративно-територіального устрою й територіальної організації влади є рівень законів. До сучасних проблем недосконалості законодавчого регулювання цих питань слід віднести:

1. Відсутність системного закону, який би врегулював питання адміністративно-територіального устрою України на всіх рівнях її територіального поділу. Тому наступним кроком у процесі реформування адміністративно-територіального поділу має стати законодавча деталізація конституційних норм.

А. І. Доценко звертав увагу, що в нашій країні розроблено п'ять проєктів Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» (у 1997, 2001, 2003, 2007 та 2010 рр.), які ґрунтуються на різних концепціях вдосконалення (реформування) адміністративно-територіального устрою [122, с. 32]. Дійсно, уперше подібний законопроект було розроблено ще в 1997 р. [459] з метою реалізації ст. 92 КУ, яка вимагала прийняття такого документа. Утім відповідні законопроекти, крім вказаних періодів, розроблялись також у 2013 [395] та у 2018 рр. [405].

Крім того, уже після цього було розроблено та презентовано ще три законопроекти («Про засади адміністративно-територіального устрою України» (№ 1187), «Про засади адміністративно-територіального устрою

України» (№ 2804), «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України» (№ 4664). Незважаючи на те, що набув чинності ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», вважаємо, що слід повернутися до тих законопроектів, які розроблялись у цій сфері, і за їх допомогою визначити напрямки вдосконалення положень вказаного Закону, щоб він набув системного, завершеного характеру.

Розроблення окремих законопроектів у сфері територіальної організації влади супроводжувалось низкою концептуальних питань. Зокрема, законопроект № 1187 [403] засновується на перспективних механізмах реформування адміністративно-територіального устрою, не відображених у КУ, запроваджує категорію «грумада» як адміністративно-територіальну одиницю базового рівня, поняття регіонального, субрегіонального, базового, допоміжного рівнів територіального устрою, які на сьогодні ще не мають конституційної основи.

Ще одним законопроектом, положення якого були спрямовані на врегулювання питань адміністративно-територіального устрою, є проєкт № 2804 [404]. Утім цей законопроект містить суттєві помилки, зокрема застосовує відмінні від КУ правові категорії, ототожнює грумаду й територіальну грумаду, які є різними за своїм правовим і прикладним змістом, тощо. Ці недоліки стали підставою для суттєвого доопрацювання законопроектної бази, результатом чого виявився законопроект № 4664 [414].

Водночас у законопроекті № 4664 проблеми, що існували раніше, вирішено лише частково. Зокрема, залишено систему адміністративно-територіального поділу, яка міститься на сьогодні в КУ, що дозволить провести певні зміни законодавства без змін КУ. У той же час це свідчить про фактичну відмову від упровадження в законодавстві положень Концепції реформування територіальної організації влади та запровадження грумади як адміністративно-територіальної одиниці. Також він запроваджує прогресивні напрямки вдосконалення адміністративно-територіального устрою, зокрема

вводить такі поняття, як поселення та населений пункт, територія територіальної громади, адміністративний центр територіальної громади. Однак він не розглядає їх як окремі адміністративно-територіальні одиниці, що, з нашого погляду, може негативно вплинути на статус населених пунктів. Тому, на наш погляд, жодний із названих законопроектів не позбавлений недоліків.

Вважаємо, що при формуванні змісту нового законопроекту про адміністративно-територіальний устрій слід чітко визначитися з основними поняттями та здійснити розмежування суміжних категорій. По-перше, закріпити поняття адміністративно-територіальної одиниці як частини території держави, яка є просторовою основою організації й діяльності органів публічної влади і правовий статус якої залежить від відповідного рівня адміністративно-територіального устрою, яку створено з метою здійснення ефективного управління регіональними й місцевими справами і розвитку соціально-економічного потенціалу певної території. Ця категорія має вживатись у законодавстві з метою відображення взаємозв'язку системи управління (публічної влади), відповідної території та населення, яке проживає на цій території. За загальним правилом, територія України має поділятися на адміністративно-територіальні одиниці.

2. Потреба закріпити визначення населеного пункту як місця компактного проживання людей. Населений пункт має вживатися більше як географічна, ніж правова категорія, позначаючи систему розселення населення в державі. Проте його межі можуть збігатися з межами адміністративно-територіальної одиниці (коли відсутні прилеглі до населеного пункту території), і в цьому разі така територія може поєднувати статус як населеного пункту, так і адміністративно-територіальної одиниці.

3. Необхідність закріпити сутність поселення як компактного місця проживання людей, що може перебувати як у межах населеного пункту, так і за його межами. У разі реалізації принципу «повсюдності» в системі населених пунктів, відповідні поселення зможуть виникати виключно в межах

відповідного населеного пункту. При цьому воно буде являти явно відокремлене від компактного заселення населеного пункту проживання людей, яке згодом (за умови відповідності необхідним критеріям) зможе претендувати на виокремлення в самостійний населений пункт.

Водночас у такому законопроекті має бути закріплено взаємозв'язок утворення, реорганізації чи ліквідації органів влади як публічних інституцій зі змінами в системі адміністративно-територіального устрою. Тривалий час ці процеси не взаємопов'язані між собою, і на практиці, коли відбуваються зміни адміністративно-територіального устрою (наприклад, розширення меж міста за рахунок прилеглого села) і постає потреба вирішити долю відповідного органу місцевого самоврядування, ці питання вирішуються на засадах цивільного чи господарського законодавства. Проте важливо враховувати й публічний характер органу влади, який впливає на особливості припинення його повноважень, що в конституційному та муніципальному законодавстві системно не врегульовується. Лише останнім часом, норми Прикінцевих і перехідних положень ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» намагаються врегулювати ці питання. Так, пп. 6¹ і 6² вказаного Закону щодо рад територіальних громад і районних рад відповідно закріплюють, що «до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України закінчення повноважень сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів, а також реорганізація сільських, селищних, міських рад, їхніх виконавчих органів як юридичних осіб у зв'язку із змінами в адміністративно-територіальному устрої України здійснюються з урахуванням таких положень...». Ключовим чинником при цьому виступає неможливість припинення повноважень владної інституції до сплину встановленого строку її повноважень. Аналогічний підхід застосовано і до районних рад. При цьому подібний підхід у разі реорганізації адміністративно-територіального устрою має бути використаний для будь-яких представницьких органів, які обираються на визначених строк.

Таким чином, на сьогодні важливо на основі запропонованих нами змін

до КУ ухвалити окремий ЗУ «Про адміністративно-територіальний устрій» або ЗУ «Про територіальну організацію публічної влади», який би деталізував та розвинув оновлену систему адміністративно-територіального поділу України, порядок її зміни та особливості організації публічної влади на кожному територіальному рівні.

Третім рівнем правового регулювання питань адміністративно-територіального устрою є підзаконний рівень, у тому числі локальний. До сучасних проблем регулювання адміністративно-територіального устрою на цьому рівні слід віднести такі:

1. Регламентувати загальні засади створення допоміжних територіально-функціональних округів на законодавчому рівні, із наданням можливостей їхнього формування відповідним ЦОВВ та органами місцевого самоврядування. На сьогодні це робиться актом КМУ.

2. Підвищити роль статутів територіальних громад у регулюванні відносин у сфері адміністративно-територіального устрою. Мова має йти про можливість закріплення в них механізму формування (якщо місто не було поділено на райони) чи ліквідації районів у містах, старостинських округів, територій функціонування органів самоорганізації населення, допоміжних (функціонально-територіальних) округів для роботи комунальних підприємств, установ, організацій. Вважаємо, що такий напрямок значно посилиться починаючи з 1 січня 2027 р. – дати, з якої наявність статутів територіальних громад у цих громадах стане обов'язковою (ч. 2 ст. 19 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні»).

II група проблем – інституційно-компетенційні (пов'язані з необхідністю перегляду повноважень інституції у сфері адміністративно-територіального устрою), як-от:

1. Забезпечити консолідацію дій Уряду та ВРУ в сфері адміністративно-територіального устрою. Зокрема, Уряд має право ліквідувати всі населені пункти, якими згідно із законом є міста, села й селища (ст. 5 ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою

України»), а ВРУ має право встановлювати й змінювати межі міста (яке є одним із населених пунктів) та відносити населені пункти до категорії міст (п. 29 ч. 1 ст. 85 КУ). Виникає ситуація, що стосовно міст повноваження мають різні органи влади. Вважаємо, що за сучасних умов ці повноваження мають перейти до сфери компетенції ради територіальної громади (якщо зміна меж не впливає на зміну території територіальної громади) або, якщо така зміна впливає на зміну території територіальної громади, до КМУ.

2. Закріпити за ВРУ повноваження щодо утворення, реорганізації, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування областей, закріпивши порядок реалізації ВРУ цих повноважень на рівні закону.

3. Закріпити, що утворення, реорганізація, ліквідація, зміна меж, найменування та перейменування територій територіальних громад здійснюється КМУ. На практиці можуть існувати випадки, особливо в ситуації, коли визначені межі не всіх населених пунктів і не повною мірою реалізований принцип повсюдності, коли зміна меж території територіальної громади не буде впливати на зміну меж населеного пункту, що в ній перебуває. Саме в таких випадках ці питання має вирішувати КМУ.

ІІІ група проблем – організаційні (пов'язані з відсутністю закріплених моделей, форм та механізмів формування адміністративно-територіального устрою). На наш погляд, ці проблеми є найчисленнішими і до них слід віднести:

1. Відсутність визначеної кількості рівнів територіальної організації влади в Україні. У зв'язку з цим запропоновано впровадити власну семирівневу модель територіальної організації влади. На кожному з цих рівнів мають вирішуватися різні завдання, а значить, повинні бути різні підходи до реформування.

2. Необхідність переглянути підходи до регламентації статусу окремих адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня. Так, законодавство не регламентує правового механізму формування нових областей, реорганізації тих, що існують, встановлення та зміну їхніх меж,

найменування та перейменування, можливості надання їм особливого статусу тощо. Крім того, сам перелік областей з їхніми назвами закріплено в КУ, що дає підстави відносити повноваження з регулювання цього переліку до сфери відання ВРУ шляхом змін до КУ. Вважаємо, що такий механізм має бути передбачений у законодавстві (приміром, ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України») та здійснюватися з урахуванням запропонованих нами в підрозділі 1.6 критеріїв.

3. Потребу в удосконаленні підходів до визначення міст із спеціальним статусом. Це мають бути не лише столиця, а й інші міста, які будуть відповідати установленим критеріям. Більш докладно з приводу таких критеріїв зазначалось у підрозділі 2.5. Крім того, необхідно розширити категорії адміністративно-територіальних одиниць, які б могли отримати спеціальний статус, включивши до їх складу області. Водночас порядок надання такого статусу має визначатись окремим законом. На наш погляд, це має бути окремий закон, у якому закріплено критерії та порядок надання такого статусу для адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів.

4. Особливу увагу до питань територіальної організації влади в м. Києві. Розмежування та взаємодія різних підсистем влади на цьому рівні мають відбуватися за територіальним принципом – на рівні м. Києва функціонує система місцевого самоврядування, а в районах міста Києва – функціонує виключно система державної виконавчої влади (районні в місті державні адміністрації і ТО ЦОВВ). Це дозволить використати територіальний поділ як інструмент для уникнення компетенційних конфліктів у столиці України.

5. Там, де не було проведено реформи добровільного об'єднання територіальних громад, залишається проблема анклавів, зокрема в м. Севастополі. Вирішити цю проблему запропоновано шляхом ухвалення ЗУ про спеціальний статус м. Севастополя. Більш детально про цю проблему вказано в підрозділі 2.5.

6. Потребу у зміні порядку утворення, реорганізації, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування районів. Пропонуємо в умовах

мирного часу закріпити відповідні повноваження за обласними радами.

При цьому районні ради, районні державні адміністрації і ТО ЦОВВ на цьому рівні мають стати факультативним елементом системи територіальної організації влади (за зразком районних у містах рад). Рішення щодо утворення чи не утворення районних рад буде прийматись обласною радою з урахуванням думки жителів області, а щодо районних державних адміністрацій та ТО ЦОВВ – КМУ на підставі подання обласної ради і за передбаченою в законі процедурою. Відповідь на питання щодо доцільності існування районного рівня лежить у площині функцій і повноважень органів публічної влади, що здійснюються на цьому рівні. Крім того, з року в рік бюджети територіальних громад показують найвищі показники приросту надходжень, що вкотре підтверджує ефективність проведених реформ та результативність на місцевому рівні. Перебравши на себе повноваження районного рівня, територіальні громади показали, що здатні ефективно розпоряджатися отриманими фінансовими ресурсами та нарощувати їх [324]. Водночас подібне реформування повинне мати системний характер і починатися зі змін до КУ.

7. Відсутність закріпленого правового статусу територій територіальних громад і територій населених пунктів як самостійних адміністративно-територіальних одиниць.

При цьому необхідно визначити території територіальних громад як самостійні адміністративно-територіальні одиниці – громади, та населені пункти (села, селища, міста), що входять до складу території територіальної громади, вважати самостійними адміністративно-територіальними одиницями. Жителі таких населених пунктів мають розумітися як мікрогромада й отримати можливості самостійно вирішувати питання життєдіяльності власних населених пунктів. Органами управління на цих територіях мають стати старостати і старости (за зразком польського солецтва).

Ідеальною моделлю при формуванні адміністративно-територіальних

одиниць найнижчого рівня слід вважати таку, за якої збігатимуться територіальні межі дії територіальної громади (мікрогромади), адміністративно-територіальної одиниці та населеного пункту. І така ситуація можлива тільки на рівні сіл, селищ і міст, які і є природними місцями розселення й життєдіяльності людей.

У цілому такий підхід підтвердить розуміння адміністративно-територіальної одиниці як території, у межах якої функціонує її власний владний апарат (суб'єкт) управління, та населеного пункту – як місця компактного проживання людей.

8. Слід більш чітко закріпити муніципально-правовий статус осіб, які проживають у населених пунктах – селах, селищах і містах, передбачивши можливість формувати самостійно власні управлінські структури – старостати та обирати старосту, брати участь у формах здійснення місцевого самоврядування як самостійна мікрогромада щодо власного населеного пункту. Усі ці аспекти можуть бути відображені у статуті територіальної громади, який буде ухвалюватися для жителів всіх населених пунктів відповідної громади.

9. Також необхідно більш чітко закріпити правовий статус осіб, які проживають у «поселеннях». Правовий статус самого поселення визначено в ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України» як території компактного проживання людей за межами населеного пункту, яке не має сталого складу населення та не віднесено до категорії населеного пункту. При цьому жодних кількісних критеріїв у Законі не вказано, що дозволяє стверджувати, що навіть одного будинку за межами населеного пункту достатньо, щоб розглядати його як поселення та пропонувати утворити на його основі населений пункт.

Крім того, звертають на себе увагу певні недосконалості закріплення «поселень», які розглядаються як території, на основі яких у подальшому можливо сформувати населений пункт (село, селище, місто).

Водночас законодавець надає також можливість не формувати на основі

поселення населений пункт, а включити останнє до складу населеного пункту, що вже існує. Так, ст. 8 зазначеного Закону стосується включення поселення до складу населеного пункту. У зв'язку з таким законодавчим регулюванням виникає питання щодо мети такого включення та зацікавленості самих осіб у такому включенні. Ураховуючи дію принципу повсюдності місцевого самоврядування, органи місцевого самоврядування територіальної громади поширюють свій владний вплив як у межах населених пунктів, так і за їх межами, тому особи, які проживають у поселеннях, підпадають під дію правових актів органів місцевого самоврядування територіальної громади. Утім недоліком функціонування у формі поселення є те, що на цю територію не буде поширюватися старостинський округ та виникне певний вакуум при взаємодії жителів такого поселення з органами місцевого самоврядування.

Водночас виникають питання щодо осіб, які проживають у поселенні, – яким чином і де здійснюється реєстрація / декларування їхнього місця проживання, у який спосіб вони можуть реалізувати форми участі у вирішенні місцевих справ тощо. Ці питання в законодавстві не регламентовані, хоча мають бути вирішені.

10. Мають бути закріплені в законодавстві чіткі, об'єктивні та вичерпні критерії для розширення меж міста за рахунок прилеглих територій інших міст, сіл або селищ. Крім того, має бути враховано можливу градацію населених пунктів однопорядкового статусу на категорії, що також вимагає застосування відповідних критеріїв, які нами запропоновані в підрозділі 1.5 цього дослідження.

11. Необхідно вдосконалити поняття «старостинський округ», який має визначатись як територіальна основа діяльності старости та старостату в населеному пункті, що є самостійною адміністративно-територіальною одиницею. Зокрема, межі старостинського округу мають включати території населеного пункту та прилеглі до нього території, щоб у такий спосіб забезпечити повсюдність місцевого самоврядування.

12. Необхідно закріпити таке поняття, як допоміжні функціонально-

територіальні утворення (округи), визначити правовий механізм їхнього формування, який будуть враховувати органи влади, державні та комунальні заклади, характер діяльності яких та особливості надаваних ними послуг більш ефективно може бути реалізований не з урахуванням адміністративно-територіального устрою, а відповідно до встановлених ними функціонально-територіальних округів (прокуратура, органи охорони здоров'я, освіти, комунальні та державні підприємства тощо). Тим паче, що такі території формуються на практиці, проте правовий статус їх не визначено в законі.

13. Недосконалою є і територіальна організація органів самоорганізації населення. Хоча не всі території їхньої діяльності належать до системи адміністративно-територіального устрою, проте всі вони мають бути визначені в законодавстві як території, у межах яких організовується робота публічної влади, та як віднесені до певного виду територій у системі територіального поділу. Більш докладно про це зазначалось у підрозділі 3.5.

14. Особливу увагу слід звернути на забезпечення можливостей народу й територіальної громади реалізовувати власну компетенцію у формах, які організовуються та проводяться відповідно до адміністративно-територіального поділу. Вважаємо, що вичерпний перелік таких територій має бути закріплений у законодавстві про адміністративно-територіальний устрій України. Більш докладно про цю проблему зазначалось у підрозділах 2.1, 3.3.

15. Слід також виділити проблему «центральності» розміщення центрів адміністративно-територіальних одиниць регіонального, субрегіонального та місцевого рівнів, що забезпечить їхню доступність для надання соціальних та адміністративних послуг населенню. На сьогодні адміністративні центри різних територій розміщено хаотично, часто є значна диспропорція у відстанях або наявні природні перепони (ліси, річки тощо), що ускладнюють можливості дістатись такого центру.

IV група проблем – матеріально-фінансові (пов'язані з недостатністю майнових та грошових ресурсів для ефективного функціонування органів публічної влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях). До

числа цих проблем слід віднести:

1. Території територіальних громад, які утворились на основі їхнього добровільного об'єднання як спроможні, на сьогодні не всі відповідають критеріям спроможності. За наведеними статистичними даними за 2021 р., із 1438 громад майже 75 % отримують базову дотацію. При цьому у 40 % громад частка власних доходів у бюджеті менше ніж 50 % [35]. Питання забезпечення «спроможності» завжди були ключовими при проведенні реформи. Ставилась мета подолати дотаційність місцевих бюджетів, що можливо було зробити виключно через проведення такої реформи через укрупнення територій, зміцнення соціальної основи, підвищення інфраструктурних показників для збільшення обсягів податків до місцевих бюджетів та кількості об'єктів комунальної власності, які б перебували в управлінні органу місцевого самоврядування. Критерії спроможності були визначені відповідною методикою, затвердженою рішенням КМУ [421]. Вважаємо доцільним «розморозити» цю реформу не стосовно територіальних громад, а щодо реорганізації конституйованих адміністративно-територіальних одиниць «громад». При цьому така реорганізація має здійснюватися з урахуванням думки членів територіальних громад.

2. Проблема комплексності економічного розвитку територій адміністративних одиниць регіонального і місцевого рівнів. Зокрема, йдеться про посилення асиметричності фінансової спроможності розвитку територій територіальних громад і регіонів [587, с. 74–82]. На практиці маємо велику кількість однопорядкових територій, які суттєво відрізняються одна від одної за багатьма показниками – розміром, чисельністю населення, розвиненістю засобів виробництва, обсягами надходжень до бюджету, рівнем життя населення тощо. Такі розбіжності впливають на якість життя населення та його диференціацію, тому їх слід вважати негативним проявом. При цьому в основі їхнього вирішення лежать питання вдосконалення адміністративно-територіального устрою.

Говорячи про сучасні напрями оптимізації адміністративно-

територіального устрою та перспективи його подальшого розвитку, вважаємо важливим дослідити європейський досвід та визначити, які саме здобутки в цьому напрямку можуть бути сприйняті в Україні. Дослідженню європейського досвіду в цій сфері присвятили увагу велика кількість вчених, серед яких В. А. Салюта [524], Р. Р. Лоза [234], О. Д. Чепель [619], Р. О. Гаврік [74], О. Д. Василюк [60] та ін. [272; 604]. Водночас певні пропозиції, з числа наведених у вказаних дослідженнях або вже реалізованих на практиці, втратили актуальність, у тому числі у зв'язку з тим вектором розвитку адміністративно-територіального устрою, який обрала Україна.

Тому пропонуємо акцентувати увагу саме на тому досвіді європейських країн, який може поліпшити вирішення окреслених нами вище проблем або може бути перспективним напрямком подальшого розвитку адміністративно-територіального устрою й територіальної організації влади в Україні.

Так, слід констатувати, що європейська практика не має досвіду вирішення всіх проблем, які має вітчизняна система адміністративно-територіального устрою зараз. Основним напрямком реформування адміністративно-територіального устрою в європейських країнах було укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць. Як правильно зазначає І. І. Бодрова, Норвегія скоротила кількість муніципалітетів на 40 %, Німеччина – на 41, Швеція – на 74, Данія – на 75, Великобританія – на 79 % [41, с. 14]. Подібні процеси відбулися також у Франції, Угорщині, Чехії, Словаччині, Польщі, Греції, Нідерландах та інших європейських країнах [618]. Таким чином, в європейських країнах зміни адміністративно-територіального устрою відбувались шляхом укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, а не об'єднання жителів, як в Україні. Тому модель зміни адміністративно-територіального устрою, яку обрала Україна, не використовувалась в європейських країнах.

У своєму дослідженні І. І. Бодрова вказує, що досвід реформування територій в країнах Європи показує, що адміністративно-територіальні перетворення не зачіпають, як правило, питання територіального устрою,

який, спираючися на природну характеристику території, її розміри, конфігурацію, є територіальним розподілом населення (населені й міжнаселені території, міста, які виступають опорними каркасами території, сільські населені пункти та ін.) [41, с. 14]. В Україні ж у зв'язку із застосуванням іншої моделі реформування населені пункти залишились без територіальних змін і реформування не зазнали, проте фактично позбавились статусу адміністративно-територіальних одиниць, а сформована територія територіальної громади, хоча і має відповідні органи управління, не набула статусу адміністративно-територіальної одиниці. Таким чином, витоками більшості з вищевказаних нами проблем на найнижчих територіальних рівнях – громадівському й локальному – є те, що реформа адміністративно-територіального устрою в Україні відбувалась через укрупнення (об'єднання) територіальних громад. Реформування самих населених пунктів, які увійшли до складу території територіальної громади, – це перспективи подальших змін.

Новаційні напрямки вдосконалення адміністративно-територіального устрою, які, на наш погляд, можливо в подальшому запровадити в Україні та які вже існують у європейських країнах і апробовані їх практикою, є такими:

1. Щодо правового статусу громади як адміністративно-територіальної одиниці (юридична особа чи ні?). З цього приводу існує досвід Польщі, територіальний поділ якої характеризується наявністю таких рівнів: гміна, повіт, воєводство, з яких гміна є базовою одиницею адміністративно-територіальної системи [319]. При цьому гміна є юридичною особою [234, с. 77], її устрій визначається статутом. Відзначимо, що при створенні, об'єднанні чи розподілі гмін ураховується однорідність за поселенським складом і просторовою структурою території та соціальні й економічні відносини, що склались. За рішенням гмінної ради після попереднього обговорення з жителями чи за їхньою ініціативою можливе створення допоміжних адміністративних одиниць. Крім того, у прийнятті управлінських рішень у гмінах беруть участь близько 80 % жителів, чому сприяє добре розвинута інфраструктура та інтернет-ресурси місцевого значення (у 90,5 %

гмін) [135]. При цьому Польща стикнулася з такими ж проблемами, які постали і в Україні – не було враховано різниці між сільськими та міськими гмінами і різними повітами за ресурсною забезпеченістю та в результаті відбувся розрив між слабо розвиненими й успішнішими регіонами [250].

2. Щодо визначення провідного статусу самої території у вирішенні місцевих справ, а не жителів цієї території. Базовою засадою організації місцевого самоврядування в Іспанії є закріплений у ст. 137 Конституції цієї країни принцип автономії, згідно з яким усі територіальні одиниці, що складають систему державно-територіального устрою країни, а саме муніципалітети (громади), провінції та автономні території, володіють автономією при вирішенні своїх справ [121, с. 108]. Аналогічний підхід містить Конституція Італії, яка у ст. 114 закріплює, що комуни, провінції, столичні міста та області, які є територіальними одиницями, що складають державно-територіальний устрій Італії, є автономними утвореннями з власним статусом, повноваженнями і функціями. В Україні ж принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законами, є принципом місцевого самоврядування та його суб'єктів, а не засадою функціонування адміністративно-територіальних одиниць.

3. Щодо посилення ролі й значення регіонів у державі та вирішення питання щодо обов'язковості чи факультативності районного рівня територіальної організації влади. Яскравим прикладом посилення ролі регіонів в унітарній країні є досвід Італії. У результаті децентралізації регіон отримав досить широкі повноваження, зокрема: прийняття регіонального законодавства та адміністративного регулювання; право законодавчої ініціативи на національному рівні; можливість пропонувати референдуми, призначення трьох делегатів для участі у президентських виборах. Відповідні повноваження було передано регіональним радам та регіональним комітетам як виконавчим органам рад [74, с. 313]. Це свідчить про можливості запровадження нових форм розвитку регіональної влади і в Україні, що

сприятиме врахуванню інтересів регіонів та збільшенню їхніх можливостей самостійно вирішувати питання регіонального значення.

При вирішенні питання щодо обов'язковості чи факультативності районного рівня територіальної організації влади, з нашого погляду, не слід замикатися на традиціях усталеної моделі, яка просто має практику існування, проте не несе корисного навантаження. При цьому позитивним буде досвід Чехії, яка відмовилася від трирівневої структури адміністративно-територіального устрою (муніципалітет, район, область), що існувала з 1960 р., і повернулася до дворівневої структури управління.

4. Щодо врахування різних соціальних факторів при вдосконаленні адміністративно-територіального устрою слід погодитися з Г. В. Макаровим, що важливо враховувати зарубіжний досвід щодо впливу етнічного чинника при плануванні та реалізації наступних етапів адміністративно-територіальної реформи. Для України вивчення такого досвіду є актуальним через наявність на її території місць компактного проживання етнічних меншин [272, с. 55]. Як правильно зазначає дослідник, поступова демократизація політичних систем європейських країн, у тому числі дотримання принципу поваги до прав та інтересів етнічних спільностей, зокрема етнічних меншин, дозволила відпрацьовувати механізми узгодження їхніх інтересів з інтересами держав і домінантних етносів. Одним із інструментів узгодження протилежних інтересів якраз і є адміністративно-територіальний устрій.

4.2. Удосконалення територіальної організації державної влади й місцевого самоврядування

Проблематика вдосконалення територіальної організації державної влади розглядається нами на підставі вже досліджених питань особливостей територіальної організації державної влади в Україні (розділ 2). На основі виявлених нами особливостей можна встановити наявні недоліки в їхній територіальній організації та запропонувати напрямки вдосконалення.

Для територіальної організації державної влади в цілому постає питання

необхідності визначення територіальних меж її поширення. На сьогодні вертикаль державної влади пронизує територіальні рівні включно до субрегіонального рівня (рівня районів), а також є в містах із спеціальним статусом (які вважаються регіональним рівнем територіальної організації влади). На наш погляд, система територіальної організації державної влади як обов'язкові рівні має включати виключно територію України та регіони. Районний рівень на сьогодні поступово перетворюється на певну проміжну ланку, яка згодом, на наш погляд, набуде факультативного характеру з можливостями формування в її межах органів влади або не формування таких. Все буде залежати від низки чинників, у тому числі, від розміру такої території, характеру засобів виробництва, економічних показників, завдань сформованих там органів влади тощо. На сучасному етапі спостерігається суттєве скорочення завдань та відповідно фінансових ресурсів на їхнє виконання, які здійснюють органи влади районного рівня. Насамперед це торкнулось органів місцевого самоврядування, проте мало продовження і щодо районних державних адміністрацій, які виконують роль виконавчих органів районних рад на цьому рівні. Саме це дає нам підстави вважати, що організація влади на районному рівні поступово буде зазнавати трансформації, а згодом може постати питання про закріплення її факультативного характеру. При цьому важливо, щоб такий факультативний характер було запроваджено одночасно і для системи органів місцевого самоврядування, і для системи органів державної влади (збереження однакового підходу дозволить говорити про дотримання принципу народовладдя на цьому рівні).

Стосовно територіальної організації окремих органів державної влади також можна виокремити її недоліки та запропонувати напрямки усунення їх.

Для ВРУ основною специфікою територіальної організації влади є те, що вона діє виключно із загальнодержавним статусом і тому є часто відірваною, відстороненою від питань регіонів. Взаємозв'язок парламенту з регіонами (жителями регіонів) за таких умов відбувається виключно через діяльність там народних депутатів і доведення ними позиції своїх виборців до

відома парламенту. Згідно з ч. 1 ст. 7 ЗУ «Про статус народного депутата України» «народні депутати, обрані в одномандатних виборчих округах, зобов'язані підтримувати зв'язок з виборцями своїх округів. Народні депутати, обрані в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі, здійснюють зв'язок з виборцями, які мешкають на території України, у порядку персонального представництва, визначеному депутатськими фракціями (групами) ВРУ відповідно до закону» [481].

Проте інформування ВРУ в цілому про стан речей в окрузі взаємодії депутата з виборцями не є обов'язком останнього. Це, радше, його право, оскільки багато форм узаємодії, проводити які він може, мають індивідуальний характер – він самостійно «розглядає звернення від виборців, а також від підприємств, установ, організацій, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, вживає заходів для реалізації їх пропозицій і законних вимог, інформує виборців про свою депутатську діяльність під час особистих зустрічей з ними та через засоби масової інформації». Крім того, народний депутат має право брати участь із правом дорадчого голосу в роботі сесій сільських, селищних, міських, районних у містах (у містах із районним поділом), районних і обласних рад та засіданнях їхніх органів (ч. 7 ст. 17 ЗУ «Про статус народного депутата України»), що відкриває механізм до взаємодії з органами влади відповідних рівнів. Проте, на наш погляд, форм роботи депутата замало, щоб парламент міг системно вирішувати питання регіонів та взаємодіяти з ними.

Розуміємо, що структурувати парламент або його внутрішні елементи так, щоб забезпечити їм територіальне представництво неможливо. Це може порушити суть самого парламенту, як загальнодержавного представницького органу влади. Тому з метою вдосконалення його територіальної організації вважаємо за доцільне розглянути можливість запровадження функціонування другої палати, яка б опікувалась представленням інтересів регіонів [244; 580, с. 178–180]. Формування цієї палати враховувало б територіальний принцип і відбувалось з урахуванням пропорційного представництва рівною кількістю

депутатів від кожного регіону – 24 області, АРК, м. Київ, м. Севастополь. При цьому вважаємо за необхідне нагадати, що на Всеукраїнському референдумі 16 квітня 2000 р. народ схвально висловився за реформування ВРУ у двопалатний парламент [472]. Втілення вказаних пропозицій передбачає зміни ОЗУ. Проте слід згадати, що подібні проекти КУ, у яких передбачалось запровадження бікамерального парламенту, вже ставали предметом громадського обговорення [308; 401].

Проблеми територіальної організації влади президентури певною мірою аналогічні до парламенту України. З нашого погляду, вони полягають у наступному.

По-перше, слід вирішити проблему забезпечення представлення інтересів ПУ на місцях (виключно в регіонах та субрегіонах) особами, які цілком належать до системи управління ПУ, виокремивши їх із системи виконавчої влади. Це вимагає перегляду правового статусу МДА, зміни підходів до віднесення їх до системи виконавчої влади. Як було доведено в попередніх розділах, вони мають бути реорганізовані на контрольно-наглядові органи в підпорядкуванні ПУ. У зв'язку з механізмом формування, МДА мають стати підзвітні, підконтрольні та відповідальні перед ПУ. Фактично в їхній особі будуть відновлені представництва ПУ на рівні областей із чітко визначеною контрольно-наглядовою формою роботи, яка буде полягати в нагляді за додержанням законності з боку органів місцевого самоврядування [242]. На врегулювання цих відносин спрямовано положення законопроектів № 4298, № 13150 та № 14048 [396; 397]. І хоча ці законопроекти мають на меті насамперед запровадити механізм державно-правового нагляду за системою місцевого самоврядування, вони фактично закладають засади для майбутньої реорганізації моделі державного та муніципального управління на рівні областей і районів.

Як передбачається, зміна статусу МДА фактично виключить із системи їхніх повноважень велику кількість виконавчих повноважень [260]. Так, закріплено, що місцева державна адміністрація на території відповідної

адміністративно-територіальної одиниці забезпечує здійснення координаційних повноважень, повноважень із забезпечення законності та окремих повноважень місцевого самоврядування.

При цьому остання група передбачених повноважень, з нашого погляду, має бути реформована шляхом передачі їх новоствореним виконавчим органам районних та обласних рад. На сьогодні це питання неможливо вирішити без зміни КУ, водночас згідно з її ч. 2 ст. 157 вона не може бути змінена в умовах воєнного або надзвичайного стану [190]. При цьому створення таких органів є вимогою сучасного стану територіальної організації влади в Україні та одним із європейських стандартів розвитку місцевого самоврядування (ст. 6 Європейської хартії місцевого самоврядування). Тому питання щодо їхнього формування, на наш погляд, є питанням часу.

У результаті такого реформування МДА, по суті, перестануть бути органами виконавчої влади, тому їхнє існування в системі впливу ПУ як органів із забезпечення законності є цілком виваженим. І хоча в законопроекті № 4298 МДА визначаються як інституції, що здійснюють виконавчу владу (ч. 2 ст. 1), це слід розглядати як певний процес їхньої трансформації, а остаточно їхній правовий статус визначиться тільки після апробації цього «префектурного типу» практикою функціонування [300; 635].

Ще одним питанням, яке виникає у процесі реформуванні системи виконавчих органів та розмежування сфер впливу на них із боку ПУ та Уряду, є питання території їхньої діяльності. Підтверджуємо свою тезу, висловлену в попередніх розділах дослідження про те, що нинішні субрегіони, які представлено у вигляді районів, із часом у процесі реформування можуть перетворитись на факультативний рівень територіальної організації влади (за зразком районів у містах). А тому виникає питання щодо фактичної потреби (необхідності) формувати на рівні районів МДА префектурного типу. Основним призначенням цих органів буде здійснення державно-правового нагляду за місцевим самоврядуванням. Тому виникає запитання про те, за якою кількістю органів місцевого самоврядування має здійснюватися нагляд в

межах району. У результаті слід враховувати кількість територій територіальних громад у межах районів та в межах областей.

Якщо проаналізувати сучасне районування України, можна зробити певні висновки щодо системи рівнів територій. По-перше, кожен район містить від 2 до 33 територій територіальних громад. У зв'язку з цим виникає питання щодо доцільності формувати органи префектурного типу в районах, де існує до 10 територій територіальних громад, і відповідно такою самою є кількість органів місцевого самоврядування, за якими слід здійснювати нагляд. Вважаємо, що за таких умов нагляд зможуть виконувати регіональні МДА префектурного типу. По-друге, слід визначитися з навантаженням на обласні державні адміністрації і порахувати кількість органів, за якими вони будуть наглядати. На основі даних кодифікатора адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад (<https://mindev.gov.ua/diialnist>) обрахунки показують такі результати щодо кількості територіальних (тер.) громад за областями:

Вінницька область – 63 тер. громади, Волинська – 54 тер. громади, Дніпропетровська – 86 тер. громад, Донецька – 66 тер. громад, Житомирська – 66 тер. громад, Закарпатська – 64 тер. громади, Запорізька – 67 тер. громад, Івано-Франківська – 62 тер. громади, Київська – 71 тер. громада, Кіровоградська – 49 тер. громад, Луганська – 37 тер. громад, Львівська – 73 тер. громади, Миколаївська – 52 тер. громади, Одеська – 91 тер. громада, Полтавська – 60 тер. громад, Рівненська – 64 тер. громади, Сумська – 51 тер. громада, Тернопільська – 55 тер. громад, Харківська – 56 тер. громад, Херсонська – 49 тер. громад, Хмельницька – 60 тер. громад, Черкаська – 66 тер. громад, Чернівецька – 52 тер. громади, Чернігівська область – 57 тер. громад.

Таким чином, найбільша кількість територій територіальних громад в області становить 91 (Одеська область), а найменша – 37 (Луганська область)), що свідчить про значні диспропорції та необхідність застосування диференційованого підходу при формуванні наглядових структур. При цьому

кількість органів місцевого самоврядування, за якими слід забезпечити нагляд, відповідає кількості територій територіальних громад. Вважаємо таку кількість цілком прийнятною для того, щоб забезпечити нагляд за законністю їхньої діяльності з боку однієї МДА з префектурними функціями. Водночас із метою оптимізації процесу здійснення нагляду можливо законодавчо дозволити обласній державній адміністрації за потреби формувати територіальні представництва свого апарату в районах.

По-друге, посиленню територіальної організації влади ПУ сприятиме забезпечення можливості для його структурних елементів апарату формувати територіальні представництва. Як зауважує Н. В. Коваль, на сьогодні не представлено офіційної кількості допоміжних органів при ПУ. Їхня кількість періодично змінюється залежно від потреб у суспільстві й наявності вагомих обставин для їхнього створення [170, с. 100]. При цьому відсутні єдині підходи до формування й функціонування системи органів при ПУ. На ці проблеми звертають увагу різні вчені [47].

Вважаємо необхідним унормувати на рівні указу ПУ порядок і механізм створення ним консультативно-дорадчих органів, а також передбачити можливості існування цих органів із регіональним статусом. Крім того, доцільно розробити типові положення щодо різних видів сформованих ПУ консультативно-дорадчих, допоміжних органів (комісій, рад, комітетів, інститутів, фондів, управлінь, центрів, робочих груп, асамблей тощо), які дозволять визначати правовий статус кожного виду органу, порядок його взаємодії з іншими органами влади, можливості організації його територіальних підрозділів тощо.

Потребує також удосконалення територіальна організація влади КМУ. Насамперед необхідно забезпечити вертикаль виконавчої влади, яка б перебувала у підзвітності, підконтрольності та відповідальності виключно щодо КМУ. Ситуація, що склалася з подвійним впливом з боку Уряду та ПУ на діяльність МДА, із перевагою в цьому впливі ПУ (оскільки відповідальні адміністрації саме перед ним), вимагає перегляду. Це дозволить забезпечити

ефективне функціонування на міжрегіональному, регіональному, субрегіональному та у визначених випадках інших рівнях ТО ЦОВВ, які перебувають виключно в системі виконавчої вертикалі.

Також слід забезпечити таку модель, за якої б здійснення державної виконавчої влади на місцях забезпечувалось виключно територіальними органами ЦОВВ за галузевим принципом.

Єдиним органом загальної компетенції в цій системі має виступати тільки КМУ. При цьому Уряд також може формувати свої допоміжні консультативно-дорадчі органи. Допоміжний орган утворюється як: 1) комісія, 2) комітет, 3) організаційний комітет (координаційний центр), 4) рада, 5) робоча група, 6) урядова комісія, 7) міжвідомча робоча група [342]. При цьому Урядом, на відміну від ПУ, затверджене Типове положення про консультативний, дорадчий та інший допоміжний орган, утворений Кабінетом Міністрів України [588], що слід вважати позитивним аспектом регулювання цих відносин. Проте вказане положення не містить указівок щодо можливості формувати територіальні представництва цих органів. На наш погляд, така можливість могла би бути використана постійно діючими допоміжними органами з метою більш ефективної реалізації покладених на них завдань та сприяти деконцентрації влади уряду.

Особливо важливе значення має територіальна організація ЦОВВ, яка здійснюється ними переважно через формування власних територіальних органів. Питання місця ЦОВВ та системи їхніх територіальних органів у системі територіальної організації влади в Україні нами детально розкрито в підрозділі 2.3. Для вирішення завдань цього підрозділу вважаємо за доцільне акцентувати саме на недоліках територіальної організації цих органів та виокремити напрямки усунення цих недоліків.

Щодо функціонування самих ЦОВВ слід зазначити, що вони діють із загальнодержавним статусом, проте можуть забезпечувати деконцентрацію своєї влади на місцевий рівень шляхом: 1) формування територіальних органів; 2) проведення індивідуальних форм роботи їхнім керівництвом;

3) формування консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів.

Територіальність характерна при формуванні та організації роботи територіальних органів.

При формуванні консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів зазначається, що вони можуть утворюватися для розгляду наукових рекомендацій та проведення фахових консультацій з основних питань діяльності, інші постійні або тимчасові консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи. У міністерстві кількісний та персональний склад цих органів і положення про них затверджує міністр. Таким чином, можливості таких органів мати свої територіальні підрозділи можуть бути визначені у відповідних положеннях. При цьому слід звернути увагу, що законодавець ухвалив тільки типові положення про колегію ЦОВВ [434], оминувши увагою необхідність прийняття типового положення про інші допоміжні органи. У зв'язку з цим пропонуємо передбачити можливість для таких органів, за потреби та необхідності ефективної реалізації поставлених завдань, формувати територіальні підрозділи.

Низка проблемних питань стосуються територіальної організації ТО ЦОВВ. По-перше, хочемо зазначити, що це питання тісно пов'язано з особливостями територіальної організації системи виконавчої влади на місцях у цілому, враховуючи й специфіку функціонування МДА та спільні рівні територіальної організації. Тому пропонуємо аналізувати недоліки функціонування ТО ЦОВВ та МДА разом.

Ураховуючи запропоновану нами модель організації виконавчої влади на регіональному, субрегіональному та, у визначених випадках, інших територіальних рівнях, а також пропозиції щодо надання органам публічної влади субрегіонального рівня факультативного характеру (про це докладно зазначалось у підрозділах 2.3, 2.4), можемо зазначити наступне.

Реформування МДА та перетворення їх на органи префектурного типу має безпосередньо вплинути на правовий статус ТО ЦОВВ. Перерозподіл виконавчих повноважень, які здійснюють МДА, та їхнє зосередження

переважно на питаннях державно-правового нагляду перетворить ТО ЦОВВ на ключові суб'єкти державної виконавчої влади на місцях. Це підтверджується тим фактом, що згідно з вищенаведеним законопроектом № 4298 за територіальними органами передбачається здійснення державного нагляду з боку реформованих місцевих державних адміністрацій. Так, згідно з ч. 3 ст. 14 законопроекту до повноважень місцевої державної адміністрації «належать повноваження із забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод людини і громадянина, виконання КУ та ЗУ, актів ПУ, КМУ, інших органів виконавчої влади територіальними органами ЦОВВ, що здійснюють свої повноваження на території відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також виконання КУ та ЗУ сільськими, селищними, міськими, районними в місті радами, їхніми виконавчими органами, сільськими, селищними, міськими головами, обласними, районними радами.

Вважаємо, що основною територіальною основою для діяльності ТО ЦОВВ та для місцевих державних адміністрацій має стати територія області. Території районів, територіальних громад, міст або їх сполучення (приміром, міжрегіональне) при цьому мають розглядатись як факультативний рівень, який може бути використаний установчим органом (відповідним ЦОВВ та ПУ) за потреби та у випадках, визначених у законі.

Органи державної влади мають формувати свої територіальні представництва виключно з урахуванням запропонованих нами в підрозділі 1.6 критеріїв, із метою надання відповідного виду послуг та у зв'язку з неможливістю делегування повноважень щодо цих послуг окремі ЦОВВ мають отримати можливість формувати свої територіальні органи і на нижчих за регіональний рівнях.

Принагідно зазначимо, що в науці конституційного й муніципального права існують комплексні роботи, у яких досліджено питання делегованих повноважень [11; 57; 317; 599]. Для цілей цього дослідження зазначимо, що механізм делегування є дієвим способом продовження державної влади на найнижчі територіальні рівні управління, на яких формування її інституційної

системи є недоцільним, неефективним, недемократичним, проте необхідно здійснити низку державних функцій.

Раціональна територіальна організація державної влади має особливо важливе значення для функціонування усього механізму здійснення публічної влади на відповідній території. Її постійна взаємодія з системою місцевого самоврядування та з органами влади в АРК, можливості впливати на територіальний устрій держави та на правове регулювання обсягів компетенції та елементи правового статусу останніх безпосередньо відбивається на їхній територіальній організації.

Проблеми територіальної організації муніципальної влади на сучасному етапі її розвитку є особливо важливими та надзвичайно болюче впливають як на механізм здійснення місцевого самоврядування, так і на його ефективність.

Прикладами тому можуть слугувати останні зміни у сфері адміністративно-територіального устрою на рівні районів, результатом яких стало укрупнення районів як адміністративно-територіальних одиниць, що потягло за собою необхідність вирішення питань про подальше функціонування районних державних адміністрацій, районних рад, ТО ЦОВВ, які функціонували на районному рівні, налагодження їхньої взаємодії з сільськими, селищними, міськими радами, сформованими після добровільного об'єднання територіальних громад. Тобто територіальний фактор на сьогодні є ключовим і визначає подальші можливості місцевого самоврядування фінансового, соціального, політичного та іншого спрямування. Звісно, переважна більшість цих проблем вирішуються шляхом удосконалення їхнього правового врегулювання, однак при цьому дискусійним залишається механізм такого врегулювання та модель територіальної організації, що має бути закріплена. Для його правильного обрання необхідно чітко розуміти сутність самих проблем, а також можливі способи їхнього розв'язання.

Проблематиці територіального устрою України й територіальної організації місцевого самоврядування приділяли увагу такі вчені, як І. І. Бодрова [41; 690], В. О. Серьогін, С. Г. Серьогіна, Г. Г. Гриценко й

О. М. Омеляненко [696], Р. В. Губань [94], В. І. Ковтун і Ю. Зезуль [173], О. І. Дем'янчук [102], А. Б. Гетьман [88], О. О. Гречко [90, с. 121] та інші вчені [636; 663; 666; 676].

Безперечно, адміністративно-територіальний устрій має важливе значення як для функціонування органів державної влади, так і органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Від досконалості та прозорості правил його встановлення напряду залежить ефективність функціонування органів публічної влади, встановлюються параметри дії нормативно-правових актів у просторі та за колом осіб, визначається сфера юрисдикції органу влади чи його посадової особи. Тому важливо комплексно висвітлити проблеми територіального характеру, що виникають на сучасному етапі у сфері місцевого самоврядування або із залученням суб'єктів місцевого самоврядування та створюють перепони для подальшого розвитку останнього. Це ті проблеми, які пов'язані з територіальною основою діяльності місцевого самоврядування та її сучасними реаліями.

Територіальну організацію місцевого самоврядування слід визнати складнішою за територіальну організацію державної влади, оскільки система місцевого самоврядування формується на всіх територіальних рівнях, окрім державного, а система державної влади — переважно на загальнонаціональному й регіональному. Це впливає і на специфіку територіальної організації місцевого самоврядування і на обсяги проблем, які виникають.

З метою логічного аналізу наявних проблем територіальної організації місцевого самоврядування доцільно здійснити їхню систематизацію. На наш погляд, у першу чергу їх слід поділити на проблеми: 1) адміністративно-територіального устрою територій функціонування місцевого самоврядування; 2) системно-структурної організації місцевого самоврядування, пов'язані з його територією. Крім того, проблеми територіальної організації місцевого самоврядування слід поділити на ті, що виникають на рівнях: 1) регіональному; 2) субрегіональному;

3) громадівському; 4) локальному; 5) районів у містах. Пропонуємо при формулюванні конкретних прикладів проблем орієнтуватися на вказані критерії класифікації.

I. Проблеми адміністративно-територіального устрою територій функціонування місцевого самоврядування.

Ця група проблем розглядалась нами у підрозділі 4.1, у якому аналізувались наявні проблеми та напрямки удосконалення адміністративно-територіального устрою в державі. Тому, не дублюючи попередніх положень, хочемо звернути увагу на окремі проблеми адміністративно-територіального устрою територій функціонування місцевого самоврядування, щодо яких не було згадки або вона була поверхневою.

1. Першою такою, на наш погляд, загальною проблемою, яка негативно впливає на стан адміністративно-територіального устрою територій функціонування місцевого самоврядування, є недостатність правової регламентації адміністративно-територіального устрою України в цілому.

Насамперед для запровадження таких категорій, як «громада» – адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, «регіональний», «субрегіональний», «громадівський», «локальний» «допоміжний» рівні територіального устрою, необхідно створити відповідні конституційні засади. Ці категорії активно вживаються в доктрині та в законодавстві, особливо така категорія, як «регіон». Проте вони мають бути легалізовані в законодавстві з розкриттям їхнього змісту.

Крім того, недосконалість правової регламентації адміністративно-територіального устрою України в цілому, про яку ми зазначили вище, полягає в неспроможності законодавця ухвалити комплексний, системний закон про адміністративно-територіальний устрій. Так, наприкінці липня 2023 р. парламент України спромігся ухвалити ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», який вдалося прийняти насамперед як спосіб вирішення проблеми дерадянзації адміністративно-територіального устрою України. У зв'язку з цим цікаво, що

назва внесеного законопроекту («Про децентралізацію порядку вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України») не збігається з назвою фактично прийнятого закону (ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України»). Така назва викликала питання щодо предмета правового регулювання прийнятого закону та обсягів регламентації в ньому питань адміністративно-територіального устрою України. Водночас, керуючись преамбулою прийнятого ЗУ, можна зробити висновок, що він вирішує всі питання адміністративно-територіального устрою. Утім аналіз змісту цього Закону показує, що там не знайшли відображення особливості адміністративно-територіального устрою регіонів, у тому числі, АРК, областей, міст зі спеціальним статусом, відсутнє системне регулювання статусу територій територіальних громад, старостинських округів, допоміжних функціонально-територіальних утворень тощо.

Деякі питання недостатньо регламентовані, зокрема правовий статус населених пунктів та поселень за межами населених пунктів, порядок віднесення території до певної категорії, порядок визначення адміністративного центру відповідної адміністративно-територіальної одиниці тощо.

Усе це свідчить, що вищезначений закон не є системним документом і не регламентує всіх питань адміністративно-територіального устрою. Це вносить елементи правової невизначеності при застосуванні п. 13 ст. 92 КУ в контексті того, чи можна вказаний закон вважати законом про адміністративно-територіальний устрій України.

2. Наступною проблемою недосконалості адміністративно-територіального устрою на рівні місцевого самоврядування є проблема термінології, що застосовується. При цьому проблема стосується більшою мірою саме муніципальної влади, оскільки організація державної влади має обмежене здійснення на громадівському та локальному територіальних рівнях.

Для успішного проведення реформи децентралізації влади відбулася фактична підміна поняття «адміністративно-територіальна одиниця» на поняття «територія територіальної громади», а при проведенні реформи вона позначалась не як реформа добровільного об'єднання територіальних громад, а як реформа адміністративно-територіального устрою, що на практиці, з нашого погляду, не відповідало дійсності.

Водночас території сіл, селищ, міст, які вважались адміністративно-територіальними одиницями і територіальні громади яких увійшли до складу об'єднаної громади, продовжили існування в незмінних межах, проте перестали регламентуватись як адміністративно-територіальні одиниці, а стали позначатись як населений пункт (див.: [464, ч. 2 ст. 1]). У зв'язку з цим відбувся «розрив» територіальної та соціальної основ місцевого самоврядування. При цьому конституційно-правовий статус адміністративно-територіальної одиниці не змінюється, зокрема щодо того, що вся територія України складається з адміністративно-територіальних одиниць, на що опосередковано вказують положення ч. 1 ст. 143 КУ.

Поруч із цим простежується нечіткість визначення деяких категорій, зокрема поняття «місто» в законодавстві сформульовано досить загально, без указівки та розкриття всіх необхідних ознак. Крім того, місто характеризується виключно як населений пункт, хоча для цілей ефективної територіальної організації влади, на наш погляд, воно має характеризуватись також як адміністративно-територіальна одиниця. Недосить чітким є визначення селища та регламентація його ознак, що буде становити питання при його співвідношенні з характеристиками міста.

У зв'язку з вищевказаними суперечностями нереалізованими залишились завдання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади щодо формування системи адміністративно-територіального устрою [487]. З цією метою в Концепції було запропоновано узгоджені підходи до системи адміністративно-територіальних одиниць, принципів організації територій тощо. Саме на новому адміністративно-

територіальному устрої планувалося вибудувати оновлену систему управління на місцях (сформувати органи влади, систему посадових осіб), забезпечити якісну систему надання послуг населенню, сформувати систему спеціалізованих округів із надання відповідних послуг, забезпечити самодостатність та фінансову самостійність місцевого самоврядування в кожній адміністративно-територіальній одиниці, визначити особливості повноважень на кожному територіальному рівні. Натомість маємо ситуацію, коли процес децентралізації рухається без системного оновлення адміністративно-територіального устрою України, а забезпечувати самодостатність та фінансову самостійність місцевого самоврядування доводиться не в адміністративно-територіальних одиницях, а в межах територій територіальних громад, які не збігаються з адміністративно-територіальними одиницями.

3. Ще один блок проблем становлять недоліки у процедурі організації територій. Так, дещо суперечливими, на наш погляд, є запропоновані механізми зміни меж села та селища, зокрема в частині того, за рахунок якої території може бути змінено території села чи селища, чи можуть такі зміни відбуватися за рахунок меж міста та як це співвідноситься із закріпленими в ст. 85 Конституції України повноваженнями ВРУ. Не зовсім обґрунтованим виглядає запропонований порядок включення поселень до складу міст, селищ та сіл з огляду на запровадження в Україні принципу повсюдності місцевого самоврядування.

Крім того, запровадження такої категорії, як поселення викликає низку додаткових питань щодо ознак такого поселення та порядку реєстрації місця проживання людей в цьому поселенні.

Не вирішеною остаточно залишається проблема анклавів та ексклавів. Така проблема тривалий час існувала в Україні як наслідок радянської системи територіального устрою, її передбачалось вирішити в процесі добровільного об'єднання територіальних громад. Однак, на наш погляд, це був хибний підхід, оскільки вирішити проблему територіального характеру через

запровадження механізму укрупнення соціальної основи (жителів) території неможливо. Це означає, що на сучасному етапі вказані проблеми територій залишились, однак вони зосередились на локальному рівні – рівні населених пунктів. Їх суть полягає в тому, що існують населені пункти, територія яких відірвана від основної (титульної) території адміністративно-територіальної одиниці та перебуває в підпорядкованості до однопорядкового (рівного за статусом і територіальним рівнем) органу управління.

4. Крім того, слід виокремити проблеми, які впливають на управління територією. Так, у результаті формування нової системи районів на практиці маємо величезні їх диспропорції в усьому – площі, чисельності населення, густоті населення, кількості територій територіальних громад, кількості населених пунктів, у чому можна переконатися згідно зі статистикою [16]. Це безпосередньо впливає і на здатність органів управління такими районами здійснювати покладені на них законодавством повноваження, їхню матеріально-фінансову основу. Тому і виникають дискусії щодо необхідності районного рівня територіальної організації влади, про що детально нами зазначалося в попередніх підрозділах.

II. Проблеми системно-структурної організації місцевого самоврядування, пов'язані з його територією.

1. Проблема правового статусу районного рівня місцевого самоврядування, яка детально описана нами в підрозділах 1.6 та 4.1 цього дослідження.

2. Окрему групу проблем становлять проблеми територіальної організації місцевого самоврядування в районах міста. Нами вже зазначалось щодо цієї проблематики в підрозділах 3.3, 3.4.

3. Також необхідно законодавчо закріпити чіткі критерії для віднесення території територіальної громади до категорії села, селища чи міста. Крім того, відсутня класифікація міст на категорії, що має важливе значення в аспекті планування їх розвитку та інфраструктури. Недосконалим є механізм визначення адміністративного центру відповідної території. Вважаємо, що ці

питання має регламентувати ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України».

4. Важливою проблемою територіальної організації місцевого самоврядування є відсутність у багатьох органів розробленої містобудівної документації, що дає юридичні підстави для визначення меж власної юрисдикції. Саме з цією проблемою тісно пов'язана проблема забезпечення повсюдності місцевого самоврядування. Вважаємо, що вирішення цієї проблеми лежить у площині вдосконалення чинного законодавства, гармонізації конституційного та природоресурсного законодавства, де буде чітко закріплено обов'язок органів місцевого самоврядування оформити містобудівну документацію для оновлених територій, визначені строки такого оновлення та відповідальність за порушення.

5. Проблеми територіального характеру регіонів безпосередньо впливають на організаційні засади системи управління ними. Існування «бінарної» системи управління на рівні регіону (одночасно державної та муніципальної) з елементами здійснення державною владою питань місцевого самоврядування є похідною від територіальних проблем. Саме території можуть бути використані як інструмент вирішення цих проблем. При цьому до механізму територіальної організації місцевого самоврядування на рівні регіонів мають бути включені виконавчі органи обласних рад, з одночасними системними змінами в системі державної виконавчої влади. Для цього потрібні конституційні зміни, оскільки формування таких органів пов'язано зі змінами у правому статусі місцевих державних адміністрацій, та зміни ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні».

Важливе значення для вдосконалення територіальної організації муніципальної влади має зарубіжний досвід. Водночас окреслені нами проблеми часто не виникали у практиці європейських країн. Вони є самотніми для вітчизняного державотворення та особливостей національної муніципальної системи управління. Вирішення цих проблем у сучасних реаліях України нами було запропоноване вище. Тому доцільно особливий

акцент зробити на запровадженні такого європейського досвіду, який може бути спрямований на посилення системи територіальної організації муніципальної влади з урахуванням найбільш слабких її ланок в Україні.

1. Важливим з точки зору цього критерію є досвід Франції. Так, у моделі організації місцевого самоврядування Франції позитивним і таким, що може бути застосоване в Україні, є виконання місцевими органами влади загальних (універсальних) функцій та поєднання прямого державного управління на місцях та місцевого самоврядування, наявність представницьких органів, колегіальних місцевих виконавчих органів, сформованих міським головою, який поєднує муніципальні функції з деякими обов'язками державної адміністрації [121, с. 109]. Фактично йдеться про запровадження іберійської моделі управління [359, с. 14–15] на різних рівнях територіальної організації влади. В Україні подібна модель існує лише в столиці України м. Києві, проте аналіз зарубіжного досвіду свідчить про перспективи її реалізації і на інших територіальних рівнях, зокрема в районах та областях.

2. Крім того, важливим є досвід європейських країн щодо забезпечення представництва інтересів окремих поселень в об'єднаному муніципалітеті, а також забезпечення субсидіарності в механізмі управління, наближення. Аналогія українського старости є аналогією польського інституту солецтва (допоміжна адміністративна одиниця). У солецтві як допоміжній одиниці є два органи: нормотворчий – сільські збори та виконавчий – солтис [281]. Такий солтис здійснює функції посередника між радою гміни та населенням солецтва. Вважаємо, що подібну модель може бути впроваджено і в Україні, що забезпечить механізм представництва населення в кожному населеному пункті (адміністративно-територіальній одиниці).

4.3. Удосконалення територіальної організації публічної влади Автономної Республіки Крим

Згідно з ч. 2 ст. 2 КУ, Україна є унітарною державою, основу територіального поділу якої складає адміністративно-територіальний устрій.

Як було доведено в попередніх підрозділах, однією з адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня є АРК, що має особливий конституційно-правовий статус. У той же час слід підтримати концептуальне бачення, сформоване в колективній праці «Проблеми конституційно-правового регулювання організації та функціонування органів влади Автономної Республіки Крим», відповідно до якого правовий статус АРК дещо відрізняє її від інших адміністративно-територіальних одиниць у складі України, завдяки чому в КУ передбачено окремий X розділ, присвячений питанням автономії, проте це не змінює унітарного характеру Української держави [364].

Варто зазначити, що в різних країнах світу автономія трактується як важливий засіб розв'язання гострих проблем, пов'язаних із необхідністю децентралізації публічної влади, врегулювання міжетнічних відносин і гарантування національної злагоди, захисту культурних цінностей народів, забезпечення економічного, соціального і фінансового розвитку регіонів, місцевих колективів [7, с. 42]. Зважаючи на це, слід зазначити, що раціональна адміністративно-територіальна структура країни, адаптована до сучасних вимог ефективного використання, зокрема культурної самобутності її частин, є важливою передумовою політичної стабільності держави [202, с. 30].

Різноманітні аспекти функціонування публічних інституцій у зарубіжних автономних утвореннях і в АРК досліджувалися в компаративному розрізі багатьма українськими вченими [7; 116; 166; 215; 223; 241; 261; 299; 339; 364].

Насамперед слід звернути увагу на розуміння терміна «автономія» у правовій доктрині. Відповідно до визначення, що міститься в «Енциклопедії сучасної України», автономія (грец. αὐτονομία – незалежність; від авто... і ...номія) – самоврядування певної частини держави, здійснюване на основі загальнодержавних законів чи конституції. Зокрема, М. С. Грушевський бачив зміст автономії у праві жити за своїми законами, самим собі ставити закони, а не жити за чужими законами і під чужою владою (наведено за: [576]).

Аналізуючи правову доктрину початку XX ст., І. Б. Усенко зазначає, що на той час автономія («самозаконодавство») розглядалася як один із видів політичної або адміністративної децентралізації, самоуправління населення через установи, відносно незалежні від центральної влади. Причому в науковій літературі вказаного історичного періоду виділяли: 1) територіальну автономію – провінційну (обласну, місцеву) автономію як форму місцевого самоуправління, щодо розширення компетенції місцевих органів, обраних населенням (демократична децентралізація) або призначених центральною владою (бюрократична децентралізація); 2) національно-культурну автономію (національно-персональну автономію), що передбачала об'єднання громадян однієї національності в національні громади (союзи) і створення представницьких органів цих громад, наділених державними повноваженнями у справах загальнонаціонального характеру, – її ідея була втілена Центральною радою УНР шляхом прийняття Закону «Про національно-персональну автономію» [602, с. 19–20].

Застосування терміна «автономія» в сучасній українській і зарубіжній правовій доктрині характеризується наступництвом розробленої раніше концепції й залежить від контексту наукових досліджень. Як правило, у переважній більшості наукових досліджень термін «автономія» щодо організації та діяльності органів публічної влади застосовують у широкому та вузькому значеннях.

У широкому значенні під автономією розуміють інституційну форму оптимальної диверсифікації вертикального поділу публічної влади [85; 116, с. 98].

При цьому вузьке бачення застосовується науковцями для позначення: 1) стану самостійності органів місцевого самоврядування у вирішенні питань у межах визначеної законодавством компетенції [146; 254]; 2) ефективного засобу запобігання та розв'язання міжнаціональних конфліктів через задоволення основних потреб національних меншин у межах державних кордонів, що існують, та як фундаментального права національних або

етнічних меншин, яке має враховуватися в міжнародному праві. Автономія являє собою компромісне рішення щодо розподілу повноважень між представницькими органами влади держави й інституціями, які представляють інтереси національних меншин [645].

Причому досягнення вказаних цілей може здійснюватися як без визначення особливого статусу певної адміністративно-територіальної одиниці, так і з установленням її відмінного становища від інших адміністративно-територіальних одиниць у державі.

Щодо першого варіанта: у правовій доктрині подібна автономія називається національно-культурною або екстериторіальною автономією і являє собою гарантоване державою право національних меншин безпосередньо або опосередковано вирішувати питання власного розвитку та збереження національно-культурної самобутності, віднесені до їхньої компетенції чинним законодавством даної держави та установчими документами національно-культурної автономії [223, с. 8]. Національно-культурна автономія поділяється на персональну, за якою національні меншини некомпактно проживають на території держави, наділені правом об'єднуватися в громадські організації з метою захисту власних культурних інтересів, та корпоративну, відповідно до якої діяльність держави спрямована на захист мови національних меншин шляхом її використання нарівні з державною у районах проживання національних меншин [176, с. 222–239].

На міжнародному рівні фундаментальні засади прав національних меншин встановлено в Декларації про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин, прийнятою резолюцією 47/135 Генеральної Асамблеї ООН від 18 грудня 1992 р., Рамковій конвенції Ради Європи про захист національних меншин (1995 р.) тощо [100; 505]. Як зазначають вітчизняні науковці, в Україні відсутня ефективна правова основа інституту національно-культурної автономії, адже з часу прийняття ЗУ «Про національні меншини» законодавство про правовий статус етнічних меншин вдосконалювалося й розширювалося виключно за рахунок

імплементції міжнародних норм. Ці зобов'язання України потребують конкретизації заходів щодо національних меншин, які поряд із нацією є невід'ємною частиною українського суспільства [590, с. 104]. Разом із тим варто відмітити і прогресивні новели, які з'явилися останнім часом з огляду на необхідність адаптації українського законодавства до стандартів ЄС. Зокрема, зміни стосуються ст. 7 ЗУ «Про освіту», де особам, які належать до національних меншин України, гарантується право на навчання мовами національних меншин, які є офіційними мовами Європейського Союзу [457]. Водночас, на наш погляд, хоча ці заходи і є продуктивними, але недостатніми. Зважаючи на це, варто звернути увагу на відповідний досвід держав – членів ЄС.

Показовим прикладом забезпечення права національних меншин на збереження мови, традицій, культури в рамках національно-культурної автономії є досвід Естонської Республіки. Згідно з даними перепису 2022 р. та на основі офіційної бази даних, оновленої Статистичним управлінням Естонії в травні 2023 р., в Естонії проживає 192 етнічні групи, серед яких основні меншини: росіяни (306 801 осіб, або 27,1 %), українці (55 675, або 4,91 %); білоруси (11 562, або 1,02 %); фіни (8518, або 0,75 %); татари (1984, або 0,17 %) і латиші (4094 осіб, або 0,36 %). В Естонії також проживає невелика кількість єврейського населення – (1939 осіб, або 0,17 %) [660]. Відповідно до ст. 50 Конституції Естонії національні меншини мають право створювати самоврядні установи на користь національної культури на умовах та в порядку, встановлених Законом «Про культурну автономію національних меншин» [695]. Згідно з цим Законом національна меншина – це громадяни Естонії, які проживають на території Естонії; мають довгострокові, міцні та постійні зв'язки з Естонією; відрізняються від естонців своєю етнічною належністю, культурними особливостями, релігією чи мовою; керуються бажанням спільно підтримувати свої культурні звичаї, релігію чи мову, що є основою їхньої спільної ідентичності (ст. 1). Національні меншини, які бажають заснувати орган культурної автономії, подають до Уряду Республіки

через своє національне культурне товариство або союз таких товариств відповідну заяву (ст. 10). Органами культурної автономії національної меншини є культурна рада національної меншини та культурна рада, що організовує діяльність установ культурного самоврядування, які обираються прямими таємними виборами особисто на виборчій дільниці або поштою (статті 11, 12). Фінансування органів культурної автономії відбувається за рахунок державного і місцевого бюджетів, добровільних внесків та іноземної підтримки (ст. 27) [679].

У разі коли певна територія отримує статус автономії, наукова спільнота говорить про формування територіальної автономії. При цьому певна адміністративно-територіальна одиниця має ширший обсяг самостійності порівняно з іншими адміністративно-територіальними одиницями держави регіонального рівня [73, с. 24; 185, с. 409]. У такому разі йдеться про надання державою певній території таких гарантій автономності, як закріплення положень про особливий статус автономної одиниці в конституції або в конституційних законах держави; конституційне гарантування розподілу повноважень між центром і автономною одиницею і механізму вирішення між ними спорів із цих питань; наявність нормативного акта про автономію, що визначає її правовий статус, зокрема представництво автономної одиниці в органах центральної влади, надання фінансової самостійності автономії тощо [241].

Розгляньмо окремі конституційні гарантії функціонування автономії в зарубіжних країнах більш детально.

1. Однією з гарантій для збереження автономного статусу є «якість» закону про автономію, тобто чітке визначення порядку правового регулювання статусу автономії, порядку прийняття відповідного акта, присвяченого цим питанням, його юридичної сили. Чим конкретніший цей акт, чим більше він опрацьований з точки зору механізмів співпраці між центром і автономними органами, чим більше він містить процедури врегулювання суперечок й застереження про неможливість односторонньої

його зміни чи скасування, тим більше визнання цього акта на рівні національного права, тим вище гарантії самої автономії. Норми, присвячені відповідним питанням, містять конституції: Азербайджану (з указівкою на Конституцію Нахічевані), Грузії (з указівкою на конституційний закон щодо державно-територіального устрою), Данії (з указівкою на закони про автономні утворення та порядок їхнього прийняття), Узбекистану (з указівкою на Конституцію Каракалпакстану та її юридичну силу), Фінляндії (з указівкою на спеціальні закони щодо автономних утворень та закріплений у них же порядок прийняття та зміни), Республіки Ірак (з указівкою на чинність прийнятих у Курдистані законодавчих актів після його приєднання до складу республіки у вигляді федерального району), Сербії (з указівкою на прийняття спеціального закону щодо Косово та Метохії) та інших держав.

2. Ще однією гарантією автономії є закріплення положень про особливий статус автономної одиниці в конституції або в конституційних законах. Традиційно такий особливий статус підкреслюється в конституціях такими положеннями:

- закріпленням форми автономного утворення (Азербайджан, Грузія – автономна республіка, Узбекистан – республіка, Данія – автономна територія, Молдова – автономне територіальне утворення, Фінляндія, Сербія – автономна провінція, Іспанія – регіональні автономні об'єднання, Італія – автономна область, Філіппіни – автономний регіон, Пакистан – автономний штат, Корея – особлива провінція тощо);
- правом законодавчої ініціативи (Грузія, Фінляндія, Маврикій, Таджикистан);
- можливостями мати власних представників у вищих органах управління країни (Грузія, Данія);
- правом самостійно видавати законодавчі акти (Італія, Іспанія, Маврикій, Танзанія, Французька Полінезія);
- визначенням системи органів управління автономного утворення (Італія, Іспанія, Маврикій, Пуерто-Ріко);

- визначенням предметів відання автономного утворення та основних засад взаємин з органами державної влади (Іспанія, Азербайджан, Молдова, Узбекистан (на підставі договорів), Португалія). Особливістю є норми Конституції Франції, згідно з якими адміністративно-територіальні утворення чи їхні об'єднання можуть відступати в порядку експерименту з конкретного предмета відання та на визначений строк від законодавчих або підзаконних актів, що регулюють здійснення їхніх повноважень. Аналогічного підходу зазнають питання Французької Полінезії;

- правом на конституційне звернення щодо порушених прав автономії (Сербія, Іспанія);

- урахування думки населення або представницького органу населення під час прийняття рішень щодо території автономного утворення (конституції Пакистану, Узбекистану, Таджикистану, Індонезії, «Союз М'янма»);

- ускладнений порядок зміни положень законодавчих актів, що регламентують діяльність автономного утворення (Конституція Маврикію – 2/3 голосів членів Національних зборів, Конституція Молдови – 3/5 голосів обраних депутатів парламенту);

- наявність власної судової системи в рамках автономного утворення (Конституція Об'єднаної Республіки Танзанія).

3. Важливою гарантією для автономії є те, щоб на основі положень конституції або спеціального законодавства діяв механізм вирішення спорів між центром і автономною одиницею. Нині в більшості країн спори між центром і автономним утворенням вирішуються конституційними судами. Наприклад, відповідно до ст. 161 Конституції Іспанії Конституційний суд правомочний вирішити спори про розмежування компетенції між органами держави і регіональними автономними об'єднаннями або між самими регіональними об'єднаннями. У ст. 134 Основного закону Італії також наголошується, що Конституційному Суду підсудні спори про компетенцію між державою та автономними областями. Однак в окремих конституціях

містяться й альтернативні положення; зокрема, в Конституції Узбекистану вказано, що спори між Республікою Узбекистан і Республікою Каракалпакстан вирішуються шляхом погоджувальних процедур.

4. Ще однією гарантією для автономії може вважатися наявність представництва автономної одиниці в органах центральної влади. Однак конституції окремих держав закріплюють норму для автономних утворень, які населені змішаними національностями, щодо пропорційного представництва від цих національностей у складі представницького органу автономного утворення (Сербія).

5. При розгляді поняття автономії важливим є і конституційне гарантування розподілу повноважень між центром і автономною одиницею. Тому краще чітко обумовлювати сферу виняткових правомочностей держави, власну компетенцію автономного утворення і перелік питань спільного відання.

6. Закріплення автономного статусу має гарантувати сталість переданих автономному утворенню повноважень із центру (Узбекистан). Сталість таких повноважень фактично залежить від складності внесення змін до конституції чи органічного закону, яким регулюється статус автономного утворення.

7. Вирішення проблем фінансового забезпечення автономії також видається важливою гарантією для автономного утворення, оскільки здійснення ним своїх повноважень неможливе без доступу до фінансових коштів. Одним із способів надання фінансової самостійності автономії є дозвіл автономній владі збільшувати ставки податків. При цьому важливо закріпити засади власності як матеріальну гарантію функціонування автономного утворення (Конституції Кореї, Молдови, Маврикію).

8. Питання про участь автономних утворень у міжнародній діяльності також одержує регулювання в конституціях зарубіжних країн (Португалія – право португальських автономій брати участь у переговорах про укладення окремих міжнародних договорів, Данія – право данських автономій вирішувати питання європейської інтеграції). Як правило, це стосується

держав із федеративним устроєм (Сомалі) чи держав із пріоритетом регіоналістського розвитку (Італія, Іспанія).

9. Питання про взаємодію та співробітництво автономних утворень із місцевим самоврядуванням та іншими органами влади в державі (Сербія, Азербайджан, Узбекистан) [241, с. 248–250].

Водночас, як зазначають зарубіжні науковці, досить часто еквівалентні за змістом конституційні гарантії автономії працюють на практиці неоднаково. Приміром, іноді відносно слабка конституційна позиція автономії поєднується з широким політичним простором для самостійних дій. І навпаки, суттєві конституційні гарантії не завжди забезпечують відносно реальну незалежність. Головну причину розбіжностей між правовими передумовами та політичною реальністю вчені бачать в різноманітності трактування урядами країн реального простору самостійності. З огляду на це, вирішальним фактором розвитку автономії стає якість юридичного та політичного партнерства між автономією та метрополією [674].

Варто також акцентувати увагу на розгляді в зарубіжній правовій доктрині територіальної автономії як найдосконалішого засобу захисту національних і етнічних меншин, оскільки саме такий засіб відповідає фундаментальному праву національних меншин мати принаймні внутрішнє самовизначення, не змінюючи міжнародних кордонів і цілісності держави, у якій вони живуть [681]. Причому в сучасному світі виникнення територіальної автономії зумовлене низкою чинників: проживанням разом з основною нацією (що дала назву державі) представників інших націй, народностей чи етнічних груп; розвитком економічної, соціальної бази національних меншин, ще змушує їх ставити питання про зміну своєї ролі на території держави, виокремлення з-поміж інших, надання більшої самостійності; утворенням автономних утворень унаслідок тривалої й наполегливої боротьби населення цієї території за збереження національної самобутності тощо. Залежно від ступеня самостійності територіального утворення загальновизнаними різновидами автономії є політична та адміністративна [299, с. 22].

Як нам здається, наразі, зважаючи на посилення тенденцій глобалізації й демократизації суспільного світового життя, чітка різниця ознак адміністративно-територіальної та політично-територіальної автономії дещо розмивається. Підтвердженням цього є показові зарубіжні практики трансформації статусу територіальної автономії відповідно до глибинних суспільних змін та особливий підхід держави до встановлення взаємин з автономними утвореннями. Ураховуючи вищенаведену розповсюдженість автономії у світі та обмежений обсяг цього підрозділу, хочемо зосередити увагу на найбільш інноваційному досвіді, вивчення якого є доцільним в умовах проведення реформи територіальної організації влади в Україні.

За нашою думкою, корисним досвідом є еволюція статусу острова Корсики у складі Французької Республіки від звичайної адміністративно-територіальної одиниці до адміністративної автономії і в перспективі – до автономії політичної. Варто зазначити, що поступові зміни територіальної організації Корсики не були забезпечені окремими конституційними гарантіями автономії, а були реалізовані через закони Національних зборів і декрети уряду під впливом необхідності соціально-економічних перетворень.

Перший етап вдосконалення територіальної організації Корсики розпочався із прийняттям у 1982–1983 рр. законів «Про права і свободи комун, департаментів та регіонів» і «Про перерозподіл компетенції між центральною владою, регіонами, департаментами та комунами». На відміну від інших регіонів, Асамблея Корсики отримала повноваження створювати спеціальні відомства щодо економічного, соціального і культурного розвитку, надавати уряду висновок щодо ухвалення бюджету Корсики. Другий етап відкривається Законом від 13 травня 1991 р. Корсика фактично набула статусу адміністративної автономії, що полягав у праві Асамблеї надавати законодавчі пропозиції Національним зборам і уряду у сферах вищої освіти і науки, збереження історичної спадщини, податків. Уряд делегував виконавчі функції Раді Корсики, шістьох членів якої обирала Асамблея Корсики. Закон від 22 січня 2002 р. щодо Корсики надає острову нові фінансові повноваження, але

не змінює статус адміністративної автономії. Питання щодо подальшої децентралізації управління на Корсиці було винесено на референдум, але населення Корсики не підтримало реформу – «за» проголосувало 49 %, а «проти» – 51 %. Закон від 7 серпня 2015 р. запровадив різноманітні інституційні, виборчі, бюджетні, фінансові та фіскальні заходи, які розширюють компетенцію органів влади Корсики. Крім того, з 1 січня 2018 р. «колектив Корсики» стає спільнотою зі спеціальним статусом, у якій об'єдналися територіальна громада Корсики й департаменти Південна Корсика і Верхня Корсика [673]. Можна вважати, що третій етап еволюції територіальної організації автономії Корсики розпочався з травня 2024 р., коли юридична комісія Сенату – верхньої палати Національних зборів Франції сформувала так звану «інформаційну місію» з 16 осіб від усіх груп, представлених у Національній асамблеї, а також усіх корсиканських депутатів і колишнього президента юридичної комісії, яка має розробити конституційний законопроект щодо інституційного розвитку Корсики», що буде представлений у парламент у 2025 р. [643].

Заслуговує на увагу й розвиток статусу автономії в країнах Північної Європи, які характеризуються доволі централізованим характером територіальної організації влади. Приміром, достатньо великий і складний шлях пройшли Фарерські острови від звичайного данського графства, згідно із Конституцією 1849 р., і до отримання автономії шляхом включення частини політичних та адміністративних зобов'язань Королівства Данії в межах Північноатлантичного архіпелагу. Цікаво, що під час Другої світової війни Фарерські острови були окуповані англійцями, унаслідок чого отримали широке самоврядування, проте після завершення війни повернення до попередньої, обмеженої моделі самоврядування стало політично неможливим. На початку XXI ст. Акт про самоврядування 1948 р. (Home Rule Act of 1948) більше не відповідав суспільним реаліям. Ухвалення нового Акта про автономію 2005 р. і Акта про зовнішню політику 2005 р. розцінюється данськими вченими як своєрідна політична угода між двома різними націями,

якій передували тривалі переговори і консультації між владою Данії та Фарерських островів. Базою цієї угоди є принципово рівноправне юридичне партнерство в поєднанні з гнучкою політикою Данії щодо амбіцій автономії Фарерських островів. На практиці Королівство є домінантним учасником партнерства, проте, як правило, утримується від використання позиції сили у відносинах з Фарерськими островами, тоді як політика Фарерських островів у сфері зовнішніх відносин та міжнародної торгівлі коливалася між пасивним прийняттям та/або активною підтримкою Данії [640].

Відповідно до Акта про автономію Фарерських островів 2005 р. Уряд Фарерських островів має законодавчі та виконавчі повноваження в усіх сферах, за виключенням конституційних питань, регламентації громадянства, функціонування Верховного суду, політики безпеки та оборони, грошових і валютних питань. Сфери відповідальності, які ще не взяв на себе Уряд Фарерських островів, залишаються в юрисдикції Уряду Королівства Данії. Зокрема, це такі сфери відання, як поліція, в'язниця та служба пробації, імміграційний та прикордонний контроль, фінансове регулювання та авіаційний нагляд. Фарерські острови представлені у Фолькетингу Данії двома членами. Згідно з Актом про зовнішню політику Фарерських островів 2005 р., Уряд Фарерських островів може вступати в переговори та укладати угоди з державами й міжнародними організаціями від імені Королівства щодо сфер, у компетенції яких бере участь влада Фарерських островів. Так, Фарерські острови мають членство в СОТ і ВООЗ. Натомість Фарерські острови, на відміну від Данського Королівства, не є членами ЄС та є незалежною договірною стороною. Раціонально вирішено й мовне питання. Фарерська мова є основною мовою Фарерських островів, але офіційне спілкування з Данією здійснюється данською мовою. Мовних конфліктів і більш значних суперечностей між двома мовами не виникає, оскільки данська є природною другою мовою та дверима для жителів острова до Північного регіону [694].

Розглядаючи проблеми вдосконалення територіальної організації влади автономії в унітарних державах, варто висвітлити досвід взаємин Португалії і

двох автономних регіонів – архіпелагів Азорські острови та Мадейри. На відміну від Французької Республіки та Королівства Данії, Конституція Португальської Республіки містить достатньо міцні гарантії автономії цих двох регіонів. Слід зазначити, що наступні конституційні гарантії стали вже усталеною практикою функціонування автономії:

по-перше, спосіб організації та функціонування держави спрямований на забезпечення поваги автономії острівної системи управління та принципів субсидіарності, самостійності місцевих органів влади та демократичної децентралізації державного управління, зумовленої географічними, економічними, соціальними, культурними характеристиками та історичним прагненням населення до автономії (статті 6, 225);

по-друге, автономні регіони мають власні статути, органи законодавчої й виконавчої влади (статті 6, 226, 231);

по-третє, визначено виключну компетенцію законодавчих і виконавчих органів влади автономії (статті 227, 228, 232).

Разом із тим Конституція Португальської Республіки містить і низку істотних обмежень автономії цих регіонів, як-от: 1) заборона політики регіональної автономії, спрямованої на порушення цілісності території держави та функціонування регіональних інституцій у рамках республіканської Конституції (ст. 225); 2) затвердження Асамблеєю Португальської Республіки проєктів політичних і адміністративних статутів та урядових законопроєктів, що стосуються виборів членів законодавчих зборів автономних регіонів (ст. 226); 3) розпуск Президентом Республіки регіональних органів влади, якщо їхня діяльність суперечить Конституції (ст. 234) [656].

У цілому португальські науковці позитивно оцінюють варіант режиму регіональної автономії, запровадженого в Конституції Португальської Республіки, акцентуючи на еволюційному шляху конституційних змін. При цьому відмічаючи, що цей процес не завжди був мирним, особливо, коли це стосувалось вирішення питання обсягу законодавчих повноважень, наданих

законодавчим органам архіпелагів. Разом із тим «суперечки про автономію» розв'язувались через послідовні суттєві конституційні зміни, які були покликані зменшити масштаби конфлікту [670].

Подібна модель територіальної організації влади існувала в Італійській Республіці до початку ХХІ ст. Тільки у зв'язку з загостренням економічної кризи парламент Італії ухвалив концепцію комплексної конституційної реформи, після двох етапів якої області отримали широку політичну автономію з такими конституційними гарантіями: області визнано автономними утвореннями з власними статутами, законодавчими і виконавчими органами (ст. 121–123); зафіксовано три різновиди компетенції – виключну компетенцію держави, спільну (конкуруючу) держави й областей та залишкову компетенцію областей (ст. 117); закріплено фінансову автономію областей (ст. 119); запроваджено децентралізований контроль за законністю адміністративних актів областей через органи адміністративної юстиції першого ступеня (ст. 125); надано право Президенту Республіки розпускати обласну раду та звільняти голову джунти за грубі порушення Конституції й законодавства після проведення консультацій із комітетом депутатів і сенаторів із регіональних питань (ст. 126); встановлено право уряду звертатися до Конституційного суду в разі перевищення областю законодавчої компетенції та з метою захисту юридичної й економічної єдності замінювати органи областей, якщо останні не виконують норми міжнародних угод і права ЄС та створюють загрозу національній безпеці (статті 120, 127) [654].

Вивчаючи територіальну організацію влади в областях Італійської Республіки, українські науковці акцентують на тому, що італійська автономія виникла після II Світової війни на тлі необхідності введення засад принципу розподілу влади за вертикаллю та розвивались під впливом політики Ради Європи та ЄС щодо посилення статусу регіонів і децентралізації публічного управління [145]. При цьому порівняльний аналіз реформ децентралізації влади в Італійській Республіці та Україні надає можливості вітчизняним вченим зробити висновок, що моделі децентралізації в Італії та України мають

істотні відмінності. Зокрема, якщо в Італії правовою основою реформи децентралізації стала Конституції 1947 р. та низка законів («Про місцеві автономії» від 8 червня 1990 р. № 142, яким запроваджено статутну автономію комун і провінцій, «Закон Басаніні» № 59 від 15 березня 1997 р., яким закріплено загальну децентралізацію, Закон № 112 від 31 березня 1998 р., яким проведено розподіл адміністративних функцій, Закон № 267 від 18 серпня 2000 р., яким було кодифіковано відповідні норми законів про організацію місцевих органів влади), то в Україні децентралізація влади так і не отримала конституційного закріплення [75].

За нашою думкою, унікальною є практика організації автономії в Китайській Народній Республіці (КНР). Китайська концепція «регіональної національної автономії» різко контрастує з європейською моделлю «національної автономії», яка передбачає територіальне розмежування. Зміст китайської концепції управління етнічними питаннями полягає в спільному управлінні національними й місцевими справами різними етнічними групами. Безперечно, існування цієї концепції зумовлено тим, що на території Китаю проживають 56 державно визнаних національностей, які офіційно називаються етнічними меншинами. Найбільшою етнічною групою є хань (91,6), а найбільшими неханьськими меншинами є тибетці, монголи та уйгури [661].

Перша характерна ознака китайської національної автономії відбиває специфіку підстав формування автономії. Так, незважаючи на найменування, регіональна етнічна автономія не є суто етнічною автономією. При утворенні автономії враховуються не лише етнічні фактори, а й природна та економічна географія, що має сприяти консолідації етнічних груп, забезпеченню національної єдності та спільному процвітання всіх національних меншин на різних рівнях адміністративно-територіального устрою. Навіть на рівні автономних повітів можуть проживати від 20 чи 30 різних етнічних груп. Крім того, в усіх етнічних автономних областях етнічна група «хань» становить переважну частку населення, а в багатьох місцях навіть більшість. Таким

чином, «автономні» утворення природним чином становлять соціальну спільноту, сформовану місцевим населенням різних етнічних груп, а не є винятковими для будь-якої окремої етнічної групи.

Друга особливість китайської національної автономії безпосередньо виходить із першої та полягає в тому, що в китайській практиці сама регіональна етнічна автономія не означає владу певної правлячої етнічної групи чи політичні права конкретної етнічної групи. Натомість ідеться про «функції та повноваження» органів державної влади в автономних областях, функціонування яких не базується на концепції «етнічного парламенту» чи «етнічного уряду» в рамках ідеї автономії певної національності.

Третя відмінність національної автономії зумовлена специфікою політичної системи країн західної демократії та КНР. Наприклад, в Іспанії діяльність, так би мовити, «етнічних політичних партій» є звичайним явищем. Як свідчить досвід цієї країни, такі політичні сили, отримавши регіональне управління через вибори, часто постійно вимагають розширення автономії та місцевої влади. Це також може призвести до ескалації конфлікту, зокрема до проведення «референдумів про незалежність» під приводом «етнічної демократії». У свою чергу Китай практикує так звану соціалістичну народну демократію, згідно з якою функціонує однопартійна система. Усі політичні процеси відбуваються під керівництвом комуністичної партії Китаю, що дозволяє в централізованій державі забезпечувати, можливо, штучну національну єдність та протистояти впливу радикальному націоналізму.

Безумовно, досвід територіальної організації влади автономії в КНР є показовим у плані встановлення гнучких асиметричних взаємин центральних органів влади і органів влади адміністративно-територіальних одиниць. У китайській доктрині КНР характеризують як складну або гібридну державу, сутність якої полягає у визначенні різноманітного ступеня автономії певної адміністративно-територіальної одиниці залежно від рівня потреби в забезпеченні національної ідентичності народів, що проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці. При цьому політичне і

правове партнерство держави й автономного утворення базується на врахуванні реальної практики їхніх відносин або на принципі «одна країна – кілька систем», що передбачає закріплення для кожної територіальної складової держави виняткової функції та вирішення спорів про компетенцію шляхом переговорів. У результаті такої державної політики зміцнюється принцип державного суверенітету при одночасному збереженні різноманітності національної, культурної, релігійної ідентичності територіальних одиниць [703].

Правовою основою територіальної організації влади автономії на національному рівні є положення Конституції КНР, Основного закону спеціального адміністративного району КНР Макао, Основного закону спеціального адміністративного району КНР Гонконгу, законів КНР «Про регіональну національну автономію», «Про місцеві народні збори і місцеві народні уряди», «Про заборону сецесії», «Про правотворчість» тощо.

Так, у Конституції КНР встановлено досить стандартні принципи гарантування автономії, а саме: 1) право національних меншин в районах їхнього компактного проживання на здійснення національної автономії (ст. 4); 2) трьохланковий адміністративно-територіальний устрій КНР, верхньою ланкою якого є, зокрема, автономні регіони, що включають автономні префектури й автономні повіти, останні у свою чергу складаються з етнічних міст і селищ. Усі вони визнані етнічними автономними областями (ст. 30); 3) створення особливої системи управління в спеціальних адміністративних районах (ст. 31); 4) організаційну структуру і компетенцію органів державної влади національних автономних областей (розділ III «Структура держави», § 6 «Органи самоврядування національних автономних районів» [655]. Наразі в КНР п'ять автономних регіонів, тридцять автономних префектур і 120 автономних повітів.

Проведений компаративний аналіз повноважень органів влади адміністративно-територіальних одиниць зі статусом автономії й без автономії, зафіксованих у законах КНР «Про регіональну національну

автономію» і «Про місцеві народні збори і місцеві народні уряди», надає можливості стверджувати, що адміністративно-територіальні одиниці зі статусом автономії, здебільшого наділені більшими можливостями у вирішенні питань у фінансово-економічній та національно-культурній сфері, які реалізуються шляхом прийняття місцевих актів із метою забезпечення політичних, економічних і культурних особливостей національностей [682; 686]. Крім того, у Законі КНР «Про правотворчість» (ст. 6) встановлено повноваження місцевих народних зборів автономій застосовувати особливу політику та гнучкі заходи, модифікуючи загальнодержавні акти задля прискорення економічного й культурного розвитку цих територій при одночасному суворому дотриманні приписів Конституції КНР, законів і адміністративних актів держави [671].

З огляду на ці законодавчі приписи, можна зробити висновок про те, що встановлення за Всекитайськими зборами народних представників статусу єдиного органу законодавчої влади не виключає компетенцію органів влади автономних утворень формувати правову основу територіальної організації влади автономії через ухвалення статутів автономії, окремих і модифікуючих регламентів, за допомогою яких загальнонаціональні акти пристосовують до місцевих потреб. Разом із тим дослідники зазначають, що в переважній більшості автономій приймаються нормативні акти, які ефективно змінюють національні закони та правила, а Всекитайські збори народних представників на практиці дотримуються політики «пасивного перегляду місцевого законодавства, залишаючи його без розгляду, якщо немає відповідної скарги». Тому китайські правники акцентують на однаковій юридичній силі місцевих і національних законів [664].

Щодо автономії як системи управління в спеціальних адміністративних районах (далі – САР) Гонконг і Макао, то Основні закони цих САР містять, з одного боку, гарантії високого ступеня автономії, а з іншого, – вказівки на безпосереднє управління справами САР Центральним народним урядом [644; 672]. Необхідно підтримати точку зору українських вчених, що наступні

положення Основних законів є гарантією автономії САР: 1) розмежування предметів відання центральної влади (зовнішні справи, оборона, підтримка громадського порядку); 2) встановлення виключної компетенції САР у таких сферах, як економіка, освіта, наука, культура, спорт, релігія, праця і соціальна сфера; 3) закріплення права за САР самостійно, використовуючи назви «Гонконг, Китай» та «Макао, Китай», підтримувати й розвивати відносини й укладати договори з іноземними державами й регіонами та відповідними міжнародними організаціями в економічній, торговельній, фінансовій, грошово-кредитній, спортивній, туристичній, культурній та інших сферах; 4) запровадження в САР власних органів законодавчої, виконавчої й судової влади; 5) встановлення права китайських громадян, які є резидентами САР, брати участь в управлінні державними справами тощо. А обмеженість самостійності САР полягає в праві Центрального народного уряду призначати та звільняти голову виконавчої влади, головних посадових осіб виконавчої влади, генерального прокурора тощо [144].

Варто також навести подібну точку зору, висловлену зарубіжними науковцями. Формально повністю автономна територія має законодавчий, виконавчий і судовий орган із незалежними повноваженнями, обраний на місцевому рівні. Водночас КНР є доволі централізованою державою, у якій доленосні рішення приймають під керівництвом комуністичної партії. Право центральних органів влади затверджувати акти є, по-суті, політичною дискримінацією і, ймовірно, перетворює самостійність автономії на звичайну фікцію [680].

Наведені приклади територіальної організації влади автономії в зарубіжних державах свідчать, що при всій різноманітності видів автономії у переважній більшості країн утвердження автономії являє собою результат тривалого переговорного процесу та спирається на конституційний консенсус. Трансформація територіальної організації влади автономії є динамічним процесом, на перебіг якого впливає низка чинників, зокрема історичні передумови створення автономії, національний склад держави, потреба

децентралізації публічного управління, збереження державного суверенітету, забезпечення соціально-економічного розвитку території тощо. У багатонаціональних країнах, якщо інтереси національних меншин, інших груп населення, інститутів громадянського суспільства, органів публічної влади збалансовані, то автономія сприяє встановленню спільної відповідальності за мирне існування в державі.

З огляду на вищенаведений досвід територіальної організації автономій в зарубіжних країнах, можна запропонувати основні напрямки удосконалення територіальної організації влади в АРК. На наш погляд, серед таких напрямків слід назвати такі:

1. Остаточно вирішити дилему щодо того, що навіть в умовах анексії АРК необхідно проводити реформування законодавства, яке регламентує засади адміністративно-територіального устрою та організації системи влади в автономії. На сьогодні спостерігається ситуація, коли законодавець намагається в цілому уникати змін правового регулювання статусу автономії, проте інколи таки здійснює зміни (наприклад постанова ВРУ «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. № 807-IX). На наш погляд, необхідно здійснювати всі механізми реформування територіальної організації влади на території АРК подібно до інших регіонів настільки, наскільки це є організаційно можливим в сучасних умовах.

2. Визначитися з моделлю автономії, що буде існувати на території АРК, поклавши в основу найкращий новаційний досвід зарубіжних держав, і що гарантувала б представництво інтересів різних національних меншин, які проживають на півострові, та одночасно відзначалась високим ступенем децентралізованості в рамках унітарної держави.

3. Необхідно здійснити на території автономії добровільне об'єднання територіальних громад, удосконаливши таким чином територіальну організацію влади автономії.

4. В АРК необхідно збільшити обсяг повноважень органів влади автономії у сфері адміністративно-територіального устрою. Ці питання на

сьогодні є суттєво централізованими, враховуючи, що йдеться про автономне територіальне формування. Тому, на наш погляд, саме ВР АРК має отримати суттєві повноваження з вирішення питань адміністративно-територіального устрою регіону, зокрема стосовно реорганізації районів.

5. Необхідно переглянути особливості функціонування державних адміністрацій на території АРК. На наш погляд, слід забезпечити можливість органам виконавчої влади автономії формувати власну вертикаль виконавчої влади, яка на місцях інституціалізується у вигляді ТО ЦОВВ АРК.

6. Вирішити проблеми територіальної організації влади в м. Севастополь. Незважаючи на його особливий правовий статус, інтегрувати його в систему територіальної організації влади автономії.

7. Універсальною (подібною із загальноукраїнською моделлю) залишається тільки організація системи місцевого самоврядування, яка має організовуватись на субрегіональному (у районах), громадівському (на територіях територіальних громад), локальному (у населених пунктах) та за потреби – допоміжному рівнях. Особливості муніципальної влади вже мають визначатися специфікою діяльності та активністю політичних сил в АРК (у тому числі, представників кримсько-татарського народу).

8. Необхідно забезпечити квотне представництво представників кримсько-татарського народу, як корінного народу автономії, в органах влади АРК та місцевого самоврядування, що діють в автономії.

Висновки до розділу 4

У результаті проведеного аналізу основних напрямків удосконалення територіальної організації влади на сучасному етапі можемо зробити такі узагальнення.

1. Запропоновано процес реформи адміністративно-територіального устрою розпочинати зі змін до КУ. При цьому надано пропозиції внесення змін до розділу IX «Територіальний устрій» КУ, запропоновано конкретні формулювання правових норм цього розділу, які дозволять закласти засади

законодавчого розвитку цих відносин (додаток В).

2. Запропоновано запровадити семирівневу систему територіальної організації влади, яка включає загальнодержавний рівень та шість рівнів системи адміністративно-територіального устрою (регіональний, субрегіональний, громадівський, локальний, районний у містах, допоміжний, у межах яких запропоновано модель організації публічно-владних інституцій (додаток Б).

3. Запропоновано на рівні ОЗУ конституювати категорію «адміністративно-територіальна одиниця» як частину території держави, яка є просторовою основою організації й діяльності органів публічної влади та правовий статус якої залежить від відповідного рівня адміністративно-територіального устрою, також яку створено з метою здійснення ефективного управління регіональними й місцевими справами і розвитку соціально-економічного потенціалу певної території, чим закласти засади для її подальшого використання в законодавстві.

4. Запропоновано закласти конституційні підвалини для подальшого визначення на законодавчому рівні не лише умов і порядку утворення адміністративно-територіальних одиниць, а і їхнього порядку визначення категорій, найменування, перейменування, зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, статусу територій, які не можуть бути віднесені до складу громад чи населених пунктів, оскільки це є гарантією подальшого регулювання цих питань на рівні закону.

5. Запропоновано на конституційному рівні закріпити принцип повсюдності місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях його організації та забезпечення його спроможності.

6. Зроблено висновок про нереалізованість п. 13 ст. 92 ОЗУ в частині ухвалення закону про адміністративно-територіальний устрій та відсутність системного закону, який би врегулював питання адміністративно-територіального устрою України на всіх рівнях її територіального поділу. У зв'язку з цим запропоновано розробити й ухвалити комплексний закон, як того

вимагає КУ.

7. Зроблено висновок, що в результаті реформи децентралізації влади відбулось укрупнення територіальних громад, а не зміна адміністративно-територіального устрою.

8. Зроблено висновок про необхідність надати території територіальної громади статусу самостійної адміністративно-територіальної одиниці – громади. Крім того, самостійними адміністративно-територіальними одиницями слід закріпити населені пункти, що входять до складу території територіальної громади, та надати їм право обирати власні представницькі органи – старостати та старост. При цьому на базі цих населених пунктів може формуватися старостинський округ, який буде об'єднувати територію населеного пункту та прилеглу до нього територію.

9. Запропоновано райони перетворити на факультативний елемент територіальної організації влади з можливістю утворення або неутворення районних рад, районних державних адміністрацій і ТО ЦОВВ на цьому рівні.

10. Запропоновано закріпити таке поняття, як допоміжні функціонально-територіальні утворення, передбачити на рівні закону умови та порядок їхніх утворення, ліквідації, встановлення й зміни меж.

11. Запропоновано удосконалити порядок визначення центрів адміністративно-територіальних одиниць регіонального, субрегіонального та громадівського рівнів, що забезпечить їхню доступність для надання соціальних та адміністративних послуг населенню.

12. З метою вдосконалення територіальної організації ВРУ, а також підвищення ефективності державної регіональної політики, запропоновано запровадити функціонування другої палати, яка б опікувалась представленням інтересів регіонів.

13. Запропоновано унормувати на рівні Указу Президента порядок і механізм створення ним консультативно-дорадчих органів, а також передбачити можливості утворення такими органами своїх територіальних представництв.

14. Запропоновано впровадити таку модель територіальної організації державної влади, за якої виконавча влада на місцях буде здійснюватись виключно ТО ЦОВВ за галузевим принципом. У зв'язку з цим запропоновано підтримати позицію про реформування місцевих державних адміністрацій та перетворення їх на органи префектурного типу на рівні областей.

15. Запропоновано так систематизувати нинішні проблеми територіальної організації місцевого самоврядування: 1) проблеми адміністративно-територіального устрою територій функціонування місцевого самоврядування; 2) проблеми системно-структурної організації місцевого самоврядування, пов'язані з його територією.

16. Основними проблемами у сфері місцевого самоврядування, які запропоновано усунути шляхом законодавчого регулювання, слід вважати: 1) недостатність правової регламентації адміністративно-територіального устрою України в КУ та відсутність спеціального комплексного закону, 2) суперечливість термінології, 3) недоліки у процедурі організації територій, 4) проблеми, що впливають на управління територією.

18. Ураховуючи зарубіжний досвід існування політико-територіальних автономій, запропоновано напрямки покращення територіальної організації влади в АРК, зокрема: 1) сформувати на території автономії оптимальні, самодостатні території територіальних громад; 2) посилити роль органів влади автономії із впливу на власну територіальну організацію; 3) забезпечити можливість органам виконавчої влади автономії формувати власну вертикаль виконавчої влади; 4) вирішити проблеми територіальної організації влади в м. Севастополі, інтегрувавши його в систему територіальної організації влади автономії.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення і запропоновано розв'язання наукової проблеми, що полягає в розробленні комплексної науково-теоретичної та практико-прикладної моделі територіальної організації публічної влади з урахуванням адміністративно-територіального чинника й системно-структурної організації публічної влади в Україні. У результаті сформульовано наступні висновки і пропозиції.

1. Запропоновано методологічну систему, яка дає змогу дослідити питання територіальної організації публічної влади в Україні. До елементів цієї системи віднесено:

а) загальнофілософські (діалектика з її відомими законами), у числі яких найбільшого застосування зазнали закон переходу кількісних показників у якісні, що дозволив здійснити наукове обґрунтування оптимальної кількості адміністративно-територіальних одиниць у державі, кількості рівнів адміністративно-територіального поділу, кількісних показників населення, яке має проживати в межах певної адміністративно-територіальної одиниці, наявності чи відсутності підпорядкованості між територіальними рівнями та органами, які на них функціонують, тощо, і закон єдності й боротьби протилежностей, який широко використовується у процесі організації публічної влади на місцях, за якої необхідно сформувати місцеву державну владу та систему місцевого самоврядування так, щоб різні за характером здійснюваної влади суб'єкти злагоджено працювали на забезпечення інтересів держави й населення. Діалектичні прийоми, зокрема співвідношення форми та змісту, дозволили здійснити аналіз категорії «територіальна організація публічної влади»; так само кількості та якості – дослідити систему адміністративно-територіального поділу держави та рівня спроможності відповідних адміністративно-територіальних одиниць й територіальних громад; абстрактного та конкретного – змодельовати пропозиції й зміни до адміністративно-територіального поділу держави. Матеріалістичний підхід

дозволив здійснити аналіз історії розвитку територіальної організації публічної влади, пізнати сутність території та її видів, показати їхній взаємозв'язок із суспільством. Доведено, що систему загальнофілософських методів дослідження проблем територіальної організації влади також становлять індуктивний, раціоналістичний, феноменологічний, системний, синергетичний та аксеологічний підходи;

б) загальнонаукові методи, серед яких: спостереження – дозволило дослідити еволюцію адміністративно-територіального поділу України, зміну різних характеристик території – кількість територіальних рівнів, економічні показники, розвиненість певної інфраструктури, чисельність населення, кількість та види органів влади тощо – та здійснити аналіз їх впливу на правовий статус території; експеримент – дозволив змодельовати динаміку подальшого розвитку адміністративно-територіального устрою; узагальнення – дозволив виділити ознаки певного виду територіальних одиниць або підсистеми публічної влади; класифікація – дозволила систематизувати територіальні утворення, органи публічної влади, їхні структурні й територіально відокремлені підрозділи, види повноважень відповідних органів щодо впливу на територіальний устрій, наявні проблеми у сфері територіальної організації влади тощо; аналіз і синтез – дозволив дослідити місце територіальної організації влади в системі конституційно-правових категорій; формалізація – дозволила дослідити нинішній адміністративно-територіальний поділ країни, розглянувши його у вигляді формальної системи, виявити прогалини й колізії правового регулювання питань територіальної організації влади; історичний – дозволив проаналізувати етапи розвитку та еволюцію територіальної організації влади в часовому контексті; структурно-функціональний – дав змогу розглянути територіальну організацію влади як складну соціальну систему, що має свою структуру й механізми взаємодії структурних елементів, кожен з яких виконує власну функцію; методи державно-правової інженерії та правового моделювання – дозволили запропонувати удосконалену модель адміністративно-територіального поділу

країни або конкретного регіону (області), сформовану з урахуванням соціальних, економічних, ресурсних, територіальних, комунікаційних та інших показників, яка може слугувати взірцем для подібної організації; логіко-семантичний та прогностичний – забезпечили прогнозування й формування рекомендацій щодо застосування міжнародного досвіду територіальної організації влади);

в) спеціальні методи дослідження територіальної організації влади, серед яких: компаративний метод дозволив здійснити порівняльний аналіз адміністративно-територіального поділу, його критеріїв, специфіки функціонування автономій, територіальних особливостей формування органів публічної влади, а також проблем, що існують, у сфері територіальної організації влади, та способів їх розв’язання; соціологічний – надав можливість з’ясувати вплив територіальної організації влади на нормальне функціонування суспільства, можливості отримання різного виду сервісів від публічно-владних інституцій, виокремити так звані «соціальні негаразди» в роботі органів влади, в системі адміністративно-територіального поділу держави; статистичний – дозволив встановити різні кількісні показники, пов’язані з територіальною організацією влади. Показано взаємозв’язок цих методів із дослідженням державознавчих процесів, одним із яких виступає територіальна організація публічної влади.

2. Сформульовано авторське визначення територіальної організації публічної влади як складного полісистемного утворення, що включає дві окремі підсистеми – систему адміністративно-територіального устрою та систему публічно-владних суб’єктів, які перебувають у тісному взаємозв’язку та взаємозалежності одна від одної, мають спільну мету – ефективну організацію та здійснення публічної влади на відповідній території, зумовлену формою державного устрою.

3. Акцентовано увагу на недостатньому рівні використання в законодавстві категорії «територіальна організація публічної влади». Визначено, що аналіз правового регулювання поняття «територіальна

організація публічної влади» лежить у площині дослідження регламентації двох взаємопов'язаних понять – «територіальна організація» та «публічна влада». Доведено, що «територіальна організація влади» як конституційно-правова категорія спочатку з'являється в нормах виборчого законодавства, що є основою для формування системно-структурної організації публічної влади.

Виникнення цієї категорії саме в межах виборчого законодавства, а не адміністративно-територіального устрою пояснюється тим, що потреба запровадження демократичних засад формування органів влади в Україні виникла одразу після здобуття незалежності й постійно вдосконалювалась у новому виборчому законодавстві. Це дало змогу законодавцеві творчо підійти до проблем територіальної організації виборів, закріпивши її особливості для кожної підсистеми публічної влади. Питання ж удосконалення адміністративно-територіального устрою відійшли на другий план і зазнали глибокої стагнації.

4. Показано зв'язок форми державного устрою й територіальної організації влади. Елементом форми держави, який безпосередньо пов'язано з її територією та організацією останньої, є форма державного устрою. Хоча не слід відкидати і той факт, що інші елементи форми держави також впливають на форму державного устрою. Зокрема, від політичного режиму в країні залежить рівень централізації чи децентралізації публічної влади, а отже, і система територіальної організації останньої.

Доведено, що за змістом категорія «державний устрій» ширше, ніж «державний лад». Державний устрій є складним політико-правовим явищем, що враховує всю політико-територіальну організацію держави, включаючи всі підсистеми публічної влади, які сформовані в цій державі, зокрема не лише систему органів державної влади, а й систему місцевого самоврядування та систему влади АРК.

Це дозволило показати залежність форми державного устрою й територіальної організації публічної влади. Зокрема, саме форма державного устрою визначає межі здійснення публічної влади в державі, впливає на моделі

її організації, на взаємини в системі органів влади та їхній вплив на громадян. Форма державного устрою є певною «оболонкою» для побудови системно-структурної організації органів влади. При цьому форма державного устрою безпосередньо пов'язана з територією держави і напрямку впливає на взаємозв'язки, що виникають між територіальними утвореннями.

Розглядаючи співвідношення понять «територіальна організація влади» та «державний устрій», хочемо наголосити, що державний устрій є не лише формою держави, а й її змістом, який являє собою процедуру, що виражена в законодавстві та включає в себе повноваження і закріплений законодавством порядок встановлення форми держави у вигляді її території.

Державний устрій є складним політико-правовим явищем, що враховує всю політико-територіальну організацію держави, включаючи всі підсистеми публічної влади, які сформовані в цій державі, зокрема не лише систему органів державної влади, а й систему місцевого самоврядування та систему влади АРК. Останні системи існують у межах держави Україна, і являють собою елементи державного устрою. Виходячи з цього, державний устрій включає територіальну організацію та систему суб'єктів публічної влади, правовий статус яких визначений законодавчо (у широкому розумінні цього терміна).

5. Виокремлено три історичні періоди правового регулювання територіальних змін в Україні, кожний з яких у свою чергу характеризується наявністю етапів та стадій.

Так, період I – це «період формування суверенності» («пошук територіальної ідентичності»), до якого входять етап 1 «стародавній» (або «первинний», або «початковий»), що тривав, починаючи з дати прийняття перших писаних документів епохи Київської Русі (приблизно XI–XII ст.) до початку XX ст. і етап 2 «територіальні зміни під час проголошення Української Народної Республіки»; період II – так званий «радянський», який включає етап 1 «становлення радянського територіального устрою» і етап 2 «територіальний устрій за Основним законом 1978 р.»; період III – «сучасний»,

відлік якого розпочинається з моменту проголошення Декларації про державний суверенітет України. Останній період включає етап 1 «становлення адміністративно-територіального устрою незалежної України», який відбувався до 2014 р. (до започаткування реформи децентралізації влади), та етап 2 «новітній», який передбачає вдосконалення адміністративно-територіального устрою відповідно до стандартів ЄС.

6. Проаналізовано адміністративно-територіальний устрій як основу територіальної організації публічної влади. Зроблено висновок, що він становить собою систему адміністративно-територіальних одиниць та інших передбачених законодавством територіальних утворень, яка формується під впливом особливостей організації, діяльності й взаємодії органів публічної влади, що функціонують у межах їхніх територій, а також особливостей взаємовпливу самих територій і кількісних показників соціальної основи (жителів). У розвиток цього поняття дійдено висновку, що адміністративно-територіальна одиниця – це частина території держави, яка є просторовою основою для проживання населення і організації й діяльності органів публічної влади, правовий статус якої залежить від належності до відповідного рівня адміністративно-територіального устрою та яку створено з метою здійснення ефективного управління регіональними, субрегіональними і місцевими справами й розвитку соціально-економічного потенціалу певної території.

7. Сформульовано авторську організаційно-правову модель територіальної організації публічної влади, яка передбачає семирівневу її систему, що нараховує загальнодержавний рівень та шість адміністративно-територіальних рівнів (регіональний, субрегіональний, громадівський, локальний, районний у містах та допоміжний). Території в межах цих рівнів поділяються на категорії; зокрема, населені пункти на локальному рівні й територія територіальної громади на громадівському рівні можуть бути сільськими, селищними чи міськими. Відповідні категорії запропоновано для міських населених пунктів. Визначено показники (критерії), за наявності яких

територію можна віднести до певного рівня або певної категорії, а також встановлено систему публічно-владних інституцій для кожного територіального рівня та критерії, що визначають можливість організації й діяльності органів публічної влади на відповідних територіальних рівнях.

8. Запропоновано бачення системного характеру державної влади, за якого в межах цієї системи, за суб'єктами її здійснення можна виокремити два рівні: первинний рівень, який становить народ України як першоджерело влади, та вторинний рівень, який складають органи державної влади; за територіальними рівнями здійснення державної влади України – загальнодержавний, регіональний, субрегіональний, а також, у разі необхідності та відповідності критеріям, громадівський, локальний і допоміжний.

9. Ураховуючи, що ключовим суб'єктом територіальної організації публічної влади є орган публічної влади, його запропоновано розуміти, як відносно відокремлену частину єдиної системи: а) державної влади, побудованої за конституційним принципом поділу влади, б) місцевого самоврядування, побудованої на засадах функціонального поділу повноважень, в) або влади АРК. У такому розумінні орган публічної влади – формується на підставі КУ та ЗУ в чітко визначеному порядку; здійснює покладені на нього завдання та функції на підставі публічно-владних повноважень, власної компетенції; його особовий (посадовий) склад об'єднується правовими зв'язками в одне ціле (якщо це не одноособовий орган) і діє на певній території за допомогою визначених форм організації та методів діяльності; реалізує надані йому повноваження з метою задоволення публічного інтересу; має право ухвалювати рішення, загальнообов'язкові до виконання на відповідній території.

10. Дійдено висновку, що системно-структурна організація державної влади безпосередньо пов'язана з її територіальною організацією. У зв'язку з цим структура та штатний розпис органів публічної влади та їхніх апаратів має враховувати розмір території, на якій вони створюються, а також завдання,

виконання яких має забезпечити орган публічної влади.

11. Запропоновано застосувати найбільш універсальні типи організаційної структури установ для юридичної характеристики системно-структурної організації органів державної влади. З цією метою можуть бути використати лінійні, функціональні, лінійно-функціональні, філіальні, матричні, проєктні та програмно-цільові типи. Саме вони дозволять виявити специфіку внутрішньоорганізаційної будови органів державної влади, особливості організації правового статусу їхніх структурних підрозділів та сформовані зв'язки між ними.

12. Запропоновано змінити обсяг повноважень ВРУ у сфері правового регулювання адміністративно-територіального устрою, закріпивши в якості основного об'єкта її регулювання виключно території областей, АРК та міст зі спеціальним статусом (регіональний рівень). До системи повноважень ВРУ мають бути включені повноваження щодо утворення, реорганізації (виділення, приєднання), ліквідації, зміни меж областей, їхніх найменування і перейменування, надання їм спеціального статусу. Крім того, до сфери відання ВРУ слід віднести можливості реорганізації, зміни меж районів у м. Києві, а також у період дії воєнного стану – формування, реорганізації, ліквідації, зміни меж територій районів.

13. Дійдено висновку про відсутність у системі повноважень ПУ таких, що пов'язані з адміністративно-територіальним устроєм, та про його вплив на цю сферу виключно шляхом участі в законотворчій діяльності.

Проте в умовах воєнного стану він отримав можливість реалізації в дискреційній формі установчих, контрольних та координаційних повноважень через військові адміністрації на будь-якому рівні територіальної організації влади (регіональному, субрегіональному, громадівському та базовому (у населених пунктах)).

14. Констатовано, що повноваження у сфері адміністративно-територіального устрою значною мірою здійснюються КМУ. Це пов'язано із бажанням законодавця змістити центр прийняття рішень стосовно територій з

ВРУ та забезпечити ухвалення їх більш оперативно й фахово.

15. Запропоновано законодавчо закріпити спрощену та розширену моделі територіальної організації ЦОВВ. Спрощена передбачає формування ТО ЦОВВ виключно в межах адміністративно-територіальних одиниць областей. Розширена модель полягає в можливості запроваджувати більш складну територіальну організацію на різних територіальних рівнях, з урахуванням специфіки діяльності відповідного ЦОВВ та інших критеріїв.

16. Зроблено висновок, що порядок формування й функціонування МДА свідчать про їхній подвійний правовий характер, за якого вони здійснюють представлення інтересів і Уряду, і ПУ на відповідній території. Запропоновано реформувати МДА на органи префектурного типу з їхнім утворенням виключно на рівні області та з підпорядкованістю ПУ.

17. Запропоновано запровадити модель роздільного функціонування системи місцевого самоврядування й системи державної влади в м. Києві зі збереженням їхньої взаємодії. Основою цієї моделі має стати територіальний принцип, у зв'язку з чим місцеве самоврядування позбавиться так званої «колаборації» з державною виконавчою владою на рівні м. Києва і стане основною системою публічної влади на цьому рівні, а в районах міста будуть функціонувати районні в м. Києві державні адміністрації (до їхнього перетворення на органи префектурного типу) та ТО ЦОВВ.

18. Запропоновано під територіальною організацією муніципальної влади вважати складне полісистемне утворення, що включає систему адміністративно-територіального устрою та систему суб'єктів місцевого самоврядування, які перебувають у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності одна від одної, мають спільну мету – ефективну організацію та здійснення місцевого самоврядування на відповідній території, зумовлену формою державного устрою.

Особливістю правового регулювання територіальної організації муніципальної влади є регламентація цих питань на рівні актів «локальної нормотворчості» – статутів територіальних громад, регламентів місцевих рад,

положень, правил тощо, затверджених рішеннями місцевих рад.

19. Запропоновано низку напрямків удосконалення системно-структурної й територіальної організації публічної влади в АРК. По-перше, здійснити раціоналізацію системи управління, оптимізацію кількості управлінських ланцюгів для ефективного надання послуг населенню. По-друге, забезпечити функціональну самостійність органів влади автономії, тобто розширити функції та повноваження цих суб'єктів, у тому числі щодо впливу на республіканський територіальний устрій. По-третє, запровадити механізми якісної взаємодії між органами влади автономії та органами державної влади й місцевого самоврядування, серед яких не лише делегування повноважень, а й проведення спільних організаційних та інституційних заходів. По-четверте, удосконалити внутрішньоорганізаційну будову органів влади АРК.

20. Визначено місце представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування в системі територіальної організації публічної влади. Здійснено критичний аналіз системи їхніх установчих повноважень та повноважень у сфері адміністративно-територіального устрою. Запропоновано сучасну організаційно-правову модель територіальної організації муніципальної влади, реалізація якої дозволить вирішити проблеми, що існують.

21. Запропоновано ОСН вважати допоміжними органами жителів територіальної громади та місцевої ради, які за умов делегування їм повноважень можуть бути наділені ознаками органу місцевого самоврядування (публічної влади), які створюються з метою сприяння вирішенню низки питань місцевого значення в населених пунктах, що входять до території територіальної громади, або структурних територіальних елементах населеного пункту (топонімах). У зв'язку з цим надано пропозиції з удосконалення територіальної організації ОСН, порядку встановлення та зміни меж територій їхньої діяльності.

22. Виявлено та систематизовано основні проблеми сучасного

адміністративно-територіального устрою України та територіальної організації кожного виду публічної влади. Запропоновано авторський проєкт концепції реформування територіальної організації влади, який має стати основою для подальшого реформування конституційно-правового регулювання цих питань. Реалізація положень запропонованої концепції передбачає регламентацію в нормах КУ нових територіальних утворень, що з'явилися в Україні (територій територіальних громад, населених пунктів, допоміжних функціонально-територіальних утворень), а також засад організації системи адміністративно-територіального устрою, його рівнів, видів адміністративно-територіальних одиниць і територіальних утворень, їхніх категорій, визначення засад їхнього формування, реорганізації (об'єднання, виділення), ліквідації, зміни меж, найменування, перейменування. Крім того, запропоновано врахувати в конституційних нормах: а) зміну компетенції ВРУ в напрямку регламентації регіонального рівня – областей, АРК, м. Києва, м. Севастополя (п. 29 ч. 1 ст. 85), б) закріплення компетенції КМУ щодо територій територіальних громад та населених пунктів (ст. 116), в) розширення повноважень обласних рад щодо управління територіями районного рівня (ч. 2 ст. 143); г) регламентацію загальних засад правового статусу допоміжних територіально-функціональних утворень, суб'єктів, порядку та підстав їхнього створення (ст. 133). Запропонована концепція містить напрямки змін законодавчого регулювання питань територіальної організації влади, що пов'язані з внесенням змін до ЗУ «Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою України», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», «Про центральні органи виконавчої влади» та ін.

23. На основі визначених концептуальних положень, які, на наше переконання, мають зазнати реформування, запропоновано зміни до розділу IX КУ, які дозволяють розв'язати проблеми, що існують у сфері адміністративно-територіального устрою України, й передбачають:

1) удосконалення системи принципів адміністративно-територіального устрою, 2) конституювання категорії «адміністративно-територіальна одиниця», 3) закріплення системи адміністративно-територіальних одиниць в Україні, 4) встановлення рівнів адміністративно-територіального поділу та засад їхнього правового статусу, 5) регламентація засад правового статусу територіальних утворень допоміжного рівня.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 1992 – президент УНР в екзилі Микола Плав'юк склав повноваження Державного Центру УНР. *Український інститут національної пам'яті* : офіц. вебсайт. URL: <https://uinp.gov.ua/istorychnyy-kalendar/serpen/22/1992-prezydent-unr-v-ekzylі-mykola-plavyuk-sklav-povnovazhennya-derzhavnogo-centru-unr> (дата звернення: 05.09.2025).
2. Абрам'юк І. Демократія участі: механізми громадської участі на місцевому, регіональному та національному рівнях / Всеукр. мережа фахівців та практиків з регіон. і місц. розвитку. Київ, 2014. 50 с. URL: https://regionet.org.ua/files/07_PartDemocracy_Abramyuk_Materials_v.122.07.14.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
3. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
4. Адміністративний. *Словник української мови*. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=адміністративний> (дата звернення: 05.09.2025).
5. Адміністративно-територіальний устрій Автономної Республіки Крим. *Верховна Рада України* : офіц. вебсайт. URL: <https://static.rada.gov.ua/zakon/new/ADM/zmistkr.html> (дата звернення: 05.09.2025).
6. Адміністративно-територіальний устрій. *Велика українська енциклопедія*. URL: https://vue.gov.ua/Адміністративно-територіальний_ustrіy (дата звернення: 05.09.2025).
7. Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу : навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. Київ : НАДУ, 2015. 628 с.
8. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : монографія / В. С. Куйбіда, В. П. Павленко, В. А. Яцюк та

- ін. ; за заг ред. О. В. Турчинова ; Секретаріат Каб. Міністрів України. Київ : Геопринт, 2009. 616 с.
9. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / С. О. Сивоконь, В. А. Яцюк, А. П. Заєць та ін. ; за заг. ред. В. Г. Яцуби. Київ : Вид-во Поліграф. центру Укр. ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. 321 с.
 10. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування : монографія / Держ. установа «Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України» ; наук. ред. В. С. Кравців. Львів, 2016. 264 с.
 11. Алтуніна О. М. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо здійснення делегованих функцій та повноважень виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2009. 20 с.
 12. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1999. 378 с.
 13. Андрощук О. Реорганізація сільських адміністративно-територіальних одиниць в УРСР: мотиви, засоби реалізації, наслідки (друга половина 40-х – 60-і рр. XX ст.). *Український історичний збірник 2003*. Київ : Ін-т історії України НАН України, 2004. Вип. 6. С. 271–294.
 14. Андрощук О. В. Адміністративно-територіальні зміни в УРСР: плани, втілення, наслідки (друга половина 40-х – 60-ті роки XX ст.) : дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01. Київ, 2004. 242 с.
 15. Ануфрієв М. І. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій в зоні проведення антитерористичної операції. *Наукові праці МАУП*. 2016. Вип. 3 (50). С. 73–76.
 16. Атлас адміністративно-територіального устрою України : Новий районний поділ та територіальні громади: 2020 / П. Остапенко, Р. Перхалюк, О. Бончковський, С. Остапенко. Київ : М-во розвитку громад та територій України, 2020. 56 с. URL:

[https://www.minregion.gov.ua/wp-](https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/atlas_novogo_atu_2020.pdf)

[content/uploads/2020/10/atlas_novogo_atu_2020.pdf](https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/atlas_novogo_atu_2020.pdf) (дата звернення: 05.09.2025).

17. Афанасьєва М. Державний устрій і територіальна організація України. *Конституційне право* : навч. посіб. / за заг. ред. Д. Терлецького ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». Одеса : Фенікс, 2023. Тема 12. С. 273–291.
18. Бабін Б. В., Кроленко В. О., Іваницький О. Ю. Правове програмне забезпечення розвитку Автономної Республіки Крим : монографія. Одеса : Фенікс, 2011. 186 с.
19. Бабінова О. О. Критерії оцінки ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: світовий досвід та Україна. *Стратегічні пріоритети*. 2007. № 2 (3). С. 73–78.
20. Баганець В. О. Методологія дослідження координаційної ролі як функції держави. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2016. № 32. С. 309–316.
21. Багров Н. В. Региональная геополитика устойчивого развития. Киев : Лыбидь, 2002. 256 с.
22. Багров Н. Политико-правовые аспекты становления АР Крым. *Культура народов Причерноморья*. 1998. № 4. С. 245–250.
23. Баймуратов М. О., Григор'єв В. А. Муніципальна влада: актуальні проблеми становлення і розвитку в Україні. Одеса : Юрид. літ., 2003. 248 с.
24. Барабаш Ю. Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2004. 20 с.
25. Барвіненко В. Д. Закріплення принципів місцевого самоврядування в Україні у статутах територіальних громад. *Juris Europensis Scientia*. 2023. Вип. 3. С. 11–15. DOI: <https://doi.org/10.32782/chern.v3.2023.3>.
26. Барвіненко В. Поняття «принцип місцевого самоврядування» в адміністративно-правовій доктрині України. *Law. State. Technology*.

2023. № 4. С. 32–36. DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2023-4-5>.
27. Баскакова А. Політико-правовий статус міста Севастополя на території України: історичний аспект. *Соборність України: історія та сучасність* : матеріали Всеукр. наук. конф., м. Київ, 19 січ. 2023 р. / НАН України, Ін-т політ. і етнонац. дослідж. ім. І. Ф. Кураса ; за ред. Ю. Ж. Шайгородського. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса. Ніжин : Вид. Лисенко М. М., 2023. С. 149–155.
 28. Батанов О. В. Деякі теоретичні проблеми співвідношення місцевого самоврядування та державної влади. *Часопис Київського університету права*. 2002. № 2. С. 21–30.
 29. Батанов О. В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні : монографія / за заг. ред. В. Ф. Погорілка. Київ : Ін Юре, 2003. 512 с.
 30. Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.
 31. Батанов О. В. Територія як інститут конституційного права. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 49–53.
 32. Батанов О. В. Унітаризм як політичний та правовий феномен: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса. Серія: Політичні науки*. 2019. С. 20–25. DOI: <https://doi.org/10.31558/2617-0248.2019.4.3>.
 33. Бевз Т. А. Формування Української держави за доби Центральної Ради (березень 1917 р. – квітень 1918 р.) : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01. Київ, 1995. 24 с.
 34. Бенедик В. І. Реординаційні відносини в системі державного управління. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2015. № 5. С. 102–104. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2015/5_2015.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
 35. Березюк К. Децентралізація: які громади годують України, а які –

- дотаційні. *Чесно* : вебсайт. 26.01.2022. URL: <https://www.chesno.org/post/5092/> (дата звернення: 05.09.2025).
36. Бернацький А. А. Адміністративно-територіальне реформування як трансформація системи державного управління. *Право та державне управління*. 2020. № 4. С. 172–177. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.24>.
 37. Беспалий В. В. Проблеми тлумачення принципів місцевого самоврядування в Україні. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені Михайла Драгоманова*. 2013. Вип. 23. С. 153–159.
 38. Битяк Ю. П., Серьогіна С. Г., Бодрова І. І. Правове регулювання організації та діяльності апарату глави держави: зарубіжний та вітчизняний досвід / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Харків : Оберіг, 2012. 140 с. (Серія «Наукові доповіді» ; вип. 6).
 39. Бібік В. В. Адміністративно-правовий статус режимів особливих адміністративно-територіальних утворень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 21 с.
 40. Білик П. П. Організаційно-правове забезпечення управління соціально-економічним розвитком регіону : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2003. 21 с.
 41. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою. *Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування* / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування ; редкол.: С. Г. Серьогіна (голов. ред.) та ін. Харків : Оберіг, 2012. Розд. 1. С. 5–36. (Серія «Наукові доповіді» ; вип. 3). URL: https://library.nlu.edu.ua/POLN_TEXT/SBORNIKI_2013/DOPOVID_Bodrova_Lyubchenko.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
 42. Бодрова І. І. Концептуальні підходи визначення поняття територіальної

- громади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2004. Вип. 7. С. 62–73.
43. Бодрова І. І. Науково-теоретичний аспект поняття «територіальна організація публічної влади». *Державне управління та місцеве самоврядування*. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2010. С. 21–22.
 44. Бодрова І. І. Правовий статус асоціацій місцевих рад України: питання теорії і практики. Харків : Вид. Вапнярчук Н. М., 2006. 240 с.
 45. Бодрова І. І. Проблеми конституційно-правового та законодавчого регулювання статусу Автономної Республіки Крим. *Проблеми конституційно-правового регулювання організації та функціонування органів влади Автономної Республіки Крим* / редкол.: С. Г. Серьогіна (голов. ред.) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Харків : Оберіг, 2012. Розд. 2. С. 14–29. (Серія «Наукові доповіді» ; вип. 4). URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1784/1/Problem_konst_2012.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
 46. Бодрова І. І. Проблеми правового забезпечення та реалізації реформи територіальної організації влади в Україні. *Challenges and prospects for the development of legal systems in Ukraine and EU countries: comparative analysis : collective monograph*. Riga : Izdevniecība «Baltija Publishing», 2019. Р. 46–64. DOI: <https://doi.org/10.30525/978-9934-571-83-1-3>.
 47. Бодрова І. І. Система допоміжних органів при Президентові України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 94–105.
 48. Бойко-Бойчук О. В. Державне управління розвитком міста: моделі та механізми : монографія. Київ : Пульсари, 2010. 236 с.
 49. Бойко І. Місце і роль Конституції Української Народної Республіки 1918 р. в історії національного конституціоналізму. *Український часопис конституційного права*. 2017. № 3. С. 67–76. DOI:

<https://doi.org/10.30970/jcl.3.2017.7>.

50. Бондаренко Л. І. Удосконалення структурної побудови органів виконавчої влади як чинник забезпечення ефективності праці державних службовців. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2022. № 5. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2022.5.70>.
51. Борденюк В. Місцеве самоврядування в механізмі держави: конституційно-правовий аспект. *Право України*. 2003. № 4. С. 12–17.
52. Борденюк В. Особливості здійснення місцевого самоврядування в містах Києві та Севастополі у контексті законодавчих ініціатив. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2010. № 3 (19). С. 5–12.
53. Бориславська О. М. Раціональна територіальна організація держави – запорука якісного функціонування місцевого самоврядування: досвід європейських держав щодо формування територіальної основи місцевого самоврядування. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Швейц.-укр. проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»*. Київ : ТОВ «Софія», 2012. Розд. 2. С. 32–44. URL: [https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni\(2\).pdf](https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pdf) (дата звернення: 05.09.2025).
54. Бориславська О. М. Сутність і призначення місцевого самоврядування: європейська доктрина та Україна. *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Швейц.-укр. проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO»*. Київ : ТОВ «Софія», 2012. Розд. 1. С. 15–31. URL: [https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni\(2\).pdf](https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pdf) (дата звернення: 05.09.2025).
55. Бородін Є. І. Статус голови місцевої державної адміністрації в Україні: досвід законодавчого визначення. *Аспекти публічного правління*. 2018.

- Т. 6, № 5. С. 12–23. DOI: <https://doi.org/10.15421/151827>.
56. Бородін Є. Статус голови місцевої державної адміністрації: досвід, стан та перспективи. *UPLAN* : вебсайт. 12.11.2019. URL: <https://uplan.org.ua/status-holovy-mistsevoi-derzhavnoi-administratsii-dosvid-stan-ta-perspektyvy> (дата звернення: 05.09.2025).
 57. Бублик Г. В. Делегування повноважень місцевими органами влади: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 21 с.
 58. Бусленко В., Гупало Ю. Взаємодія місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. *Літопис Волині*. 2025. № 31. С. 188–192. DOI: <https://doi.org/10.32782/2305-9389/2024.31.29>.
 59. Васильєв А. С. Єдиноначальність. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Вид-во «Укр. енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998– . Т. 2 : Д – Й. 1998. С. 415.
 60. Василюк О. Д. Застосування в Україні успішного досвіду країн Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою та кар'єрної служби. *Ефективність державного управління*. 2019. Вип. 2 (59), ч. 1. С. 108–125. DOI: <https://doi.org/10.33990/2070-4011.59.2019.178424>.
 61. Великий енциклопедичний юридичний словник / НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького ; за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ : Юрид. думка, 2007. 992 с.
 62. Величко В. О. Конституційно-правовий статус місцевих державних адміністрацій в Україні : монографія. Харків, 2005. 208 с.
 63. Велігодський В. М. Інститут представництва Президента України в Криму: історія становлення. *Схід*. 2003. № 6. С. 79.
 64. Вербець В. В. Методологія та методика соціологічних досліджень : навч.-метод. посіб. 2-ге вид., допов. і перероб. Рівне : РДГУ : Ін-т соц. дослідж., 2006. 167 с.
 65. Верменич Я. В. Адміністративно-територіальний устрій України:

- еволюція, сучасний стан, проблеми реформування : у 2 ч. / НАН України, Ін-т історії України. Київ : Ін-т історії України, 2009. Ч. 2. 370 с.
66. Верменич Я. В. Територіальна організація в Україні як наукова проблема: регіонально-історичний та політико-адміністративний виміри. Київ : Ін-т історії України НАН України, 2008. 160 с.
 67. Вечерський В. В. Квартал (містобудування). *Велика українська енциклопедія*. URL: [https://vue.gov.ua/Квартал_\(містобудування\)](https://vue.gov.ua/Квартал_(містобудування)) (дата звернення: 05.09.2025).
 68. Виборчий кодекс України : Закон України від 19.12.2019 № 396-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20> (дата звернення: 05.09.2025).
 69. Вільгушинський М. Й. Категорія «публічна влада» у сучасній інтерпретації: нотатки до наукової дискусії. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 3. С. 8–13. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2013_3_4 (дата звернення: 05.09.2025).
 70. Власюк О. С. Стан і проблеми реформування адміністративно-територіального устрою України. *Регіональна економіка*. 2015. № 3. С. 16–23.
 71. Волохов О. Окремі підходи до визначення поняття ефективності правових норм. *Публічне право*. 2023. № 2. С. 109–116. DOI: <https://doi.org/10.32782/2306-9082/2023-50-12>.
 72. Волянський М. Ю. Щодо загального поняття органу держави (державного органу). *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2006. № 1. С. 32–36.
 73. Воронов М. П. Автономія. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Вид-во «Укр. енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998– . Т. 1 : А – Г. 1998. С. 23–24.
 74. Гаврік Р. О. Європейський досвід впровадження децентралізації та зміни підходів до формування місцевих органів публічної влади. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 6. С. 312–315. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-6/71>.

75. Гаврік Р. О. Італійський досвід впровадження децентралізації публічної влади: особливості нормативно-правового регулювання та співвідношення із досвідом України. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2024. № 11. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2024-11-01-09>.
76. Гайдар М. Є. Принципи місцевого самоврядування в аспекті процесу об'єднання територіальних громад в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 4 (29). С. 8–13. DOI: [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4\(29\).426](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i4(29).426).
77. Гайко О. С., Калекін Ю. В., Новіков М. М. Модернізація адміністративно-територіального устрою України: політичний вимір : аналіт. записка / Нац. ін-т стратег. дослідж. 05.06.2015. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/modernizaciya-administrativno-teritorialnogo-ustroyu-ukraini-politichniy> (дата звернення: 05.09.2025).
78. Гайченко А. В. Поняття, сутність та особливості теоретичних категорій «державний орган» та «апарат держави». *Наукові записки. Серія: Право*. 2019. Вип. 6. Спецвип. Т. 2. С. 50–55.
79. Галас В. І., Попович Т. П. Елементний склад форми держави: теоретико-правовий аналіз. *Регіональні студії*. 2017. Вип. 10. С. 13–17.
80. Гамбург Л. С. Державна влада: територіальний устрій і децентралізація. Київ : Lambert Academic Publishing, 2018. 228 с.
81. Ганущак Ю. І. Моделювання адміністративно-територіальних одиниць як етап підготовки реформи адміністративно-територіального устрою. *Ефективність державного управління*. 2014. Вип. 38. С. 316–325.
82. Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін. Київ : Легал. статус, 2012. 348 с.
83. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади може зрушити з місця реформування країни в цілому. *Децентралізація* : вебсайт. 14.09.2017. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/6822> (дата звернення: 05.09.2025).

84. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади / Швейц.-укр. проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія-А», 2013. 160 с.
85. Гафурова Є. Р. Територіальна автономія як форма децентралізації влади. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2016. № 1. С. 52–56.
86. Гейда О. В. Види територіальних громад в Україні та особливості їх правового статусу: загальна характеристика. *Європейські перспективи*. 2012. № 3, ч. 3. С. 9–13.
87. Георгіца А. З. Конституційне право зарубіжних країн : підручник. Тернопіль : Астон, 2003. 432 с.
88. Гетьман А. Б. Конституційно-правові засади адміністративно-територіального устрою України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2013. 190 с.
89. Глухенький С. О. Генеза наукових учень про правовий експеримент. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. Т. 30 (69), № 6. С. 1–6. DOI: <https://doi.org/10.32838/2707-0581/2019.6/01>.
90. Гречко О. О. Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2018. 228 с.
91. Гречко О. О. Система принципів територіального устрою України: проблеми теорії та законодавчого закріплення. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 24. С. 208–219.
92. Гринь О. Д. Орган державної влади як складова державного апарату. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 11, т. 1. С. 11–13.
93. Грицак В. Адміністративно-територіальний устрій на теренах українських земель: Галицько-Волинське князівство. *Вісник Академії управління МВС*. 2010. № 3 (15). С. 94–102.

94. Губань Р. В. Становлення та розвиток адміністративно-територіального устрою України в XX – на початку XXI століття (історико-правове дослідження) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2018. 601 с.
95. Губань Р. Історія становлення сучасного адміністративно-територіального устрою України. *Юридичний журнал*. 2009. № 3. С. 64–74.
96. Гураль П. Ф. Територіальна громада в Україні: історико-правове дослідження. Львів : ЛьвДУВС : Край, 2008. 468 с.
97. Гуторова О. О. Територіальне управління : навч. посіб. Харків : Харків. нац. аграр. ун-т, 2017. 261 с.
98. Дашковська О. Референдум як інститут безпосередньої демократії: досвід зарубіжних країн. *Вісник Академії правових наук України*. 2010. № 1. С. 235–240.
99. Декларація про державний суверенітет України : від 16.07.1990. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12> (дата звернення: 05.09.2025).
100. Декларація про права осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин : прийнято резолюцією 47/135 Ген. Асамблеї ООН від 18.12.1992. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_318 (дата звернення: 05.09.2025).
101. Декларація щодо регіоналізму в Європі. Страсбург ; Седекс : Асамблея Європ. Регіонів, 1996. 12 с.
102. Дем'янчук О. І. Сутнісні характеристики та формування адміністративно-територіальних одиниць у контексті децентралізації регіонального розвитку. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка»*. 2018. № 9 (37). С. 117–124.
103. Денисенко А. С. Кластерні форми інтегрованої діяльності в об'єднаних територіальних громадах. *Управління стратегічним розвитком об'єднаних територіальних громад: інноваційні підходи та інструменти* : монографія / за заг. та наук. ред. С. М. Серьогіна, Ю. П. Шарова. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2016. П. 2.9. С. 144–

- 159.
104. Державне право зарубіжних країн : курс лекцій / Н. В. Мішина, В. А. Міхальов, В. А. Куранін, Д. Є. Волкова. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 416 с.
 105. Державне управління : навч. посіб. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко. Київ : Знання-Прес, 2003. 336 с.
 106. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / авт.-уклад. В. Б. Авер'янова. Київ : Факт, 2003. 384 с.
 107. Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин : постанова Каб. Міністрів України від 16.11.2020 № 1113. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1113-2020-п> (дата звернення: 05.09.2025).
 108. Деякі питання декларування і реєстрації місця проживання та ведення реєстрів територіальних громад : постанова Каб. Міністрів України від 07.02.2022 № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2022-п> (дата звернення: 05.09.2025).
 109. Деякі питання діяльності місцевих державних адміністрацій : постанова Каб. Міністрів України від 25.03.2014 № 91. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/91-2014-п> (дата звернення: 05.09.2025).
 110. Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів : постанова Каб. Міністрів України від 05.04.2014 № 85. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85-2014-п> (дата звернення: 05.09.2025).
 111. Деякі питання організації спроможності мережі закладів охорони здоров'я : постанова Каб. Міністрів України від 28.02.2023 № 174. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/174-2023-п> (дата звернення: 05.09.2025).
 112. Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України : постанова Каб.

Міністрів України від 18.04.2025 № 472. *Офіційний вісник України*. 2025. № 40. Ст. 2723.

113. Джумабаев М. Д. Современное конституционное право и его место в национальных правовых системах. *Вестник Кыргызского национального университета имени Жусупа Баласагына*. 2013. № 6. С. 77–83. URL: <http://arch.kyrlibnet.kg/?&npage=view&nadd=12148> (дата звернення: 05.09.2025).
114. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ УАДУ «Магістр», 2003. 236 с.
115. Дзюпин М. Староста в українському селі – перші кроки / Асоц. сприяння самоорг. населення. 2016. 10 с. URL: <http://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/02/Starosta-v-ukrayinskomu-seli.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
116. Дмитрієва К. В. Автономія як особливий елемент територіального устрою унітарної держави. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. № 30. С. 96–106.
117. Дністрянський М. С. Адміністративно-територіальний устрій України: політико-географічні проблеми функціонування та можливості оптимізації. *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. Географічні науки*. 2013. № 6. С. 138–143.
118. Добровільне об'єднання територіальних громад в Україні / С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, П. М. Любченко, С. В. Болдирев, О. Ю. Лялюк, Л. М. Баранова, О. П. Печений / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2017. 216 с. (Серія «Наукові доповіді» ; вип. 21).
119. Договори і постанови прав і свобод військових між Ясновельможним Його Милості паном Пилипом Орликом, новообраним гетьманом Війська Запорізького, і між генеральними особами, полковниками і тим

же Військом Запорізьким з повною згодою з обох сторін : затв. при вільному обранні формал. присягою від того ж Ясновельможного Гетьмана ; підтверджені 5 квіт. 1710 р. від Різдва Христового. URL: <https://static.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html> (дата звернення: 05.09.2025).

120. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі XX – XXI століть: нові пріоритети. Київ : Наук. думка, 2006. 511 с.
121. Дорош У. М. Можливості імплементації європейського досвіду децентралізації влади в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2019. Т. 30 (69), № 1. С. 108–112.
122. Доценко А. І. Методологічні засади реформування адміністративно-територіального устрою України. *Економічна та соціальна географія*. 2010. № 1. С. 31–39.
123. Дрешпак В. М., Липовська Н. А. Добровільне об'єднання територіальних громад: зміст та алгоритм проходження основних етапів. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4. С. 45–54.
124. Дробуш І. В. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 10-2, т. 1. С. 48–51.
125. Дрожжина С. В. Теоретичні аспекти впливу процесів децентралізації влади на рівень демократії в державі. *Гуманітарний часопис*. 2009. № 3. С. 79–89. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gumc_2009_3_12 (дата звернення: 05.09.2025).
126. Дронова О. Л., Лис Я. С. Управління міськими агломераціями: європейський досвід для реформ в Україні. *Український географічний журнал*. 2016. № 1. С. 47–52. DOI: <https://doi.org/10.15407/ugz2016.01.047>.
127. Егоров А. В. Правовая компаративистика как общеправовая

методологическая наука (типовая модель сравнения и сравнительный метод). *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку* : зб. матеріалів міжнар. наук. симпозіуму «Дні порівняльного правознавства» (м. Київ, 8–11 квіт. 2009 р.). / за ред. Ю. С. Шемшученка, Л. В. Губерського, І. С. Гриценка ; упоряд. О. В. Кресін. Київ : Логос, 2009. С. 31–36.

128. Європейська хартія місцевого самоврядування, м. Страсбург, 15 жовт. 1985 р. : ратифік. Законом України від 15.07.1997 № 452/97-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення: 05.09.2025).
129. Євсюкова О. В. Система принципів організації діяльності органів місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правова необхідність. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 5. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=830> (дата звернення: 05.09.2025).
130. Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління : навч. посіб. у 3 ч. Ч. 3 : Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту. Миколаїв : Вид-во Чорномор. держ. ун-т ім. Петра Могили, 2014. 248 с.
131. Євтушенко О. Н., Андріяш В. І., Паровой К. О. Поняття і співвідношення централізації та децентралізації. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]*. Серія: Державне управління. 2016. Т. 267, вип. 255. С. 54–59.
132. Ємельянов В. М., Євтушенко О. Н., Андріяш В. І. Державне управління: у визначеннях, поясненнях, схемах, таблицях. Миколаїв : Вид-во Чорномор. держ. ун-т ім. Петра Могили, 2015. 336 с.
133. Єременко М. Органи самоорганізації населення як сучасна форма спільного згуртування українських громадян. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Українознавство*. 2011. № 15. С. 47–51.

134. Житловий кодекс України : Закон України від 30.06.1983 № 5464-X.
URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5464-X> (дата звернення: 05.09.2025).
135. Жовнірчик Я. Ф., Мельник В. М. Зарубіжний досвід і вітчизняні традиції здійснення інноваційного розвитку територіальних громад органами місцевого самоврядування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2015. № 9. С. 92–97. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/9_2015/22.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
136. Жовнірчик Я. Ф. Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.04. Київ, 2005. 20 с.
137. Жук П. В. Актуальні завдання та шляхи реформування адміністративно-територіального устрою в Україні. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. Вип. 1 (111). С. 20–25.
138. Завальнюк В. В. Ефективність права: антропологічний та євроінтеграційний аспекти. *Lex portus*. 2017. № 1 (3). С. 39–49.
139. Завгородня В. М. Лекція 1. Вступ до порівняльного правознавства. 2018. 15 с. URL: https://elearning.sumdu.edu.ua/free_content/lectured:24d68a302e7d330a1b7365390a2a9e3246e5335a/latest/content-20180114195654.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
140. Загальна теорія держави і права : підруч. для студентів юрид. ВНЗ / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2009. 584 с.
141. Загорецька О. Новий національний стандарт України на оформлення організаційно-розпорядчої документації: історія розроблення, аналіз основних змін і питання впровадження стандарту. *Наукові праці Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського*. 2022. Вип. 65. С. 85–103.

142. Задорожна С. М. Теорія та практика функціонування загальних принципів сучасного міжнародного права : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2019. 474 с.
143. Заключительный акт Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе : от 01.08.1975. URL: https://zakon.cc/law/document/read/994_055 (дата звернення: 05.09.2025).
144. Закоморна К. Конституційно-правові засади самоврядування (місцевої автономії) в КНР. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 2. С. 183–187.
145. Закоморна К. О. Конституційно-правова модель регіональної політики в Італійській Республіці: досвід для України. *Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні* : зб. тез наук. доп. за матеріалами наук.-практ. конф., м. Харків, 22 черв. 2016 р. / редкол.: С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, П. М. Любченко. Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2016. С. 49–52.
146. Закоморна К. О. Принцип муніципальної автономії як гарантія децентралізації публічної влади. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 2. С. 143–147. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.2.26>.
147. Закони про тимчасовий державний устрій України : від 29.04.1918. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0004300-18> (дата звернення: 05.09.2025).
148. Заруба В. М. Історія держави і права України : навч. посіб. Київ : Істина, 2006. 416 с.
149. Зеленко І. П. Спеціальні методи дослідження державно-правових явищ: сучасний погляд. *Наукові записки. Серія: Право*. 2022. Вип. 13. С. 9–14. DOI: <https://doi.org/10.36550/2522-9230-2022-13-9-14>.
150. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 05.09.2025).

151. История Украины: научно-популярные очерки / НАН Украины, Ин-т истории Украины / под ред. В. А. Смолия. Киев : ОЛМА Медиа Групп, 2008. 1070 с.
152. Іванова Є. О. Землі міст як необхідна складова адміністративно-територіального устрою. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 26. С. 226–232.
153. Історія формування адміністративно-територіального устрою України / С. Й. Вовканич, С. О. Цапок, В. С. Кравців, С. Д. Щеглюк. *Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою* / за ред. Л. Т. Шевчук ; НАН України, Ін-т регіон. дослідж. Львів, 2007. С. 51–77.
154. Іськів І. З. Служба як вид центрального органу виконавчої влади: осмислення статусної специфіки. *Право та державне управління*. 2022. № 4. С. 185–192. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2022.4.26>.
155. Іщенко О. П. Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2012. 239 с.
156. Йосифович Д. І., Андрусишин Р. М. Проблеми реформування органів виконавчої влади в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2018. Вип. 4. С. 143–152.
157. Кавунець А., Дорох В. Особливості об'єднання територіальних громад в Україні (регіональний аспект). 2-ге вид. Вінниця : Прес Корпорейшн Лімітед, 2016. 94 с.
158. Калиновський Б. В. Місцева публічна влада в Україні: конституційно-правові засади функціонування та розвитку : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2017. 39 с.
159. Калиновський Б. В. Реформування системи територіальної організації влади в Україні відповідно до міжнародних стандартів та принципів. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2016. № 3–4.

С. 69–72.

160. Капелюшний В. П. Державний устрій. *Енциклопедія сучасної України* / редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін.; НАН України; Наук. т-во ім. Шевченка. Т. 7. Київ: Ін-т енциклопед. дослідж. НАН України, 2007. URL: <https://esu.com.ua/article-26189> (дата звернення: 05.09.2025).
161. Карабін Т. О. Функціональні та галузеві засади розподілу повноважень публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2016. Вип. 3. С. 74–78.
162. Кахович О. О. Проблематика реформування адміністративно-територіального устрою та функціонування органів територіального управління. *Держава та регіони. Серія: Право*. 2017. № 1. С. 65–69.
163. Квітка С. А. Синергетична модель державного управління. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 10. С. 25–33.
164. Кеба Є. Г. Стан наукових досліджень та законодавства України щодо територіальної організації влади як об'єкта адміністративно-правового забезпечення. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 3. С. 121–124.
165. Кичун В. І., Кушніренко О. Г. Територіальний устрій України. *Конституційне право України: підручник для студентів ВНЗ* / за ред. В. П. Колісника, Ю. Г. Барабаша. Харків: Право, 2008. Розд. 21. С. 361–378.
166. Кичун В. І. Специфіка правового статусу автономії в унітарній державі. *Проблеми законності*. 1998. Вип. 34. С. 59–63.
167. Кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні на 1 січня 2015 року. *Державна служба статистики України*: офіц. вебсайт. URL: https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2015/ds/ator/ator2015_u.htm (дата звернення: 05.09.2025).
168. Ключковський Ю. Б. Категорія «Юридична особа» з точки зору публічного права. *Український часопис конституційного права*. 2023.

- № 4 (29). С. 3–36. DOI: <https://doi.org/10.30970/jcl.4.2023.1>.
169. Ковалів М. В., Гаврильців М. Т., Бліхар М. М. Конституційне право України : навч. посіб. Львів : Ліга-прес, 2014. 402 с.
 170. Коваль Н. В. Класифікація координаційних, консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб при Президентові України. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 100–104.
 171. Ковальчук С. Проблема визначення поняття публічної влади в теорії держави і права. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2017. Вип. 884. № 1. С. 47–51. DOI: <https://doi.org/10.23939/law2017.884.047>.
 172. Ковбасюк С. В. Методологічні підходи у структурі сучасної методології державознавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2023. № 63. С. 12–16. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2023.63.3>.
 173. Ковтун В., Зезуль Ю. Адміністративно-територіальний устрій як елемент конституційного дизайну. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 5. С. 127–131. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2021.5.22>.
 174. Кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад : [станом на 21.07.2025]. URL: <https://mindev.gov.ua/diialnist/rozvytok-mistsevoho-samovriaduvannia/kodyfikator-administratyvno-terytorialnykh-odynyts-ta-terytorii-terytorialnykh-hromad> (дата звернення: 05.09.2025).
 175. Кожина А. В. Особливості поняття, сутності та природи органів самоорганізації населення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 4. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=839> (дата звернення: 05.09.2025).
 176. Колісник В. П. Національно-етнічні відносини в Україні: теоретичні засади та конституційно-правові аспекти : монографія. Харків : Фоліо, 2003. 240 с.

177. Коліушко І. Б. Виконавча влада та проблеми адміністративної реформи в Україні. Київ : Факт, 2002. 260 с.
178. Конвенція про участь іноземців у суспільному житті на місцевому рівні, Страсбург, 5 лют. 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_318 (дата звернення: 05.09.2025).
179. Кондрацька Н. М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2017. 20 с.
180. Кондрацька Н. М. Сучасна системно-структурна організація місцевого самоврядування в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Вип. 35. С. 96–101.
181. Конотопцев О. С. Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Харків, 2003. 18 с.
182. Конституция Автономной Республики Крым: научно-практический комментарий / Ф. В. Вениславский, Е. И. Григоренко, Я. А. Григоренко и др. ; рук. В. П. Колесник. Харьков : Факт, 2012. 527 с.
183. Конституция Автономной Республики Крым : принята на второй сессии Верхов. Рады Автоном. Республики Крым 21.10.1998 : [затв. Законом Украины «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23.12.1998 № 350-XIV]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/krym/show/rb239k002-98> (дата звернення: 05.09.2025).
184. Конституції зарубіжних країн : навч. посіб. / за заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків : ФІНН, 2009. 664 с.
185. Конституційне право : підручник / Ю. Г. Барабаш, О. М. Бориславська, В. М. Венгер та ін. ; за заг. ред. М. І. Козюбри. Київ : ВАІТЕ, 2021. 528 с.
186. Конституційне право України : підручник / за ред. В. Ф. Погорілка. 2-ге вид., доопрац. Київ : Наук. думка, 2000. 732 с.
187. Конституція (Основний Закон) України : від 20.04.1978 № 888-IX. URL:

- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09> (дата звернення: 05.09.2025).
188. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки : затв. постановою надзвичай. XIV Укр. з'їзду рад від 30.01.1937. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/001_001 (дата звернення: 05.09.2025).
 189. Конституція (основний закон) Української соціалістичної радянської республіки : затв. постановою XI Всеукр. з'їзду рад робітничих, селян. і червоноармій. деп. від 15.03.1929. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001316-29> (дата звернення: 05.09.2025).
 190. Конституція України : Основний Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 05.09.2025).
 191. Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) : від 29.04.1918. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18> (дата звернення: 05.09.2025).
 192. Консультативно-дорадчі органи. *Урядовий портал*. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/konsultatyvno-doradchi-orhany> (дата звернення: 05.09.2025).
 193. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні буде оновлена – Міністр. *Децентралізація* : вебсайт. 20.11.2024. URL: <https://decentralization.ua/news/18933> (дата звернення: 05.09.2025).
 194. Копиленко О. Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу : монографія. Київ : Таксон, 2002. 342 с.
 195. Копча В. В. Методологія дослідження правового явища: поняття, структура, інструментарій. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 1. С. 54–58. DOI: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.1.2020.08>.
 196. Корнієнко М. І. Адміністративно-територіальний устрій України.

- Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Вид-во «Укр. енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998— . Т. 1 : А – Г. 1998. С. 58–59.
197. Коршун В. Ф. Співвідношення інституту адміністративно-територіального устрою з принципами побудови державної влади. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 3. С. 141–145.
 198. Котляр М. Ф., Мовчан О. М., Ключниченко Є. Є. Місто. *Енциклопедія сучасної України* / редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін. ; НАН України ; Наук. т-во ім. Шевченка. Т. 21. Київ : Ін-т енциклопед. дослідж. НАН України, 2019. URL: <https://esu.com.ua/article-69738> (дата звернення: 05.09.2025).
 199. Котюк В. О. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. Київ : Атіка, 2005. 592 с.
 200. Котюк В. О. Теорія права. Курс лекцій : навч. посіб. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.
 201. Кравців В. С., Жук П. В. Реформа адміністративно-територіального устрою: результати, проблеми, подальші дії. *Стратегічна панорама*. 2016. № 4. С. 104–113.
 202. Кравцова З. С. Територіальна основа організації державної влади в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2018. Т. 29 (68), № 4. С. 28–33.
 203. Кравченко В. В. Конституційне право України : навч. посіб. 6-те вид., випр. та допов. Київ : Атіка, 2008. 590 с.
 204. Кремень В. Г., Ільїн В. В. Філософія: мислителі, ідеї, концепції : підручник. Київ : Книга, 2005. 528 с.
 205. Крип'якевич І. П. Галицько-Волинське князівство. Київ : Наук. думка, 1984. 176 с.
 206. Крупчан О. Д. Компетенція центральних органів виконавчої влади. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 2. С. 47–59.

207. Крусс В. И. Сравнительное правоведение и конституционная компаративистика. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку* : зб. матеріалів міжнар. наук. симпозіуму «Дні порівняльного правознавства» (м. Київ, 8–11 квіт. 2009 р.). / за ред. Ю. С. Шемшученка, Л. В. Губерського, І. С. Гриценка ; упоряд. О. В. Кресін. Київ : Логос, 2009. С. 220–226.
208. Кузніченко С. О., Шевченко В. Й. Військово-цивільні адміністрації в зоні проведення операції об'єднаних сил : монографія. Одеса : Вид. Букаєв В. В., 2019. 168 с.
209. Кузніченко С. О., Шевченко В. Й. Військово-цивільні адміністрації в Україні: досвід комплексного дослідження : монографія. Одеса: Вид. Букаєв В. В., 2017. 182 с.
210. Кузьменко С. Г., Топузов Д. І. Публічна влада та її складові : навч. посіб. Маріуполь : МДУ, 2021. 67 с.
211. Куйбіда В. С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : монографія. Київ : МАУП, 2004. 432 с.
212. Кулаковський П. М. Країни світу: державний устрій : навч.-наоч. посіб. Острог : Вид-во Нац. ун-ту «Остроз. акад.», 2021. 164 с.
213. Кулинич П. Спільні інтереси територіальних громад: як вони визначаються, встановлюються та чи можуть виникати під примусом? Частина 1. *LexInform* : вебсайт. 14.09.2021. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/spilni-interesy-terytorialnyh-gromad-yak-vony-vyznachayutsya-vstanovlyuyutsya-ta-chy-mozhut-vynykaty-pid-prymusom-chastyna-1/> (дата звернення: 05.09.2025).
214. Кулинич П. Спільні інтереси територіальних громад: як вони визначаються, встановлюються та чи можуть виникати під примусом? Частина 2. *LexInform* : вебсайт. 14.09.2021. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/spilni-interesy-terytorialnyh-gromad-yak-vony-vyznachayutsya-vstanovlyuyutsya-ta-chy-mozhut-vynykaty-pid-prymusom-chastyna-2/> (дата звернення: 05.09.2025).

215. Курцев О. Ю. Унітаризм як принцип конституційного ладу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2021. 21 с.
216. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. 316 с.
217. Кучабський О. Проблема федералізму в контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2010. Вип. 2 (46). С. 29–41. URL: https://ipend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/kuchabskyi_problema.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
218. Кушніренко О. Г., Прилуцький В. О. Територіальний устрій України. *Конституційне право України* : підруч. для ВНЗ / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. Київ : Ін Юре, 2002. Розд. 22. С. 467–484.
219. Куян І. До питання про публічність і суверенність державної влади. *Право України*. 2009. № 1 С. 52–57.
220. Лаврук О. В. Сутність поняття державної політики. *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2018. № 67–68. С. 254–263.
221. Лазор О. Д., Лазор О. Я., Чемерис А. О. Територіальна організація влади в Україні. Київ : Дакор, 2007. 576 с.
222. Лазор О., Михайлишин Л. Місцеве управління: понятійно-категорійний апарат. *Демократичне врядування*. 2009. Вип. 3. URL: <https://d-governance.com.ua/journals/vol-3-no-1-2009> (дата звернення: 05.09.2025).
223. Лазур Я. В. Правове регулювання національно-культурної автономії: світовий та вітчизняний досвід : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2006. 21 с.
224. Лапка В.-А. П. Публічна влада: поняття, сутність, зміст. *Успіхи і досягнення у науці*. 2024. № 3 (3), т. 1. С. 59–72. DOI: [https://doi.org/10.52058/3041-1254-2024-3\(3\)-59-72](https://doi.org/10.52058/3041-1254-2024-3(3)-59-72).
225. Лебедєва В. В., Граціотова Г. О. Поняття, ознаки, види органів держави

- та форми державного правління. *Економіка: реалії часу*. 2021. № 5 (57). С. 71–80. DOI: <https://doi.org/10.15276/ETR.05.2021.9>.
226. Лебедєва О. В. Федеративна держава: теоретичні та практичні аспекти *Молодий вчений*. 2014. № 10 (13). С. 57–62.
 227. Левцов С. В. Теоретичні аспекти дослідження функціонування публічної влади в адміністративному районі. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=344> (дата звернення: 05.09.2025).
 228. Левченко Ю. Окупаційні адміністративно-територіальні одиниці України 1941–1944 рр.: етнічний, етнографічний та політико-географічний вимір. *Наукові записки Тернопільського національного педагогічного університету імені Володимира Гнатюка. Серія : Історія*. 2016. Вип. 2 (1). С. 71–76.
 229. Легеза Ю. Методи публічного управління: адміністративно-правовий аспект. *Law. State. Tehnology*. 2021. Вип. 2. С. 25–30.
 230. Лещинський В. П. Пошук оптимальної моделі територіальної організації влади в Україні з метою реалізації структурних реформ. *Вісник Харківського національного аграрного університету імені В. В. Докучаєва. Серія «Економічні науки»*. 2016. № 2. С. 48–53.
 231. Литвин В. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективне бачення й перспективи реформування. *Голос України*. 04.06.2015.
 232. Литвин І. І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2009. 19 с.
 233. Лікар А. Засідання ТСК по Києву: чи відновлять районні ради у столиці? *Чесно : вебсайт*. 07.06.2024. URL: <https://www.chesno.org/post/5993/> (дата звернення: 05.09.2025).
 234. Лоза Р. Р. Зарубіжний досвід організації адміністративно-територіального устрою: уроки для України. *Інвестиції: практика та*

- досвід*. 2011. № 11. С. 74–78.
235. Лоза Ю. І. Формування території та історія адміністративно-територіального устрою. *Енциклопедія історії України*. Том: Україна – Українці. Кн. 1 / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін. НАН України. Інститут історії України. Київ : Наук. думка, 2018. С. 18–25.
 236. Лубенець Є. Ю. Взаємодія центральних органів виконавчої влади в Україні: структурно-функціональний вимір : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.02. Київ, 2002. 218 с.
 237. Лук'янова Г. Ю. Реформування територіальної організації влади в Україні як чинник удосконалення публічного управління. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 4. С. 212–222.
 238. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства : монографія. Харків : Одіссей, 2006. 352 с.
 239. Любченко П. М. Муніципальне право України : навч. посіб. Харків : ФІНН, 2012. 496 с.
 240. Любченко П. М. Параметрична оцінка ефективності діяльності органів місцевого самоврядування. *Проблеми законності*. 2005. Вип. 71. С. 22–31.
 241. Лялюк О. Конституційно-правовий статус автономних утворень у зарубіжних країнах. *Право України*. 2013. № 6. С. 242–250.
 242. Лялюк О. Ю. Актуальні питання співвідношення контролю та нагляду в системі місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 37. С. 56–68.
 243. Лялюк О. Ю. Аспекти здійснення територіальної реформи в Україні. *Проблеми законності*. 2009. Вип. 104. С. 69–77.
 244. Лялюк О. Ю., Білоус Д. Є. Перспективи впровадження двопалатної структури парламенту в Україні: міжнародний досвід та сучасні тенденції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2023. Вип. 5 (52). С. 21–

26. DOI: <https://doi.org/10.32782/pyuv.v5.2023.4>.
245. Лялюк О. Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 157. С. 6–19.
246. Лялюк О. Ю. Державний апарат як елемент механізму реалізації публічної влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 81–93.
247. Лялюк О. Ю. Експерименти у практиці державного будівництва: проблеми правового регулювання. *Проблеми законності*. 2009. Вип. 105. С. 41–48.
248. Лялюк О. Ю. Загальна характеристика основних напрямків реалізації публічної влади в Україні на сучасному етапі. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 115. С. 21–28.
249. Лялюк О. Ю. Загальна характеристика проблем адміністративно-територіального устрою у сфері місцевого самоврядування. *Проблеми законності*. 2024. Вип. 166. С. 6–25. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.166.314078>.
250. Лялюк О. Ю., Кириченко А. І., Романова А. Є. Завершення реформи децентралізації влади в Україні: порівняльно-правовий пошук оптимальних моделей. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2025. Вип. 88, ч. 1. С. 158–165. DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.88.1.22>.
251. Лялюк О. Ю. Муніципальне право України як галузь права. *Проблеми законності*. 2010. Вип. 110. С. 37–46.
252. Лялюк О. Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні : монографія. Харків : Право, 2008. 288 с.
253. Лялюк О. Ю. Особливості територіальної організації публічної влади в містах зі спеціальним статусом. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 2 (6). URL: <http://tlaw.nlu.edu.ua/article/view/63427> (дата звернення: 05.09.2025).

254. Лялюк О. Ю., Пашкова Н. В., Пилипенко І. С. Проблеми забезпечення автономії місцевого самоврядування: правовий, організаційний, інституційний та матеріально-фінансовий аспекти. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 90–94. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-3/19>.
255. Лялюк О. Ю., Петренко І. В. Зарубіжний досвід запровадження інституту префекта та його значення для України. *Проблеми законності*. 2020. Вип. 148. С. 26–35. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990x.148.189074>.
256. Лялюк О. Ю. Правове регулювання компетенції місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 160. С. 6–24. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.160.273170>.
257. Лялюк О. Ю. Правове регулювання питань територіальної організації влади в Україні. *Проблеми законності*. 2013. Вип. 121. С. 60–68.
258. Лялюк О. Ю. Проблеми правового статусу старости в системі територіальної організації влади України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2021. Вип. 41. С. 93–106.
259. Лялюк О. Ю. Проблеми функціонування органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2023. Вип. 45. С. 137–149.
260. Лялюк О. Ю. Проблемні питання перерозподілу компетенції в системі органів публічної влади. *Проблеми законності*. 2012. Вип. 118. С. 40–47.
261. Лялюк О. Ю. Проблемні питання системно-структурної організації влади Автономної Республіки Крим. *Проблеми законності*. 2013. Вип. 123. С. 77–87.
262. Лялюк О. Ю. Проблемні питання формування територіальної основи об'єднаної територіальної громади в процесі реформування місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*.

2018. Вип. 35. С. 83–92.
263. Лялюк О. Ю., Самойлова А. Р., Вареник О. В. Проблеми конституційно-правового регулювання інституту Президента в умовах військового стану в Україні. *Право і суспільство*. 2023. № 6. С. 39–45. DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.6.6>.
 264. Лялюк О. Ю. Територіальна організація публічної влади в Україні як конституційно-правова категорія. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 1 (5). 11 с. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_1_4 (дата звернення: 05.09.2025).
 265. Лялюк О. Ю. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади в системі територіальної організації влади в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 30. С. 28–39.
 266. Магновський І. Й. Особливості територіального устрою українських земель у складі іноземних держав на початку XX ст. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2009. № 3 (64). С. 186–193.
 267. Магновський І. Й. Перспективи вдосконалення територіального устрою України з погляду сьогодення. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. Вип. 845. С. 113–118.
 268. Магновський І. Й. Правові особливості статусу міста як складового елементу системи адміністративно-територіального устрою України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. Серія юридична. 2009. № 2. С. 155–164.
 269. Магновський І. Й. Теоретико-правові особливості поняття та елементів системи адміністративно-територіального устрою України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ*. 2009. № 1. С. 3–9.
 270. Магновський І. Особливості конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим. *Юридична Україна*. 2009. № 5. С. 21–24.
 271. Макаров Г. В., Дуда А. В. Новий районний поділ: проблеми

- функціонування, перспективи удосконалення : аналіт. доп. / Нац. ін-т стратег. дослідж. Київ, 2021. 18 с. DOI: <https://doi.org/10.53679/NISS-analytrep.2021.17>.
272. Макаров Г. Етнічний чинник реформування адміністративно-територіального устрою: досвід європейських демократичних держав. *Аспекти публічного управління*. 2022. Т. 10, № 5. С. 54–61. DOI: <https://doi.org/10.15421/152235>.
 273. Максимов С. І. Методологічні підходи дослідження правової реальності. *Правова система України: історія, стан та перспективи* : у 5 т. Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування та розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. Харків : Право, 2011. Підрозд. 1.2. С. 39–71.
 274. Малиновський В. Місто-регіон: аргументи за і проти. *Вісник національної академії державного управління*. 2009. № 3. С. 150–158.
 275. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації : монографія. Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2010. 448 с.
 276. Мальчин Ю. Становлення органів самоорганізації населення як форма розвитку місцевого самоврядування. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2017. Т. 28 (67), № 2. С. 13–18.
 277. Мартищенко С. Л. Концептуальні особливості сучасного етапу адміністративно-територіальної реформи в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2022. № 2–4. С. 32–37. DOI: <https://doi.org/10.36695/2219-5521.2-4.2022.04>.
 278. Марчук М. І. Територіальна організація публічної влади в сучасних державах. *Конституційне право* : підручник / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. О. С. Бакумова, Т. І. Гудзь, М. І. Марчука ; передм. М. І. Марчука. Харків, 2019. Розд. 21. С. 426–465.

279. Маслова Я. І. Військово-цивільні адміністрації як суб'єкт публічного адміністрування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 3. С. 213–216. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-3/54>.
280. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна : монографія. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.
281. Махальська В. Статус старости: європейський досвід. *Радник старости*. 2020. № 3. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/rs/2020/september/issue-3/article-110498.html> (дата звернення: 05.09.2025).
282. Мельник Н. Теоретичні підходи до сутності поняття «методологія» у сучасному правознавстві. *Університетські наукові записки*. Хмельницький, 2020. № 3–4 (75–76). С. 117–124. DOI: <https://doi.org/10.37491/UNZ.75-76.13>.
283. Мельничук О. Ф. Адміністративний апарат та органи самоврядування на Поділлі у другій половині XIX століття : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2000. 18 с.
284. Менеджмент організацій : навч. посіб. / уклад.: Л. Є. Довгань, І. П. Малик, Г. А. Мохонько, М. В. Шкробот. Київ : КПІ ім. Ігоря Сікорського, 2017. 271 с.
285. Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня / М-во регіон. розвитку, буд-ва та житл.-комун. госп-ва України. Київ, 2019. URL: https://decentralization.ua/uploads/library/file/439/Metod.recom_.rayon_.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
286. Методичні рекомендації щодо оцінки рівня спроможності територіальних громад / М-во розвитку громад та територій України. Київ, 2019. URL: <https://decentralization.ua/uploads/attachment/document/478/Рекомендації.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).

287. Михайлов М. Б. Нетипові (допоміжні) форми безпосередньої демократії: теорія і конституційно-правове регулювання : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2019. 20 с.
288. Мікрорайон і житлова група : метод. вказівки до практ. занять з курсу «Архітектурне та містобудівне проектування» (для студентів 5 курсу ден. форми навчання спец. 7.06010202, 8.06010202 – «Містобудування») / уклад.: Л. П. Панова, Л. В. Дрьомова ; Харків. нац. акад. міського госп-ва. Харків : ХНАМГ, 2012. 26 с.
289. Місцеве самоврядування в Україні умовах становлення правової держави : монографія / за ред. Ю. М. Тодики, В. А. Шумілкіна. Харків : Одіссей, 2004. 392 с.
290. Місцеві вибори в Україні: як змінювалася явка за період незалежності. *Слово і Діло* : аналіт. портал. 27.10.2020. URL: <https://www.slovoidilo.ua/2020/10/27/infografika/polityka/miscevi-vybory-ukrayini-yak-zminyuvalasya-yavka-period-nezalezhnosti> (дата звернення: 05.09.2025).
291. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення в Україні: типологія та класифікація територіальних мікроколективів. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2020. Т. XXVII. С. 78–84. URL: <https://dspace.onua.edu.ua/items/08bdef38-c605-42a5-8100-82cbacbe845c> (дата звернення: 05.09.2025).
292. Мішина Н. В. Органи самоорганізації населення у системі місцевого самоврядування. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Т. XXIII. С. 84–91. URL: <http://naukovipraci.nuoua.od.ua/arhiv/tom23/11.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
293. Мішина Н. В. Принцип субсидіарності як засада місцевого самоврядування. *Регіональна політика: історія, політико-правові засади, урбаністика, просторове планування, архітектура* : зб. наук. пр. : в 2 ч. / Київ. нац. ун-т буд-ва і архітектури ; редкол.: П. М. Куліков

- (голова) та ін. Київ ; Тернопіль : Бескиди, 2019. Вип. 5, ч. 1 : П'ята міжнародна науково-практична конференція, Київ, 22 листопада 2019 р. С. 20–22.
294. Мішина Н. В. Територіальні громади та об'єднані територіальні громади в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2019. Т. XXIV. С. 75–80. DOI: <https://doi.org/10.32837/npnuola.v24i0.637>.
 295. Мніх А. «Чужий» староста: як децентралізовані селяни лишилися без представництва. *Укрінформ*. 03.12.2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/3147778-cuzij-starosta-ak-decentralizovani-selani-lisilisa-bez-predstavnictva.html> (дата звернення: 05.09.2025).
 296. Мужикова Н. М. Органи виконавчої влади в Україні: правовий статус / Сівер. ін-т регіон. дослідж. ; редкол.: В. М. Бойко (голова ред.) та ін. Чернігів : Сівер. центр післядиплом. освіти, 2013. 100 с. URL: <https://sivertraining.org.ua/wp-content/uploads/2016/07/vukonav4a-vlada.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
 297. Муніципальне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін. ; за ред. В. Ф. Погорілка, О. Ф. Фрицького. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 352 с.
 298. Мяловицька Н. А. Автономія та її роль у державному будівництві (країни Європи). Київ : Логос, 2009. 504 с.
 299. Мяловицька Н. А. Теоретичні проблеми правового статусу автономних утворень у сучасних державах світу. *Наукові записки НаУКМА*. 2003. Т. 21 : Юридичні науки. С. 20–23.
 300. Навіщо Україні адміністрації префектурного типу? *Лабораторія законодавчих ініціатив* : вебсайт. 22.02.2023. URL: <https://parlament.org.ua/analytics/navishho-ukrayini-administracziyi-prefekturnogo-typu> (дата звернення: 05.09.2025).
 301. Нагребельний В. П. Регіон. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.:

- Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Вид-во «Укр. енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998— . Т. 5 : П – С. 2003. С. 254.
302. Надати спеціальний статус місту Енергодар та іншим містам атомщиків в Україні : петиція № 22/061866-еп ; дата оприлюднення: 14.06.2019. *Електронні петиції* : офіц. інтернет-представництво Президента України. URL: <https://petition.president.gov.ua/petition/61866?fbclid=IwAR017XXNlp3A19kuURMZii1h3WLFsa4G37-iFx-s3oqUxZQnYqPFbtK22HA> (дата звернення: 05.09.2025).
303. Надутый А. В. Принципи територіального устрою України як підґрунтя територіальної цілісності держави. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2016. Вип. 40, т. 1. С. 51–55.
304. Назаров І. В. Судові системи країн Європейського Союзу та України: генезис та порівняння : монографія. Харків : ФІНН, 2011. 430 с.
305. Назарчук Т. В., Косіюк О. М. Менеджмент організацій : навч. посіб. Київ : Центр учб. літ., 2016. 560 с.
306. Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель : монографія. Харків : Право, 2009. 598 с.
307. Напольських К. О. Переваги і недоліки унітарної та федеративної системи адміністративно-територіального устрою України. *Матеріали XI Всеукраїнської студентської науково-технічної конференції «Сталий розвиток міст»*, 24–26 квіт. 2018 р., Харків. С. 196–199. URL: https://eprints.kname.edu.ua/49479/1/ilovepdf_com-197-200.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
308. Народна Конституція. Обговорюємо проект Конституції Президента України Віктора Ющенка / Громад. орг. «Фонд спадщина». Верес. 2009. 99 с.
309. Настасяк І. Ю. Організація управління Галичиною і Буковиною в складі Австрії (1772–1848 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2005. 18 с.

310. Нація і держава. Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз : в 2 т. / за ред. Ю. І. Римаренка. Київ ; Донецьк, 1998. Т. 1. 780 с.
311. Невелєв О. М. Упорядкування адміністративно-територіального устрою та вдосконалення системи місцевого самоврядування в Україні. *Економічний часопис XXI*. 2004. № 1. С. 12–16.
312. Негода В. А. Актуальні проблеми системи адміністративно-територіального устрою України та шляхи їх вирішення. *Держава та регіони. Серія: Державне управління*. 2018. № 3 (63). С. 120–124.
313. Неделько О. О. Взаємовідносини органів представницької та виконавчої влади в Автономній Республіці Крим: конституційно-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2004. 21 с.
314. Немирівська О. Я. Зарубіжний досвід організації управління в містах зі спеціальним статусом. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2011. Вип. 2 (6). URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11noymss.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11noymss.pdf) (дата звернення: 18.07.2021).
315. Нестерович В. Ф. Поняття, види та система виборчих органів. *Публічне право*. 2018. № 3. С. 69–77.
316. Нікончук А. Підпорядкування, субординація та реординація, як складові контролю делегування повноважень. *Закон і життя*. 2013. № 5. С. 31–34.
317. Новак А. О. Конституційно-правове регулювання здійснення органами місцевого самоврядування делегованих повноважень органів виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2017. 21 с.
318. Новик В. П. Система адміністративно-територіального устрою України: SWOT-аналіз. Університетські наукові записки. Хмельницький, 2007. № 3 (23). С. 70–78.
319. Новіков М., Гайко О. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект : аналіт. записка / Нац. ін-т стратег. дослідж. 13.06.2012. URL: <https://niss.gov.ua/articles/844> (дата звернення: 05.09.2025).

320. Нольде Б. Автономія України з історичного погляду. Київ : Україна, 1995. 45 с.
321. Об утверждении Положения о Постоянном представительстве Автономной Республики Крым в столице Украины городе Киеве : постановление Совета министров Автоном. Республики Крым от 17.01.2012 № 9. *Сборник нормативно-правовых актов Автономной Республики Крым*. 2012. № 1. Ст. 12.
322. Овдієнко Я. О. Влада Автономної Республіки Крим як окремий вид публічної влади. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2009. Вип. 45. С. 131–137. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2009_45_21 (дата звернення: 05.09.2025).
323. Озадовська Л. В. Експеримент. *Енциклопедія сучасної України* / редкол.: І. М. Дзюба, А. І. Жуковський, М. Г. Железняк та ін. ; НАН України ; Наук. т-во ім. Шевченка. Т. 9. Київ : Ін-т енциклопед. дослідж. НАН України, 2009. URL: <https://esu.com.ua/article-18818> (дата звернення: 05.09.2025).
324. Оніщук І. Аналіз виконання місцевих бюджетів за 2022 рік. *Децентралізація* : вебсайт. URL: <https://decentralization.ua/news/16105> (дата звернення: 05.09.2025).
325. Онупрієнко А. М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз : монографія. Харків : Торсінг, 2009. 300 с.
326. О Регламенте Совета министров Автономной Республики Крым : постановление Совета министров Автоном. Республики Крым от 23.09.1998 № 295. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/AP980295> (дата звернення: 05.09.2025).
327. Орзіх М. Інноваційна реконструкція адміністративно-територіального устрою України. *Право України*. 2005. № 7. С. 11–15.
328. Орзіх М. П. Інноваційна реконструкція адміністративно-

- територіального устрою України. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 26. С. 18–24.
329. Осадчук К. О. Державна влада та її поділ: до перспектив виділення нетипових гілок влади. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. Вип. 29, т. 1. С. 96–100.
 330. Осауленко С. В. Адміністративно-правовий статус Кабінету Міністрів України : автореф. дис. ... канд. юри. наук : 12.00.07. Одеса, 2010. 218 с.
 331. Основи держави і права : навч. посіб. / С. Д. Гусарєв, Р. А. Калюжний, А. М. Колодій та ін. ; за ред. А. М. Колодія, А. Ю. Олійника. Київ : Либідь, 1997. 208 с.
 332. Остапенко О. Г., Барановська Т. М. Територіальні громади як первинний суб'єкт місцевого самоврядування та реалізації муніципальної політики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2015. № 10. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=909> (дата звернення: 05.09.2025).
 333. Панова І. Ю. Правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 2. С. 101–106.
 334. Панченко Т. Адміністративно-територіальний устрій. *Політологічний енциклопедичний словник* / за ред. М. П. Требіна. Харків : Право, 2015. С. 20–21.
 335. Папакін Г. В. Історія державних установ України: Урядуючі інституції та державні установи IX – початку XX ст. / НАН України, Ін-т історії України ; Нац. акад. керівних кадрів культури і мистецтва. Київ : Ін-т історії України, 2010. 243 с.
 336. Парамонов А. О. Оцінка ефективності територіальної організації влади: зарубіжний досвід. *Теорія та практика державного управління*. 2014. Вип. 1 (44). С. 335–341.
 337. Пеліванова Н. Органи самоорганізації населення в Україні як інститути місцевого самоврядування та громадянського суспільства. *Наукові*

записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України. 2011. Вип. 2. С. 321–331.

338. Перелік рішень Київської міської ради щодо надання дозволів на створення ОСН (станом на 01.06.2025). *Київська міська рада* : офіц. вебсайт. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/perelik-rishen-kyuivrady-shchodo-nadannya-dozvoliv-na-stvorenniya-osn> (дата звернення: 05.09.2025).
339. Питання автономії Кримського півострова. Дискусії, виклики, зміст / Ю. Тищенко, С. Горобчишина, А. Дуда та ін. ; за заг. ред. Ю. Тищенко. Київ : ТОВ «Агентство «Україна», 2017. 76 с.
340. Питання Апарату Ради національної безпеки і оборони України : Указ Президента України від 03.11.2025 № 816/2025. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/8162025-56997> (дата звернення: 03.11.2025).
341. Питання забезпечення діяльності Президента України : Указ Президента України від 20.06.2019 № 417/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/417/2019> (дата звернення: 05.09.2025).
342. Питання консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : постанова Каб. Міністрів України від 17.06.2009 № 599. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-п> (дата звернення: 05.09.2025).
343. Питання Національної ради з відновлення України від наслідків війни : Указ Президента України від 21.04.2022 № 266/2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/266/2022> (дата звернення: 05.09.2025).
344. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад : розпорядж. Каб. Міністрів України від

- 31.01.2018 № 60-р. *Урядовий кур'єр*. 14.02.2018.
345. Питання Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : Указ Президента України від 17.10.2019 № 758/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/758/2019> (дата звернення: 05.09.2025).
346. Підвищення ефективності місцевого самоврядування в Харкові на основі науково-технічного, соціально-економічного і кадрового потенціалу міста : монографія / В. А. Шумілін, В. М. Бабаєв, В. І. Луговий та ін. Харків : НТУ «ХПІ», 2003. 400 с.
347. Пласконь Є. Непрямі вибори старост ОТГ: як будуть відбуватися та що змінилося. *032.ua* : сайт м. Львова. 11.09.2020. URL: <https://www.032.ua/news/2875726/neprami-vibori-starost-otg-ak-budut-vidbuvatisa-ta-so-zminilosa> (дата звернення: 05.09.2025).
348. Площа. *Словник української мови*. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=площа> (дата звернення: 05.09.2025).
349. Погорілко В. Ф., Бобровник С. В. Державний устрій. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Вид-во «Укр. енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998– . Т. 2 : Д – Й. 1998. С. 152.
350. Погорілко В. Ф. Публічна влада. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Вид-во «Укр. енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998– . Т. 5 : П – С. 2003. С. 196.
351. Погорілко В. Ф. Територіальний устрій. *Юридична енциклопедія* : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Вид-во «Укр. енциклопедія» ім. М. П. Бажана, 1998– . Т. 6 : Т – Я. 2004. С. 42.
352. Положення про департамент праці та соціального захисту населення Миколаївської міської ради : затв. рішенням Миколаїв. міської ради від 23.02.2017 № 16/32. URL: https://e-petition.bissoft.org/uploads/yeas_and_nays/attachment/file/5680/s-dz-002_08-02-2017.pdf (дата звернення: 05.09.2025).

353. Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку : зб. матеріалів міжнар. наук. симпозіуму «Дні порівняльного правознавства» (м. Київ, 8–11 квіт. 2009 р.). / за ред. Ю. С. Шемшученка, Л. В. Губерського, І. С. Гриценка ; упоряд. О. В. Кресін. Київ : Логос, 2009. 712 с.
354. Порядок створення, ведення та адміністрування реєстрів територіальних громад : затв. постановою Каб. Міністрів України від 07.02.2022 № 265. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2022-п#n260> (дата звернення: 05.09.2025).
355. Почепцов Ю. Ефективність і дієвість права: теоретико-правові критерії виміру. *National Law Journal: Theory and Practice*. 2019. Nr. 3 (37). С. 33–36. URL: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2019/3/part_1/7.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
356. Правила та порядок розподілу території житлового кварталу (мікрорайону) : затв. наказом Держ. ком. буд-ва, архітектури та житл. політики України від 16.09.1999 № 228 : втратили чинність 26.08.2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0228241-99> (дата звернення: 05.09.2025).
357. Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України : монографія / І. О. Кресіна, А. В. Береза, К. М. Вітман та ін. ; за ред. І. О. Кресіної. Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України : Логос, 2013. 296 с.
358. Представники Уповноваженого. *Омбудсман України* : офіц. вебсайт. URL: <https://ombudsman.gov.ua/uk/predstavniki-upovnovazhenogo> (дата звернення: 05.09.2025).
359. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / М. Пітцик, В. Кравченко, Е. С. Моньйо та ін. Київ, 2000. 136 с.
360. Приполова Л. Європейський досвід запровадження номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS) та перспективи для України. *Віче*. 2013. № 12. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/3722/> (дата звернення: 05.09.2025).

звернення: 05.09.2025).

361. Приходченко Л. Ефективність діяльності органів публічної влади: інструменти та фактори оцінювання. *Збірник наукових праць Національної академії державного управління*. 2009. № 1. С. 3–12.
362. Прімишев І. М. Державний устрій України: проблемні питання теорії, практики державного будівництва та удосконалення його форми. *Культура народів Причорномор'я*. 2001. № 26. С. 222–226.
363. Про Автономну Республіку Крим : Закон України від 17.03.1995 № 95/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 11. Ст. 69.
364. Проблеми конституційно-правового регулювання організації та функціонування органів влади Автономної Республіки Крим / І. І. Бодрова, О. Ю. Лялюк, С. Г. Серьогіна та ін. ; редкол.: С. Г. Серьогіна (голов. ред.) та ін. ; Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Харків : Оберіг, 2012. 148 с. (Серія «Наукові доповіді» ; вип. 4). URL: https://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/1784/1/Problem_konst_2012.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
365. Про боротьбу за звільнення України : декларація Верхов. Ради України від 20.03.2014 № 1139-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 15. Ст. 580.
366. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/22. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 05.09.2025).
367. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів в органах юстиції та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ М-ва юстиції України від 12.04.2005 № 34/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05> (дата звернення: 05.09.2025).
368. Про вибори народних депутатів України : Закон України від 17.11.2011

- № 4061-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2012. № 10–11. Ст. 73.
369. Про вибори Президента України : Закон України від 05.03.1999 № 474-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 14. Ст. 81. (Закон втратив чинність 01.01.2020).
370. Про визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад Харківської області : розпорядж. Каб. Міністрів України від 12.06.2020 № 725-р. *Урядовий кур'єр*. 18.07.2020.
371. Про відновлення дії окремих положень Конституції України : Закон України від 21.02.2014 № 742-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 11. Ст. 143.
372. Про військово-цивільні адміністрації : Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-19> (дата звернення: 05.09.2025).
373. Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад : Закон України від 16.04.2020 № 562-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20> (дата звернення: 05.09.2025).
374. Про внесення змін до деяких законів України щодо народовладдя на рівні місцевого самоврядування : Закон України від 09.05.2024 № 3703-IX. *Офіційний вісник України*. 2025. № 9. Ст. 744.
375. Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання правового режиму на тимчасово окупованій території України : Закон України від 21.04.2022 № 2217-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 40. Ст. 2147.
376. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вирішення окремих питань адміністративно-територіального устрою Автономної Республіки Крим : Закон України від 23.08.2023 № 3334-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 90. Ст. 352.
377. Про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» : Закон України від 07.07.2005 № 2777-IV. *Відомості*

- Верховної Ради України. 2005. № 38–39. Ст. 449. (Закон втратив чинність 10.12.2011).*
378. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо вдосконалення правового регулювання інституту старост та його діяльності в умовах воєнного стану : Закон України від 17.07.2024 № 3870-IX. *Офіційний вісник України. 2024. № 75. Ст. 4430.*
 379. Про внесення змін до Конституції України : Закон України від 08.12.2004 № 2222-IV. *Відомості Верховної Ради України. 2005. № 2. Ст. 44.*
 380. Про внесення змін до наказу Міністерства розвитку громад та територій України від 26 листопада 2020 року № 290 : наказ М-ва розвитку громад, територій та інфраструктури України від 19.01.2024 № 48. URL: [https://mtu.gov.ua/files/Наказ%20\(3\).pdf](https://mtu.gov.ua/files/Наказ%20(3).pdf) (дата звернення: 05.09.2025).
 381. Про внесення змін до Указу Президента України від 14 липня 2014 року № 592 : Указ Президента України від 22.11.2018 № 384/2018. *Офіційний вісник України. 2018. № 94. Ст. 3105.*
 382. Про всеукраїнський референдум : Закон України від 26.01.2021 № 1135-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1135-20> (дата звернення: 05.09.2025).
 383. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 03.07.1991 № 1286-XII : втратив чинність 28.11.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1286-12> (дата звернення: 05.09.2025).
 384. Про географічні назви : Закон України від 31.05.2005 № 2604-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2604-IV> (дата звернення: 05.09.2025).
 385. Про граничну чисельність Апарату Верховної Ради України : постанова Верхов. Ради України від 01.07.2004 № 1944-IV. *Відомості Верховної Ради України. 2004. № 51. Ст. 555.*
 386. Про громадянство України: Закон України від 18.01.2001 р. № 2235-III. *Відомості Верховної Ради України. 2001. № 13. Ст. 65.*
 387. Про Державне бюро розслідувань : Закон України від 12.11.2015

- № 794-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення: 05.09.2025).
388. Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків : Закон України 30.10.1996 № 448/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-вр> (дата звернення: 05.09.2025).
389. Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області : Закон України від 05.04.2001 № 2352-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 29. Ст. 138.
390. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19> (дата звернення: 05.09.2025).
391. Про джерела фінансування органів державної влади : Закон України від 30.06.1999 № 783-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/783-14> (дата звернення: 05.09.2025).
392. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 05.02.2015 № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19> (дата звернення: 05.09.2025).
393. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим : постанова Верхов. Ради України від 15.03.2014 № 891-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 14. Ст. 324.
394. Проект забезпечення реалізації прав територіальних мікрогромад / підгот. ЛМГО «Центр інформ. консалтингу». UPLAN : вебсайт. 05.05.2019. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/proekt-zabezpechennia-realizatsii-prav-terytorialnykh-mikrohromad/> (дата звернення: 05.09.2025).
395. Проект Закону про адміністративно-територіальний устрій : реєстр. № 3373 від 08.10.2013. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=48586 (дата звернення: 05.09.2025).
396. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України

- щодо забезпечення законності в діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування : реєстр. № 13150 від 03.04.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/56140> (дата звернення: 05.09.2025); Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення законності та прозорості в діяльності органів місцевого самоврядування : реєстр. № 14048 від 18.09.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/57335> (дата звернення: 25.09.2025).
397. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні : реєстр. № 4298 від 30.10.2020. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293 (дата звернення: 05.09.2025).
398. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» : реєстр. № 3704-1 від 11.12.2013. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=49267 (дата звернення: 05.09.2025).
399. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про правовий режим воєнного стану» щодо особливостей відновлення публічної влади в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі : реєстр. № 11064 від 04.03.2024 ; включ. до порядку денного: № 4229-IX від 11.02.2025. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/43802> (дата звернення: 05.09.2025).
400. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку призначення голови Київської міської державної адміністрації : реєстр. № 4089 від 14.09.2020. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/3955> (дата звернення: 05.09.2025).
401. Проект Закону про внесення змін до Конституції України : реєстр.

- № 4290 від 31.03.2009. URL:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=34882 (дата
 звернення: 05.09.2025).
402. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : реєстр. № 2598 від 13.12.2019. URL:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644 (дата
 звернення: 05.09.2025).
403. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України : реєстр. № 1187 від 29.08.2019. URL:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66487 (дата
 звернення: 05.09.2025).
404. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України : реєстр. № 2804 від 24.01.2020. URL:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986 (дата
 звернення: 05.09.2025).
405. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України : реєстр. № 8051 від 22.02.2018. URL:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508 (дата
 звернення: 05.09.2025).
406. Проект Закону про місто-герой Севастополь : реєстр. № 2321 від 03.04.2008. URL:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=2321&skl=7 (дата
 звернення: 05.09.2025).
407. Проект Закону про місто-герой Севастополь : реєстр. № 3552 від 06.11.2013. URL:
http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3552&skl=8 (дата
 звернення: 05.09.2025).
408. Проект Закону про місто Київ – столицю України : реєстр. № 2143-3 від 24.09.2019. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/957> (дата
 звернення: 05.09.2025).

409. Проект Закону про місто Севастополь – місце дислокації Військово-Морських Сил Збройних Сил України : реєстр. № 3552-1 від 20.11.2013. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=49116 (дата звернення: 05.09.2025).
410. Проект Закону про місто Севастополь : реєстр. № 2050-3 від 26.01.1999. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=5380 (дата звернення: 05.09.2025).
411. Проект Закону про місто Харків : реєстр. № 2512 від 19.05.2008. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=32523 (дата звернення: 05.09.2025).
412. Проект Закону про місцевий референдум : реєстр. № 5512 від 19.05.2021. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/26620> (дата звернення: 05.09.2025).
413. Проект Закону про органи самоорганізації населення : реєстр. № 2466 від 24.03.2015. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54538 (дата звернення: 05.09.2025).
414. Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України : реєстр. № 4664 від 28.01.2021. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936 (дата звернення: 05.09.2025).
415. Проект Закону про спеціальний статус міста Кривий Ріг : реєстр. № 1239 від 18.12.2007. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31122 (дата звернення: 05.09.2025).
416. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України : Закон України від 15.04.2014 № 1207-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18> (дата звернення: 05.09.2025).
417. Про забезпечення функціонування української мови як державної :

- Закон України від 25.04.2019 № 2704-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19> (дата звернення: 05.09.2025).
418. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення: 05.09.2025).
419. Про засади державної регіональної політики : Закон України від 05.02.2015 № 156-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19> (дата звернення: 05.09.2025).
420. Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим: Закон України від 23.12.1998 № 350-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 5–6. Ст. 43.
421. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Каб. Міністрів України від 08.04.2015 № 214. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-п> (дата звернення: 05.09.2025).
422. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Київської області : розпорядж. Каб. Міністрів України від 20.05.2020 № 600-р. *Урядовий кур'єр*. 20.06.2020.
423. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Львівської області : розпорядж. Каб. Міністрів України від 27.05.2020 № 624-р. *Урядовий кур'єр*. 24.06.2020.
424. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядж. Каб. Міністрів України від 18.06.2014 № 591-р. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-р> (дата звернення: 05.09.2025).
425. Про затвердження Положення про опорний заклад освіти : постанова Каб. Міністрів України від 19.06.2019 № 532. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/532-2019-п> (дата звернення: 05.09.2025).

426. Про затвердження Положення про освітній округ : постанова Каб. Міністрів України від 27.08.2010 № 777 : втратила чинність 26.06.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/777-2010-п> (дата звернення: 05.09.2025).
427. Про затвердження Положення про представників Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : наказ Уповноваженого Верхов. Ради України з прав людини від 20.10.2022 № 84.15/22. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v84_1715-22 (дата звернення: 05.09.2025).
428. Про затвердження Положення про Секретаріат Кабінету Міністрів України : постанова Каб. Міністрів України від 12.08.2009 № 850. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2009-п> (дата звернення: 05.09.2025).
429. Про затвердження Порядку функціонування центру збору фінансової звітності : постанова Каб. Міністрів України від 11.08.2023 № 845. *Офіційний вісник України*. 2023. № 79. Ст. 4488.
430. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі державних адміністрацій : постанова Каб. Міністрів України від 18.04.2012 № 606. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2012-п> (дата звернення: 05.09.2025).
431. Про затвердження Статистичної класифікації територіальних одиниць України (NUTS-UA) : наказ Держ. служби статистики України від 18.07.2024 № 189. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0189832-24> (дата звернення: 05.09.2025).
432. Про затвердження структури Секретаріату Кабінету Міністрів України : постанова Каб. Міністрів України від 23.08.2016 № 564. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/564-2016-п> (дата звернення: 05.09.2025).

433. Про затвердження Типового положення про агенцію регіонального розвитку : постанова Каб. Міністрів України від 11.02.2016 № 258. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/258-2016-п> (дата звернення: 05.09.2025).
434. Про затвердження Типового положення про колегію міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади і місцевої державної адміністрації : постанова Каб. Міністрів України від 02.10.2003 № 1569. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1569-2003-п> (дата звернення: 05.09.2025).
435. Про затвердження Типового положення про територіальні органи міністерства та іншого центрального органу виконавчої влади : постанова Каб. Міністрів України від 25.05.2011 № 563. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/563-2011-п> (дата звернення: 05.09.2025).
436. Про затвердження Типового регламенту місцевої державної адміністрації : постанова Каб. Міністрів України від 11.12.1999 № 2263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-99-п> (дата звернення: 05.09.2025).
437. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» : Закон України від 24.02.2022 № 2102-IX. *Офіційний вісник України*. 2022. № 19. Ст. 1027.
438. Про землеустрій : Закон України від 22.05.2003 № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15> (дата звернення: 05.09.2025).
439. Про зупинення дії Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим від 11 березня 2014 року № 1727-6/14 «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» : Указ Президента України від 14.03.2014 № 296/2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 24. Ст. 733.
440. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 № 794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18> (дата звернення:

05.09.2025).

441. Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду : Закон України від 22.12.2006 № 525-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-16> (дата звернення: 05.09.2025).
442. Про Консультативну раду з питань місцевого самоврядування : розпорядж. Голови Верхов. Ради України від 27.03.2009 № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/246/09-pr> (дата звернення: 05.09.2025).
443. Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах : Указ Президента України від 29.12.2017 № 455/2017. *Офіційний вісник України*. 2018. № 5. Ст. 207.
444. Про ліквідацію та утворення територіальних органів Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру : наказ Держ. служби України з питань геодезії, картографії та кадастру від 24.11.2020 № 504. URL: <https://kyivska.land.gov.ua/wp-content/uploads/2020/11/Ліквідація-та-утворення-територіальних-органів-Державної-служби-України-з-питань-геодезії-картографії-та-кадастру.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
445. Про ліквідацію територіальних органів Адміністрації Державної прикордонної служби : постанова Каб. Міністрів України від 05.02.2020 № 43. *Офіційний вісник України*. 2020. № 14. Ст. 564.
446. Про медіа : Закон України від 13.12.2022 № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20> (дата звернення: 05.09.2025).
447. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр> (дата звернення: 05.09.2025).
448. Про місцеві вибори : Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII : втратив чинність, крім положень щодо орг. та проведення повтор., проміж., дод. виборів і заміщення депутатів, обраних у багатомандат. вибор. окрузі,

- повноваження яких достроково припинені, що діють до наступ. черг. або позачерг. виборів депутатів місц. рад. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19> (дата звернення: 05.09.2025).
449. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14> (дата звернення: 05.09.2025).
450. Про надання дозволу на створення органів самоорганізації населення на території Підгаєцької міської територіальної громади : Рішення Підгаєц. міської ради від 28.02.2023 № 3132. URL: <https://pidgayci-miskrada.gov.ua/docs/1361821/> (дата звернення: 05.09.2025).
451. Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні : Закон України від 05.11.2021 № 1871-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1871-20> (дата звернення: 05.09.2025).
452. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 05.09.2025).
453. Про невідкладні заходи щодо відновлення діяльності Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим : розпорядж. Президента України від 16.05.2014 № 865/2014-рп : втратило чинність 01.02.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/865/2014-рп> (дата звернення: 05.09.2025).
454. Про окремі питання забезпечення початку роботи окружних прокуратур : наказ Офісу Ген. прокурора від 17.02.2021 № 39. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0039905-21> (дата звернення: 05.09.2025).
455. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : постанова Каб. Міністрів України від 10.09.2014 № 442. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-п> (дата звернення: 05.09.2025).

456. Про організацію управління районами в місті Києві на період до формування виконавчих органів районних у місті Києві рад : рішення Київ. міської ради від 03.02.2022 № 4179/4220. URL: <https://kmr.gov.ua/sites/default/files/4179-4220.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
457. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 05.09.2025).
458. Про питання організації управління районами в місті Києві : рішення Київ. міської ради від 09.09.2010 № 7/4819. URL: [https://kyivaudit.gov.ua/vr/ka/company.nsf/0/2BED40FA419A3306C225833D005ADEF6/\\$file/Рішення%20Київ%20ради%20від%209%20вересня%202010%20року%20N%207-4819.pdf](https://kyivaudit.gov.ua/vr/ka/company.nsf/0/2BED40FA419A3306C225833D005ADEF6/$file/Рішення%20Київ%20ради%20від%209%20вересня%202010%20року%20N%207-4819.pdf) (дата звернення: 05.09.2025).
459. Пропозиції Президента до Закону «Про адміністративно-територіальний устрій України» [від 08.07.1997] : реєстр. № 0907 від 12.05.1998. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=2111 (дата звернення: 05.09.2025).
460. Про політичні партії в Україні : Закон України від 05.04.2001 № 2365-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2365-14> (дата звернення: 05.09.2025).
461. Про Положення про Офіс Президента України : Указ Президента України від 25.06.2019 № 436/2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436/2019> (дата звернення: 05.09.2025).
462. Про Положення про Представника Президента України у Верховній Раді України : Указ Президента України від 15.02.2008 № 133/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 13. Ст. 323.
463. Про Положення про Представника Президента України у Кабінеті Міністрів України : Указ Президента України від 15.02.2008 № 132/2008. *Офіційний вісник України*. 2008. № 13. Ст. 322.
464. Про порядок вирішення окремих питань адміністративно-

- територіального устрою України : Закон України від 28.07.2023 № 3285-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 88. Ст. 330.
465. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР : Указ Президії Верхов. Ради Української РСР від 12.03.1981 № 1654-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10> (дата звернення: 05.09.2025).
466. Про порядок денний дванадцятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання : постанова Верхов. Ради України від 03.09.2024 № 3939-IX. *Офіційний вісник України*. 2024. № 84. Ст. 4983.
467. Про правовий режим воєнного стану : Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19> (дата звернення: 05.09.2025).
468. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20> (дата звернення: 05.09.2025).
469. Про представника Президента України : Закон України від 05.03.1992 № 2167-XII : втратив чинність 12.06.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2167-12> (дата звернення: 05.09.2025).
470. Про Представника Президента України у Конституційному Суді України : Указ Президента України від 27.07.2007 № 667/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667/2007> (дата звернення: 05.09.2025).
471. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим : Закон України від 02.03.2000 № 1524-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1524-14> (дата звернення: 05.09.2025).
472. Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою : Указ Президента України від 15.01.2000 № 65/2000. *Офіційний вісник України*. 2000. № 3. Ст. 68.
473. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18> (дата звернення: 05.09.2025).

474. Про рахункову палату : Закон України від 02.07.2015 № 576-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19> (дата звернення: 05.09.2025).
475. Про Регламент Верховної Ради України : Закон України від 10.02.2010 № 1861-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17> (дата звернення: 05.09.2025).
476. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 № 3038-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17> (дата звернення: 05.09.2025).
477. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» : Указ Президента України від 14.04.2014 № 405/2014. *Офіційний вісник Президента України*. 2014. № 14. Ст. 745.
478. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11.12.2003 № 1382-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1382-15> (дата звернення: 05.09.2025).
479. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17.06.2014 № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18> (дата звернення: 05.09.2025).
480. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 № 93-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93-15> (дата звернення: 05.09.2025).
481. Про статус народного депутата України : Закон України від 17.11.1992 № 2790-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2790-12> (дата звернення: 05.09.2025).
482. Про столицю України – місто-герой Київ : Закон України від 15.01.1999 № 401-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/401-14> (дата звернення: 05.09.2025).
483. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4.

Ст. 67.

484. Про структуру апарату Верховної Ради України : постанова Верхов. Ради України від 20.04.2000 № 1678-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1678-14> (дата звернення: 05.09.2025).
485. Про структуру апарату Міністерства економіки України : наказ М-ва економіки України від 30.06.2021 № 164. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0164930-21> (дата звернення: 05.09.2025).
486. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19> (дата звернення: 05.09.2025).
487. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядж. Каб. Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. Ст. 831.
488. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 № 776/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-вр> (дата звернення: 05.09.2025).
489. Про упорядкування структури апарату центральних органів виконавчої влади, їх територіальних підрозділів та місцевих державних адміністрацій : постанова Каб. Міністрів України від 12.03.2005 № 179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2005-п> (дата звернення: 05.09.2025).
490. Про утворення військових адміністрацій населених пунктів у Донецькій області : Указ Президента України від 16.04.2025 № 240/2025. *Офіційний вісник України*. 2025. № 39. Ст. 2608.
491. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України від 24.02.2022 № 68/2022. *Офіційний вісник України*. 2002. № 46. Ст. 2500.
492. Про утворення Національної служби посередництва і примирення : Указ

- Президента України від 17.11.1998 № 1258/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1258/98> (дата звернення: 05.09.2025).
493. Про утворення робочої групи з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування : постанова Каб. Міністрів України від 29.02.2012 № 169 : втратила чинність 12.06.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2012-п> (дата звернення: 05.09.2025).
494. Про утворення та ліквідацію районів : постанова Верхов. Ради України від 17.07.2020 № 807-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20> (дата звернення: 05.09.2025).
495. Про утворення територіальних органів Національної поліції та ліквідацію територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : постанова Каб. Міністрів України від 16.09.2015 № 730. *Офіційний вісник України*. 2015. № 76. Ст. 2526.
496. Про утворення урядових комітетів та затвердження їх посадового складу : постанова Каб. Міністрів України від 30.07.2025 № 917. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/917-2025-п> (дата звернення: 05.09.2025).
497. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-VI> (дата звернення: 05.09.2025).
498. Про Центральну виборчу комісію : Закон України від 30.06.2004 № 1932-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-15> (дата звернення: 05.09.2025).
499. Процюк І. В. Поділ державної влади в умовах різних форм державного правління : монографія. Харків : Право, 2012. 584 с.
500. Пухкал О. Г. Проблеми та перспективи адміністративно-територіальної реформи в Україні на сучасному етапі. *Інвестиції: практика та досвід*. 2010. № 15. С. 88–90. URL: http://www.investplan.com.ua/pdf/15_2010/22.pdf (дата звернення: 05.09.2025).

05.09.2025).

501. Пухтинський М. Концептуальні та прикладні аспекти здійснення адміністративної реформи в Україні. *Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції* : зб. наук. пр. Київ, 2003. С. 33–35.
502. Рабінович П. М. Орган держави. *Велика українська юридична енциклопедія* : у 20 т. / О. В. Петришин (відп. ред.) та ін. Харків : Право, 2016– . Т. 3 : Загальна теорія права. 2017. С. 384–386.
503. Рабінович П. М. Основи теорії та філософії права : навч. посіб. Львів : Медицина і право, 2021. 256 с.
504. Равлюк А. Г. Зміст поняття органу державної влади. *Актуальні проблеми держави і права*. 2019. Вип. 84. С. 54–62. DOI: <https://doi.org/10.32837/apdp.v0i84.150>.
505. Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин, Страсбург, 1 лют. 1995 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055 (дата звернення: 05.09.2025).
506. Ратушняк С. П. Правознавство : навч. посіб. для 10–11 профіл. класів, абітурієнтів, студентів. Тернопіль : Навч. кн. : Богдан, 2008. 696 с.
507. Реформування адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня (районів). *Децентралізація* : вебсайт. URL: <https://decentralization.ua/new-rayons> (дата звернення: 05.09.2025).
508. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону

України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001 № 11-рп/2001, справа № 1-39/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01> (дата звернення: 05.09.2025).

509. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Конституції Автономної Республіки Крим та Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) від 16.01.2003 № 1-рп/2003, справа № 1-3/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-03> (дата звернення: 05.09.2025).
510. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України та конституційним поданням 56 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої, третьої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частин першої, другої, третьої статті 140, частини другої статті 141 Конституції України, статті 23, пункту 3 частини першої статті 30 Закону України «Про державну службу», статей 12, 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», статей 10, 13, 16, пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», статей 8, 10 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», статті 18 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) від 25.12.2003 № 21-рп/2003, справа № 1-45/2003. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v021p710-03> (дата звернення: 05.09.2025).

511. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 61 народного депутата України про офіційне тлумачення положень пункту 10 частини першої статті 106, частин першої, другої, четвертої статті 118, частини третьої статті 133, частини другої статті 140 Конституції України, частини четвертої статті 1, частини другої статті 8, частини четвертої статті 9 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», пункту 2 розділу VII «Прикінцеві положення» Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва) від 13.10.2005 № 9-рп/2005, справа № 1-22/2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-05> (дата звернення: 05.09.2025).
512. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) від 14.03.2014 № 2-рп/2014, справа № 1-13/2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-14> (дата звернення: 05.09.2025).
513. Розвиток інституту ОСН в умовах політики децентралізації влади в Україні : аналіт. записка / О. Колесников, О. Калашнікова, В. Кіщенко, В. Баласанян ; Асоц. сприяння самоорганізації населення. Одеса, 2023. 34 с. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/dosvid/develop%20inst_OSN.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
514. Розпорядчі документи. Жанрово-видова характеристика та особливості складання й оформлювання наказів з основної діяльності. Стаття від 03.03.2008. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/DG080114> (дата

звернення: 05.09.2025).

515. Росенко М. І. Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь) : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Львів, 2007. 20 с.
516. Росенко М. І. Організація влади у містах зі спеціальним статусом (на прикладі м. Севастополь) : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Львів, 2007. 191 с.
517. Росенко М. І. Організація влади у м. Севастополь: проблеми взаємовідносин між державними адміністраціями і органами місцевого самоврядування та шляхи їх вирішення. *Ефективність державного управління*. 2005. Вип. 9. С. 405–413.
518. Руденко О. А., Дубінін Ю. С. Поняття та місце місцевих загальних судів у системі судоустрою України. *Право та державне управління*. 2020. № 1. С. 184–190. DOI: <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.1-1.28>.
519. Савчин М. В. Конституційне право України : підручник / відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Прав. єдність, 2009. 1008 с.
520. Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції : монографія. Ужгород : Ліра, 2009. 372 с.
521. Сагач О. М. Діяльність центральної адміністративно-територіальної комісії при ВУЦВК щодо районування території УСРР у 20-х рр. XX ст. *Сумська старовина*. 2017. № 50. С. 34–45.
522. Сайфуліна Ю. В. Феноменологічний підхід до розуміння права. *Право і суспільство*. 2012. № 1. С. 40–44.
523. Салієнко О. О. Теорія поділу державної влади: витоки її зародження. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 6. С. 16–19. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-6/3>.
524. Салюта В. А. Запровадження кращих європейських практик становлення та розвитку територіальних громад в Україні. *Агросвіт*. 2019. № 7. С. 65–70.
525. Самостійність. *Великий тлумачний словник сучасної мови*. URL:

- <https://slovnyk.me/dict/vts/самостійність> (дата звернення: 05.09.2025).
526. Самсонов В. В., Сільвестров А. М., Тачиніна О. М. Методологія наукових досліджень та приклади її використання : навч. посіб. Київ : НУХТ, 2022. 385 с.
 527. Саханенко С. Є. Територіальні основи організації публічної влади в Україні : конспект лекцій. Одеса : ОРІДУ УАДУ, 2003. 192 с.
 528. Саханенко С., Колісніченко Н. Проблеми визначення ефективності державних експериментів. *Теорія та історія державного управління*. 2023. Вип. 27. С. 19–30.
 529. Свіріна К. С. Компетенція військово-цивільних адміністрацій: адміністративно-правові підходи. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2019. Вип. 3 (28), т. 2. С. 107–110. DOI: [https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3\(28\).369](https://doi.org/10.32837/pyuv.v2i3(28).369).
 530. Севастопольська міська рада. *Вікіпедія*. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Севастопольська_міська_рада (дата звернення: 05.09.2025).
 531. Семигіна Т. В., Лиховид Д. О. Чи можлива самоорганізація територіальних громад в Україні. *Наукові записки*. 2015. Т. 173. С. 67–71.
 532. Сенишин Н. В. Концепція територіальної організації влади в сучасному публічному врядуванні: категоріально-понятійний аналіз. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2019. № 10. DOI: <https://doi.org/10.32702/2307-2156-2019.10.102>.
 533. Сенишин Н. В. Сутність, зміст і форми територіальної організації влади держави. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Державне управління*. 2020. Т. 31 (70), № 2. С. 190–198. DOI: <https://doi.org/10.32838/2663-6468/2020.2/32>.
 534. Серьогіна С. Г. Державне будівництво і місцеве самоврядування як категорія державознавства, наука та навчальна дисципліна. *Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / за ред.*

- С. Г. Серьогіної. 4-те вид., перероб. та допов. Харків : Право, 2018. Гл. 1. С. 12–41.
535. Серьогіна С. Г. Компетенція Президента України: теоретично-правові засади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 1998. 18 с.
536. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 26. С. 3–15.
537. Серьогіна С. Г. Поняття і система методів діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим та місцевого самоврядування. *Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні* : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. 2-ге вид., перероб. та допов. Харків : Право, 2011. § 6 гл. 2. С. 62–69. URL: <http://kizman-tehn.com.ua/wp-content/uploads/2017/09/Держбуд2011.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
538. Серьогіна С. Г. Системно-структурна організація органів державної влади і місцевого самоврядування в Україні. *Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні* : підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. 2-ге вид., перероб. та допов. Харків : Право, 2011. § 2 гл. 2. С. 42–46. URL: <http://kizman-tehn.com.ua/wp-content/uploads/2017/09/Держбуд2011.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
539. Серьогіна С. Г. Форма правління: питання конституційно-правової теорії та практики : монографія. Харків : Право, 2011. 768 с.
540. Серьогіна С. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства. *Право України*. 2014. № 4. С. 107–115.
541. Сіроха Д. І. Локальні нормативно-правові акти: сутність та соціальне призначення. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2019. № 41, т. 2. С. 47–50. DOI: <https://doi.org/10.32841/2307-1745.2019.41-2.11>.

542. Скільки країн у світі. *Меркатор. Географія* : вебсайт. URL: <https://merkator.org.ua/dovidnyk/skilky-krajn-u-sviti/> (дата звернення: 05.09.2025).
543. Скороход О. П. Правові засади самоврядування у містах з особливим статусом (на прикладі країн ЄС). *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 4. С. 166–172.
544. Скрипнюк О. Проблеми вдосконалення основ конституційного ладу в Україні: досвід і перспективи. *Конституційна асамблея: політико-правові аспекти діяльності* : бюл. інформ.-аналіт. матеріалів. 2012. № 6 С. 29–37. URL: http://nbuv.gov.ua/sites/default/files/msd/bul_6.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
545. Словник іншомовних слів / за ред. О. С. Мельничука ; Голов. ред. Укр. радян. енциклопедії АН УРСР. Київ, 1974. 865 с.
546. Словник термінів з теорії держави і права : навч посіб. 2-ге вид. допов. та випр. / керівник авт. кол. М. І. Панов. Харків : Основа, 1997. С. 114–115.
547. Словник української мови : в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 1 : А – В / ред. тому: П. Й. Горещький та ін. 1970. XXVII, 799 с.
548. Словник української мови : в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 5 : Н – О / ред. тому: В. О. Винник, Л. А. Юрчук. 1974. 840 с.
549. Словник української мови : в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 8 : П – Р / ред. тому: В. О. Винник та ін. 1977. XXVII, 927 с.
550. Словник української мови : в 11 т. / АН Української РСР, Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні ; редкол.: І. К. Білодід (голова) та ін.

- Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 10 : Т – Ф / ред. тому: А. А. Бурячок, Г. М. Гнатюк. 1979. 658 с.
551. Смелзер Н. Дж. О компаративном анализе, междисциплинарности и интернационализации в социологии. *Социологические исследования*. 2004. № 11. С. 12–18.
 552. Смирний М. Ф. Основи наукових досліджень : конспект лекцій для студентів усіх форм навчання за спец. 141 – Електроенергетика, електротехніка та електромеханіка / Харків. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків : ХНУМГ ім. О. М. Бекетова, 2018. 111 с.
 553. Смирнова Є. В. Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим в Україні (1991–2000 рр.): історіографія проблеми. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского*. 2005. Т. 18 (57), № 1. С. 22–94.
 554. Собота К. Принцип правної держави: конституційно-правні та адміністративно-правні аспекти. Київ : ВАІТЕ, 2013. 608 с.
 555. Совгиря О., Іщенко О. Реформа виконавчої влади й адміністративно-територіальна реформа в контексті сучасної модернізації конституції України: теоретико-прикладні аспекти. *Юридичний вісник*. 2015. № 3. С. 59–65.
 556. Сологуб І. Центральні органи виконавчої влади: що, коли й навіщо? *Вокс Україна* : вебсайт. 14.05.2024. URL: <https://voxukraine.org/tsentralni-organy-vykonavchoyi-vlady-shho-koly-j-navishho> (дата звернення: 05.09.2025).
 557. Соляник К. Є. Виконавчі органи місцевих рад в Україні: правовий статус і організація роботи : монографія. Харків : Крок, 2004. 255 с.
 558. Сонько Я. В. Вплив зборівської військової кампанії 1649 року на державотворчий фактор Гетьманщини. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2021. № 3. С. 33–39. DOI: <https://doi.org/10.15421/392145>.
 559. Сорокіна Н. Г. Реформування адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи. *Публічне адміністрування: теорія*

- та практика*. 2010. Вип. 1 (3). URL: <http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-01/10sngupp.pdf> (дата звернення: 18.07.2021).
560. Соціологія : корот. енциклопед. слов. / уклад.: В. І. Волович, В. І. Тарасенко, М. В. Захарченко та ін. ; за ред. В. І. Воловича ; Соціол. асоц. України. Київ : Укр. центр духов. культури, 1998. 736 с.
 561. Співак Д. П. Сучасні теорії та моделі місцевого самоврядування. *Актуальні проблеми політики*. 2012. Вип. 44. С. 112–124.
 562. Старости в громадах. *Децентралізація* : вебсайт. URL: <https://decentralization.gov.ua/starosta> (дата звернення: 05.09.2025).
 563. Статут Вінницької міської територіальної громади : затв. рішенням Вінниц. міської ради від 28.01.2022 № 799. URL: <https://vmr.gov.ua/media/Місто%20Вінниця/№799%2028-01-2022%20Про%20Статут%20ВМТГ.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
 564. Статут територіальної громади міста Києва : затв. рішенням Київ. міської ради від 28.03.2002 № 371/1805. URL: <https://www.kmr.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-mista-kyueva> (дата звернення: 05.09.2025).
 565. Статут територіальної громади міста Одеси : затв. рішенням Одес. міської ради від 25.08.2011 № 1240-VI. URL: <https://omr.gov.ua/ua/acts/council/36244/> (дата звернення: 05.09.2025).
 566. Статут територіальної громади міста Харкова. URL: <https://www.city.kharkiv.ua/uk/dokumentyi/ustav-territorialnoj-gromadyi.html> (дата звернення: 05.09.2025).
 567. Статут територіальної громади м. Львова : затв. ухвалою Львів. міської ради від 07.12.2017 № 2667. URL: <https://drive.google.com/open?id=1WnvP6hWUIqz5ThN-iUohLC6VilXN1L7> (дата звернення: 05.09.2025).
 568. Стефанюк О. Д., Віремейчик А. М., Єрмак О. О. Адміністративно-територіальна реформа та її впровадження в Україні. *Наукові перспективи*. 2023. № 6 (36). С. 177–187. DOI:

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-6\(36\)-177-187](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2023-6(36)-177-187).

569. Стешенко Т. В., Луніна Ю. О. Основні моделі організації місцевого самоврядування. *Державне будівництво і місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 128–137.
570. Стешенко Т. В. Питання доцільності та необхідності запровадження інституту префектів в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 2. С. 80–84. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-2/17>.
571. Стешенко Т. В. Правовий статус, система і організація роботи виборчих комісій : монографія. Харків : Вид. Вапнярчук Н. М., 2006. 208 с.
572. Стешенко Т. В. Проблеми правового статусу та організації роботи органів самоорганізації населення як особливої форми участі членів територіальної громади у здійсненні місцевого самоврядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2024. № 3. С. 108–111. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2024-3/23>.
573. Стогова О. В. Типи сучасних федерацій: характеристика та особливості застосування. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. Серія: Питання політології. 2012. № 1031. Вип. 22. С. 106–110.
574. Столиця. *Словник української мови*. URL: <https://slovnyk.ua/index.php?swrd=столиця> (дата звернення: 05.09.2025).
575. Стратегия развития и пути оптимизации системы местного самоуправления в Азербайджане / отв. ред. А. Асланов. Баку : Ин-т исслед. Всемир. банка, 2003. 256 с.
576. Стріха М. В. Автономія. *Енциклопедія сучасної України*. URL: <https://esu.com.ua/article-42465> (дата звернення: 05.09.2025).
577. Структура апарату Рахункової палати : затв. рішенням Рахунк. палати від 20.02.2025 № 4-3. *Рахункова палата* : офіц. вебсайт. URL: <https://rp.gov.ua/About/Structure/> (дата звернення: 05.09.2025).
578. Сухорукова А. Трансформація сучасного поняття «державні органи

- влади». *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. Київ ; Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. Вип. 13. С. 238–243 URL: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/ukrpolituk/3/29.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
579. Тараненко М. Г. До питання витоків української державності. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2016. № 3/4 (31/32). С. 183–189.
580. Тацій В. Я. Актуальні питання конституційної реформи та державного розвитку на сучасному етапі. *Вибрані статті, виступи, інтерв'ю (2009–2014)*. Харків : Право, 2015. С. 174–184.
581. Тварковська Л. І. До питання щодо науково-теоретичного визначення поняття «територіальний устрій держави». *Держава і право. Юридичні і політичні науки*. 2010. Вип. 48. С. 211–217.
582. Телешун С. О. Державний устрій України: проблеми політики теорії і практики : монографія. Івано-Франківськ : Лілея-НВ, 2000. 318 с.
583. Телешун С. О. Теоретичні аспекти визначення поняття «державний устрій України». *Вісник Української академії державного управління*. 1999. № 4. С. 289–293.
584. Тема 12. Територіальний устрій України. *Конституційне право України* : мультимед. навч. посіб. / А. М. Колодій, Б. В. Калиновський, Н. В. Камінська та ін. ; Нац. акад. внутр. справ, Каф. конституц. права та прав людини. URL: https://arm.naiaiu.kiev.ua/books/konst_pu/rozdil/rozdil12.html (дата звернення: 05.09.2025).
585. Теплюк М. Конституційне визначення публічної влади – ключова ланка юридичної доктрини України. *Право України*. 2021. № 2. С. 29–41. DOI: <https://doi.org/10.33498/louu-2021-02-029>.
586. Теплюк М. О. Конституційно-правові проблеми організації публічної влади в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2008. 20 с.

587. Територіальний розвиток та регіональна політика в Україні: актуальні проблеми, ризики та перспективи адміністративно-фінансової децентралізації / наук. ред. В. С. Кравців ; НАН України ; Ін-т регіон. дослідж. ім. М. І. Долішнього НАН України. Львів, 2017. 120 с.
588. Типове положення про консультативний, дорадчий та інший допоміжний орган, утворений Кабінетом Міністрів України затв. постановою Каб. Міністрів України від 17.06.2009 № 599. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/599-2009-п#n29> (дата звернення: 05.09.2025).
589. Тихомиров А. Д. Юридическая компаративистика: философские, теоретические и методологические проблемы. Киев : Знання, 2005. 336 с.
590. Ткаченко Є. В. Правовий захист прав етнічних та мовних меншин : навч. посіб. Київ : ФОП Голембовська О. О., 2018. 315 с.
591. Ткаченко О. О. Роль Земської реформи 1864 року в формуванні селянського самоврядування на Україні в другій половині XIX – на початку XX століття. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2010. № 3. С. 99–102.
592. Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація : практ. посіб. / Швейц.-укр. проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : ТОВ «Софія», 2012. 120 с.
593. Ткачук А. Про функціональні типи територій і не тільки. *Інститут громадянського суспільства* : вебсайт. 08.04.2021. <https://www.csi.org.ua/publications/pro-funkczionalni-typy-terytorij-i-ne-tilky/> (дата звернення: 05.09.2025).
594. Ткачук А., Ткачук Р., Ганущак Ю. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907–2009. Київ : Леста, 2009. 128 с.
595. Тодика Ю. М. Теоретичні аспекти організації і функціонування місцевих рад та їх регламентації. *Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів* : монографія / за ред. Ю. М. Тодики. Харків :

- Право, 2009. Підрозд. 1.1. С. 6–20.
596. Тодика Ю. М., Яворський В. Д. Президент України: конституційно-правовий статус : монографія. Харків : Факт, 1999. 256 с.
 597. Толстенко В. Л. Форма державного устрою як складова поняття форми держави: до методології дослідження. *Наукові праці МАУП*. 2014. Вип. 2 (41). С. 91–97. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npmaup_2014_2_17 (дата звернення: 05.09.2025).
 598. Третяк А. М. Формування меж адміністративно-територіальних утворень : навч.-метод. посіб. Київ : ТОВ «ЦЗРУ», 2004. 85 с.
 599. Тулик І. І. Конституційно-правові засади делегування повноважень як форма взаємодії органів публічної влади : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Ужгород, 2016. 14 с.
 600. Уварова О. Автономія як поняття теорії права. *Антропология права: філософський та юридичний виміри (стан, проблеми, перспективи)* : в 2 ч. Львів : Галиц. видав. спілка, 2015. Ч. 2. С. 227–239.
 601. Україну хочуть поділити на 9 макрорегіонів: що це означає : До одного макрорегіону будуть входити кілька областей. *PMG.UA* : вебсайт. 16.05.2025. URL: <https://pmg.ua/life/132781-ukrayinu-khochut-podilyty-na-9-makrorehioniv-shcho-tse-oznachaye> (дата звернення: 05.09.2025).
 602. Усенко І. Б. Федерація і автономія в академічній юридичній думці. *Історико-правові проблеми автономізму та федералізму* : матеріали X міжнар. іст.-прав. конф., 22–24 верес. 2003 р., м. Севастополь. Сімферополь : Всеукр. інф.-культур. центр, 2004. С. 17–28.
 603. Устінов О. В. Оприлюднено проекти створення госпітальних округів у регіонах. *Український медичний часопис*. 30.01.2017. URL: <https://umj.com.ua/uk/novyna-104464-oprilyudneno-proekti-stvorenniya-gospitalnih-okrugiv-u-regionah> (дата звернення: 05.09.2025).
 604. Федірко Б. Децентралізація публічної влади в Україні: досвід європейських держав. *Політичні інститути та процеси*. 2023. № 2 (16). С. 286–300. DOI: <https://doi.org/10.29038/2524-2679-2023-02-286-300>.

605. Федоренко В. Принципи місцевого самоврядування в Україні: поняття, зміст і система. *Історико-правовий часопис*. 2017. № 2. С. 43–49. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2017_2_11 (дата звернення: 05.09.2025).
606. Федоренко В. Л. Система центральних органів виконавчої влади у механізмі державного управління: нормопроєктні та організаційно-правові аспекти. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2009. № 3. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=58> (дата звернення: 05.09.2025).
607. Федоренко В. Л., Чипенко І. І., Рубан Т. П. Проблеми визначення та класифікації центральних органів виконавчої влади: теоретико-методологічні та нормопроєктні аспекти. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 11–12. С. 47–62.
608. Федоренко О. Л., Чернеженко О. М. Конституційні моделі місцевого самоврядування в державах-учасниках ЄС, Швейцарії та Україні : монографія / за ред. В. Л. Федоренка. Київ : Ліра-К, 2017. 288 с.
609. Філософія права : навч. посіб. / О. Г. Данільян, Л. Д. Байрачна, С. І. Максимов та ін. ; за заг. ред. О. Г. Данильяна. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 272 с.
610. Філософський енциклопедичний словник / НАН України, Ін-т філософії ім. Г. С. Сковороди ; редкол.: В. І. Шинкарук (голова) та ін. Київ : Абрис, 2002. VI, 742 с.
611. Фомін В. В. Теоретичні підходи до трактування поняття «ефективність державного управління». *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2011. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=615> (дата звернення: 05.09.2025).
612. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 536 с.
613. Цалін С. Д. Логічний словник-довідник. Харків : Факт, 2006. 384 с.
614. Цвєтков В. В. Адміністративна реформа – ефективність державного управління. *Часопис Київського університету права*. 2002. № 2. С. 9–14.

615. Центральні та місцеві органи виконавчої влади. *Урядовий контактний центр* : офіц. вебсайт. URL: <https://ukc.gov.ua/kontakts-ovv/> (дата звернення: 05.09.2025).
616. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15> (дата звернення: 05.09.2025).
617. Чапала Г. В. Місцеве самоврядування в системі публічної влади: теоретико-правовий аналіз : монографія. Харків : Право, 2006. 244 с.
618. Чаплигін О. К. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ в Україні. *Державне будівництво*. 2007. № 1 (1). URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2007_1\(1\)__47.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2007_1(1)__47.pdf) (дата звернення: 05.09.2025).
619. Чепель О. Реформа муніципальних органів та адміністративно-територіального устрою: на прикладі України, Польщі й Латвії. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 5. С. 185–189. DOI: <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.5.34>.
620. Чернецька О., Шилінгов В. Сучасні підходи до розуміння форми держави. *Law. State. Technology*. 2021. № 3. С. 20–30. DOI: <https://doi.org/10.32782/LST/2021-3-4>.
621. Чернецький Ю. О. Стратегічне управління як інструмент забезпечення соціальної стабільності територіальної громади. *Актуальні проблеми державного управління*. 2002. № 3 (13) : у 2 ч. Ч 1. С. 139–143.
622. Чиркін А. С., Волович Д. О., Тищенко О. С. Особливості іберійської моделі місцевого самоврядування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 123–126. URL: <https://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/1-1.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
623. Чудик Н. О. Статут територіальної громади як джерело конституційного права в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2011. 20 с.
624. Шама О. І. Польсько-литовська унія та інкорпорація українських земель

- до Королівства Польського на Люблінському сеймі 1569 року : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.01. Київ, 1996. 24 с.
625. Шаповал В. М. Сравнительное конституционное право. Киев : Издат. дом «Княгиня Ольга», 2007. 416 с.
 626. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм : монографія. Київ : Юрид. фірма «Салком» : Юрінком Інтер, 2005. 560 с.
 627. Шаповал В. Територіальна організація держави в конституційному праві. *Вісник Конституційного Суду України*. 2002. № 5. С. 43–54.
 628. Шевченко А. Є., Міщук В. В. Унітарна форма територіального устрою України та окремих країн Європи (порівняльно-правовий аналіз) : монографія. Київ : МП «Леся», 2013. 248 с.
 629. Шевченко В. Й. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2019. 215 с.
 630. Шевченко В. Й. Роль військово-цивільної адміністрації в забезпеченні виконання військовослужбовцями обов'язків у зоні АТО. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2017. № 2. С. 120–127.
 631. Шевчук Р. М. Методологія наукового пізнання: від явища до сутності. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. Вип. 1 (11). С. 31–45.
 632. Шило Є. П. Проблеми збалансованості системи територіальних органів Національної поліції України. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Серія: Юридичні науки*. 2019. Т. 30 (69), № 2. С. 95–100.
 633. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2005. 20 с.
 634. Шкабаро В. М. Конституційно-правовий статус міста в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Київ, 2005. 243 с.
 635. Шлях до префектур: В'ячеслав Негода про те, коли Україна побачить нові місцеві адміністрації. *Децентралізація* : вебсайт. 14.01.2025. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/19131> (дата звернення: 05.09.2025).

636. Штефан В. С. Правовий статус міських населених пунктів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Харків, 2017. 20 с.
637. Щодо надання роз'яснень окремих положень законодавства в частині призначення старости : лист М-ва розвитку громад та територій України від 01.10.2020 № 1/34/11588-20. URL: https://buhgalter.com.ua/upload/news/2020/11/List_MRG TU_01_10_2020_1_34_11588_20.doc (дата звернення: 05.09.2025).
638. Явір В. А. Україна унітарна: аналіз цивілізаційного вибору форми державного устрою. *Політикус*. 2020. Вип. 5. С. 166–171.
639. Янішевський С. О. Місцеве самоврядування за межами населених пунктів: проблема забезпечення повсюдності : аналіт. записка / Нац. ін-т стратег. дослідж. 05.06.2015. URL: <https://niss.gov.ua/articles/1817> (дата звернення: 05.09.2025).
640. Ackrén M. The Faroe Islands: options for independence. *Island Studies Journal*. 2006. Vol. 1, No. 2. P. 223–238. DOI: <https://doi.org/10.24043/isj.195>.
641. Anderson G., Choudhry S. Territory and power in constitutional transitions : International IDEA Policy Paper No. 17 / International Institute for Democracy and Electoral Assistance ; Forum of Federations. Stockholm, 2019. 56 p. DOI: <https://doi.org/10.31752/idea.2019.1>.
642. Arthur M. M. L. The organization of state power. *Law and Justice around the World. A Comparative Approach*. Berkeley : University of California press, 2020. P. 38–64.
643. Autonomie de la Corse: l'Assemblée crée une mission d'information sur l'avenir institutionnel de l'île. *Le Figaro*. 4 février 2025. URL: <https://www.lefigaro.fr/politique/autonomie-de-la-corse-l-assemblee-creee-une-mission-d-information-sur-l-avenir-institutionnel-de-l-ile-20241218> (дата звернення: 05.09.2025).
644. Basic Law [of the Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China]. URL:

- <https://www.basiclaw.gov.hk/en/basiclaw/index.html> (дата звернення: 05.09.2025).
645. Benedikter T. Territorial autonomy as a means of minority protection and conflict solution in the European experience – An overview and schematic comparison. URL: <https://web.archive.org/web/20080309063149/http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy.html> (дата звернення: 05.09.2025).
646. Benedikter T. The world's modern autonomy systems : Concepts and experiences of regional territorial autonomy. Bozen ; Bolzano, 2009. 305 p. URL: <https://peaceresourcecollaborative.org/wp-content/uploads/2019/09/The-worlds-modern-autonomy-systems.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
647. Berisha F., Haxhiu S. Elements of state power and its territorial extension. *Acta Universitatis Danubius. Juridica*. 2018. Vol. 14, no. 1. P. 44–59. URL: https://www.researchgate.net/publication/326697739_Elements_of_State_Power_and_its_Territorial_Extension (дата звернення: 05.09.2025).
648. Betler N. The role of public power. London : Kings college, 2023. 44 p.
649. Bradbury J., John P. Territory and power: critiques and reassessments of a classic work. *Government and Opposition*. 2010. Vol. 45, Iss. 3. P. 295–317. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1477-7053.2010.01314.x>
650. Burdeau G. Droit Constitutionnel et institutions politiques. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1976. 674 p.
651. Cenni storici e Curiosità / Segreteria di Stato per gli Affari Interni, San Marino. URL: <https://web.archive.org/web/20191222170914/http://www.elezioni.sm/online/home/elezioni-giunte/cenni-storici-e-curiosita.html> (дата звернення: 05.09.2025).
652. Challenges for local authorities: the politics and practice of financial management in the way for sustainable development / V. Teremetskyi, V. Velychko, O. Lialiuk, I. Gutsul, S. Smereka, V. Sidliar. *Journal of Legal*,

- Ethical and Regulatory Issues*. 2021. Vol. 24, Spec. Iss. 1 : Business Ethics and Regulatory Compliance. 7 p. URL: <https://www.abacademies.org/articles/challenges-for-local-authorities-the-politics-and-practice-of-financial-management-in-the-way-for-sustainable-developme.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
653. City block. *The free dictionary by farlex*. <https://www.thefreedictionary.com/city+block> (дата звернення: 05.09.2025).
654. Constitution of the Italian Republic. URL: https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf (дата звернення: 05.09.2025).
655. Constitution of the People's Republic of China. Updated: November 20, 2019. URL: https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html (дата звернення: 05.09.2025).
656. Constitution of the Portuguese Republic. 7th rev. [2005]. URL: <https://www.parlamento.pt/sites/EN/Parliament/Documents/Constitution7th.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
657. Delaney D. Territory and territoriality. *International Encyclopedia of Human Geography* / ed. by R. Kitchin, N. Thrift. Vol. 11. Elsevier, 2009. P. 196–208. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-008044910-4.00808-7>.
658. Dowding K. State power structures. *Rational Choice and Political Power*. Bristol, 2019. Online ed.: Policy Press Scholarship Online, 23 January 2020. Chapter 6. P. 113–142. DOI: <https://doi.org/10.1332/policypress/9781529206333.003.0006>.
659. Elden S. Territory/Territoriality. *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies* / ed. by A. Orum. John Wiley & Sons Ltd., 2019 DOI: <https://doi.org/10.1002/9781118568446.eurs0339>.
660. Estonia. *Minority rights group* : вебсайт. URL: <https://minorityrights.org/country/estonia/> (дата звернення: 05.09.2025).

661. Ethnic groups of the People's Republic of China. URL: <http://hrlibrary.umn.edu/research/china-ethnicgroups.html> (дата звернення: 05.09.2025).
662. European Urban Charter. URL: <https://rm.coe.int/ref/CHARTE/URBAINE> (дата звернення: 05.09.2025).
663. Formation of united territorial communities based on the principle of urban agglomerations / H. Tatarchenko, N. Biloshytska, M. Biloshytskyi, M. Shparber, S. Bida. *Lecture notes in civil engineering*. Vol. 299 : Proceedings of the 4th International Conference on Building Innovations. 2023. P. 559–567. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-17385-1_44.
664. Ghai Y., Woodman S. Unused powers: contestation over autonomy legislation in the PRC. *Pacific Affairs*. 2009. Vol. 82, Iss. 1. P. 29–46. DOI: <https://doi.org/10.2307/40377676>.
665. Giddens A. The Constitution of society; outline of the theory of structuration. Berkeley ; Los Angeles : University of California press, 1984. 402 p. URL: <https://books.google.com.ua/books?id=x2bf4g9Z6ZwC> (дата звернення: 05.09.2025).
666. Horbliuk S., Brovko O. The territorial and decentralization reform in Ukraine (2014–2020). *Studia Regionalne i Lokalne*. 2022. Nr 2 (88). S. 16–30. DOI: <https://doi.org/10.7366/1509499528802>.
667. Improvement of land relations in the context of sustainable development of rural areas in Ukraine / S. Sharapova, T. Lisova, V. Bredikhina, O. Lialiuk. *Journal of Environmental Management and Tourism*. 2021. Vol. 12, Iss. 7. P. 1899–1905. DOI: [https://doi.org/10.14505/jemt.12.7\(55\).15](https://doi.org/10.14505/jemt.12.7(55).15).
668. Jellinek G. Allgemeine Staatslehre (Das Recht des Modernen Staates). Erg. Aufl. Berlin, 1914. 837 s.
669. Lachmann R. States and power. Cambridge : Polity Press, 2010. 234 p.
670. Lanceiro R. T. The international powers of the Portuguese autonomous regions of Azores and Madeira. URL: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/media/756-1151.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).

05.09.2025).

671. Legislation Law of the People's Republic of China. Updated: 15.12.2023. URL: http://en.moj.gov.cn/2023-12/15/c_948358.htm (дата звернення: 05.09.2025).
672. Lei Básica da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China. URL: <http://bo.io.gov.mo/bo/i/1999/leibasica/index.asp> (дата звернення: 05.09.2025).
673. Le statut de la Corse dans les discours publics. *Vie publique*. 3 mai 2024. URL: <https://www.vie-publique.fr/discours-dans-lactualite/293585-le-statut-de-la-corse-dans-les-discours-publics> (дата звернення: 05.09.2025).
674. Lindström B. The political and legal prerequisites for autonomies in Europe. 2020. 57 p. URL: <https://olofmjanssonsstiftelse.ax/app/uploads/2023/10/cmc-11654-paper-autonomy-in-europe-061023.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
675. Marriott J. A. R. Sir. The mechanism of the modern state : A treatise on the science and art of government. Oxford : At the Clarendon Press, 1927. 683 p. URL: <https://historyofeconomicthought.mcmaster.ca/marriott/Mechanism%20Modern%20State.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
676. Methodology for assessing the sustainable development of administrative-territorial units / I. Koshkalda, D. Hoptsii, H. Morozova, O. Scoromna, V. Gurskiene. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*. Vol. 1150 : 9th International Scientific Conference on Sustainability in Energy and Environmental Science 21/06/2022 – 24/06/2022 Online. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1088/1755-1315/1150/1/012020>.
677. Mitchell J. D. B. Constitutional law. Edinburgh : W. Green and Son, 1964. XXXV, 293 and (index) 11 p.
678. Monaco. *Nations Encyclopedia* : вебсайт. <https://www.nationsencyclopedia.com/economies/Europe/Monaco.html> (дата звернення: 05.09.2025).

679. National Minorities Cultural Autonomy Act (1993). URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/519112013004/consolide> (дата звернення: 05.09.2025).
680. Norgay T. The Tibetan Argument for Autonomy. *The Diplomat*. September 30, 2015. URL: <https://thediplomat.com/2015/09/the-tibetan-argument-for-autonomy/> (дата звернення: 05.09.2025).
681. O’Leary B. Review on: Hunnum H. Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights December. University of Pennsylvania press, 1990. 503 p. *British Journal of Sociology*. 1993. Vol. 44, Iss. 4. P. 716–717. DOI: <https://doi.org/10.2307/591422>.
682. Organic Law of Local People’s Congresses and Local People’s Governments of the People’s Republic of China. Updated: 11.03.2022. URL: http://en.npc.gov.cn.cdurl.cn/2022-03/11/c_786267.htm (дата звернення: 05.09.2025).
683. Political systems and the distribution of power : monograph / ed. by M. Banton. London : Routledge, 2004. 192 p. DOI: <https://doi.org/10.4324/9780203715208>.
684. Public administration as one of the forms for exercising state power / S. H. Serohina, O. M. Mykolenko, V. Seliukov, O. Lialiuk. *Jurnal Cita Hukum = Indonesian Law Journal*. 2021. Vol. 9, Iss. 2. P. 279–290. DOI: <https://doi.org/10.15408/jch.v9i2.21692>.
685. Rappa A. L. Power structure. *Government and Politics*. Vol. I / ed. by M. Sekuguchi. URL: <https://www.eolss.net/sample-chapters/c04/e6-32-03-06.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
686. Regional Ethnic Autonomy Law of the People’s Republic of China (Chinese and English Text). URL: <https://www.cecc.gov/resources/legal-provisions/regional-ethnic-autonomy-law-of-the-peoples-republic-of-china-amended> (дата звернення: 05.09.2025).
687. Sabin J. What is a territory? Comparative federalism and state formation in North America. *Territory, Politics, Governance*. 2023. Vol. 13, Iss. 2. P. 107–

123. DOI: <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2158922>.
688. Scienze del Territorio = Territorial Sciences. 2022. Vol. 10, n. 1 : Territorio e potere, una relazione biunivoca = Territories and power, a two-way relationship / ed. by P. Baldeschi, L. De Bonis, M. R. Gisotti. 147 p. URL: <https://flore.unifi.it/retrieve/2a3daaf4-2fa8-4db2-8de8-115cc3da111a/SdT%2010%20Potere%20e%20territorio.pdf> (дата звернення: 05.09.2025).
689. Snider L. W. Identifying the elements of state power: where do we begin? *Comparative Political Studies*. 1987. Vol. 20, Iss 3. P. 314–356. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414087020003003>.
690. Storey D. Territory and territoriality: retrospect and prospect. *A Research Agenda for Territory and Territoriality. Elgar Research Agendas*. Cheltenham : Edward Elgar, 2020. P. 1–24.
691. Swyngedouw E. A. Territorial organization and the space/technology nexus. *Transactions of the Institute of British Geographers*. 1992. Vol. 17, No. 4. P. 417–433. DOI: <https://doi.org/10.2307/622708>.
692. Territorial integrity of Ukraine : resolution A/RES/68/262, adopted by the General Assembly. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/767565> (дата звернення: 05.09.2025).
693. Territorial reforms in Europe: does size matter? : Territorial Amalgamation Toolkit / developed by P. Swianiewicz, A. Gendźwiłł, A. Zardi. Centre of Expertise for Local Government Reform, Council of Europe, 2017. 122 p. URL: [http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/article/1271/Zardi,%20A.%20\(2017\)%20Territorial%20reforms%20in%20Europe.pdf](http://projects.mcrit.com/foresightlibrary/attachments/article/1271/Zardi,%20A.%20(2017)%20Territorial%20reforms%20in%20Europe.pdf) (дата звернення: 05.09.2025).
694. The constitutional status of the Faroe Islands. *The Government of the Faroe Islands* : офіц. вебсайт. URL: <https://www.government.fo/en/foreign-relations/constitutional-status> (дата звернення: 05.09.2025).
695. The Constitution of the Republic of Estonia : passed 28.06.1992. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/521052015001/consolide> (дата звернення:

05.09.2025).

696. The potential of territorial communities as a factor of socio-environmental development of territories / V. Serohin, S. Serohina, I. Bodrova, H. Hrytsenko, O. Omelianenko. *WSEAS Transactions on Environment and Development*. 2023. No. 19. P. 197–206. DOI: <https://doi.org/10.37394/232015.2023.19.17>.
697. The role of state control in ensuring the implementation of legislation on local self-government / V. Serohin, S. Serohina, I. Harashchuk, O. Lialiuk, I. Kopotun. *Pakistan Journal of Criminology*. 2024. Vol. 16, Iss. 1. P. 145–159. DOI: <https://doi.org/10.62271/pjc.16.1.145.159>.
698. Tran Ngoc Duong. Principles of state power through various constitutions. *Vietnam Law and Legal Forum*. 2019. URL: <https://vietnamlawmagazine.vn/principles-of-state-power-through-various-constitutions-16943.html> (дата звернення: 05.09.2025).
699. Trinn C., Schulte F. Untangling territorial self-governance – new typology and data. *Regional & Federal Studies*. 2020. Vol. 32, Iss. 1. P. 1–25. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597566.2020.1795837>.
700. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/samorzad-gminny-16793509> (дата звернення: 05.09.2025).
701. Vandergeest P., Peluso N. L. Territorialization and state power in Thailand. *Theory and Society*. 1995. Vol. 24, No. 3. P. 385–426 URL: <https://www.jstor.org/stable/658074> (дата звернення: 05.09.2025).
702. Wade E. C. S., Bradley A. W. Constitutional and administrative law. London ; New York : Longman, 1985. XLV, 758 p.
703. Zhu G. The composite state of China under «One Country, Multiple Systems»: theoretical construction and methodological considerations. *International Journal of Constitutional Law*. 2012. Vol. 10, Iss. 1. P. 272–297. DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/mos005>.

ДОДАТКИ

Додаток А

На сьогодні в політичних та наукових колах відбувається обговорення питання щодо оновлення ухваленої у 2014 р. Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [193]. У зв'язку з цим пропонуємо власний авторський варіант Концепції, яка спрямована на вдосконалення саме територіальної організації публічної влади та базується на запропонованій нами моделі.

Проект

КОНЦЕПЦІЯ УДОСКОНАЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Проблеми, що потребують вирішення

Результат реформи децентралізації влади, яка була анонсована на засадах, визначених у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, виявив її незавершений характер та слабкі сторони.

Позитивним зрушенням, яке дозволило сформувати самодостатні місцеві бюджети більшості територіальних громад, стало проведення в межах вищевказаного реформування їхнього добровільного об'єднання. Проте практика їхнього функціонування виявила суттєві проблеми: 1) щодо забезпечення необхідного рівня спроможності окремих із них (близько 30 територіальних громад виявились дотаційними одразу після об'єднання);

2) повсюдності місцевого самоврядування на підставі оформленої містобудівної документації; 3) належного рівня взаємодії з жителями населених пунктів у структурі території територіальної громади. Крім того, виявилися незавершеними питання адміністративно-територіального устрою, зокрема: 1) віднесення території територіальної громади і територій населених пунктів до категорії адміністративно-територіальних одиниць; 2) визначення порядку реорганізації регіонів, територій територіальних громад, допоміжних адміністративно-територіальних формувань; 3) удосконалення механізмів реорганізації районів, районів у містах, окремих населених пунктів; 4) вирішення питання віднесення населених пунктів до відповідних категорій та запровадження категорій для класифікації однопорядкових населених пунктів.

Фактично створення території територіальної громади ускладнило систему територіального поділу України, спричинило невизначеність правового статусу окремих територій, поставило питання про неефективність надання послуг жителям населених пунктів, які не є адміністративними центрами території територіальної громади.

Навіть після здійснення добровільного об'єднання територіальних громад та проведення реформування адміністративно-територіальних одиниць районного рівня, залишаються невирішеними питання правового статусу й критеріїв формування регіонів, насамперед областей, відсутні чіткі критерії для формування районів і районів у містах. Викликає необхідність змін конституювання такого суб'єкта, як територіальна громада району в місті, що безпосередньо позначається на територіальній структурі міста. Особливу увагу вимагає територіальна організація публічної влади у столиці України – м. Києві, яке поєднує в своєму правовому статусі декілька територіальних елементів.

Такі проблеми територіального характеру потягли за собою необхідність перегляду питань правової регламентації компетенції органів публічної влади у сфері адміністративно-територіального устрою. Тому ця Концепція має

сприяти впорядкуванню суспільних відносин у сфері територіальної організації влади.

Ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми:

1. Відсутність у нормах Конституції України регламентації нових територіальних утворень, які з'явилися в Україні, а також засад організації системи адміністративно-територіального устрою, його рівнів, видів адміністративно-територіальних одиниць і територіальних формувань, що формуються в межах території України.

2. Відсутність комплексного закону про адміністративно-територіальний устрій, який би врахував усі аспекти формування, зміни, внутрішнього поділу України, а також визначив засади територіальної організації влади.

3. Розмитість і несистемність компетенції органів влади щодо впливу їх на регулювання питань адміністративно-територіального устрою. Потребують закріплення: а) зміщення компетенції ВРУ в бік регламентації регіонального рівня – областей, АРК, м. Києва, м. Севастополя, б) зосередження компетенції КМУ на рівні територій територіальних громад і населених пунктів, в) розширення повноважень обласних рад щодо управління територіями районного рівня; г) регламентація правового статусу додаткових територіальних формувань, суб'єктів, порядку та підстав їхнього створення.

4. Відсутність чітких критеріїв для формування територій адміністративно-територіальних одиниць – регіонів, субрегіонів, населених пунктів, допоміжних функціонально-територіальних утворень. Невизначеність правового статусу території територіальної громади вимагає запровадження на її основі нового виду адміністративно-територіальних одиниць – громад.

6. Неврегульованість ефективного механізму подальшого добровільного об'єднання територіальних громад та добровільного виходу зі сформованого об'єднання.

7. Складна система органів влади на регіональному рівні територіальної організації. Упорядкування системи територіальних органів центральних органів виконавчої влади, закріплення для кожного центрального органу виконавчої влади, з урахуванням особливостей його діяльності та специфіка реалізації державної політики, територій юрисдикції його територіальних органів.

8. Подвійний правовий статус місцевих державних адміністрацій, за якого вони перебувають у сфері впливу ПУ і водночас належать до системи виконавчої влади. Доцільно на основі їх сформувати органи префектурного типу в системі управління ПУ та з поширенням їхніх повноважень виключно на території областей.

9. Відсутність вагомих повноважень районних рад, а також достатніх самостійних джерел надходжень районних бюджетів, що перетворює ці інституції на повністю дотаційні структури влади.

10. Брак повноцінної системно-структурної організації системи муніципальної влади на рівні областей, районів, а також у столиці України – м. Києві та в м. Севастополі, що викликає суттєві компетенційні конфлікти між різними системами влади.

11. Відсутність чіткої законодавчої регламентації для кожного органу державної влади можливості формувати власні територіальні представництва (органи, підрозділи тощо), умов, за яких такі територіальні представництва можуть формуватися, порядку їхнього формування та чіткого окреслення територіальних рівнів, на яких вони можуть функціонувати.

Мета концепції та реформи

Метою концепції є систематизація сучасних підходів щодо розуміння територіальної організації влади в Україні, її структурних елементів та запровадження оновленої удосконаленої інноваційної моделі територіальної організації влади в Україні.

Метою реформи є вдосконалення територіального поділу країни та системно-структурної організації публічної влади, внесення змін до

законодавства України, спрямованих на поліпшення територіальної організації публічної влади.

Завдання реформи

Відсутність у конституційних нормах нових територіальних утворень, а також системи адміністративно-територіального устрою України, її рівнів, видів адміністративно-територіальних і територіальних одиниць, які можуть бути сформовані в межах території України

На конституційному рівні необхідно закріпити територію територіальної громади як один із рівнів територіальної організації влади. Довоєнний етап реформи децентралізації влади дозволив сформувати території територіальних громад, проте вони не вписались в архітектуру адміністративно-територіального устрою країни, оскільки не отримали статусу адміністративно-територіальної одиниці. Тому необхідно закріпити статус території територіальної громади як адміністративно-територіальної одиниці з наданням їй усіх атрибутів такої території та запровадженням узагальнювальної назви – «громада». Це надасть території додаткових характеристик і позначить її не лише як місце проживання жителів (членів територіальної громади), а й як управлінську одиницю, у межах якої діють владні інституції та здійснюється управління суспільними справами.

Необхідно вирішити питання щодо категорії такої адміністративно-територіальної одиниці, як громада, тобто встановити критерії для визначення категорії громади – сільська, селищна чи міська. Сучасні підходи встановлення такої категорії залежно від місця перебування її адміністративного центру не враховують сформовані в результаті реформи добровільного об'єднання сполучення різнопланових територій та шкодять організації управління цими територіями.

Місця компактного проживання людей – села, селища, міста, які до реформи були самостійними адміністративно-територіальними одиницями, у результаті довоєнного періоду реформи децентралізації влади перетворились на «населені пункти», позбавившись можливостей самостійно вирішувати

питання місцевого значення. У зв'язку з цим пропонуємо повернути їм статус окремої адміністративно-територіальної одиниці з наданням їм певних атрибутів такої території – можливості самостійно обирати старосту і старостати (за потребою), а також безпосередньо вирішувати передбачені в законах питання місцевого значення.

Слід передбачити систему рівнів територіальної організації влади, що склалися в Україні, систематизувавши їх на обов'язкові й факультативні рівні.

Упорядкувати правовий статус тих адміністративно-територіальних одиниць та органів публічної влади, що функціонують у їхніх межах, які не здійснюють певної значної чи важливої компетенції і повноваження яких без шкоди для жителів відповідних територій можуть бути передані на інший територіальний рівень. Закріпити у зв'язку з цим можливість існування районного рівня територіальної організації влади як факультативного (необов'язкового), за зразком організації управління в районах у містах. Прийняття рішення про утворення чи неутворення районних рад віднести до компетенції відповідної обласної ради. У зв'язку з цим децентралізувати повноваження ВРУ щодо утворення чи ліквідації районів, зміни їхніх меж, найменування та перейменування в мирний час на рівень місцевого самоврядування, віднісши це до компетенції обласної ради.

***Удосконалення компетенції органів влади щодо їхнього впливу
на регулювання питань адміністративно-територіального устрою***

Упорядкувати сфери територіальної компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування. Переглянути обсяги територіальних повноважень Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України.

Закріпити за Верховною Радою України можливість здійснювати реорганізацію областей, що існують, зміну їхніх меж, найменування та перейменування.

Передбачити за Кабінетом Міністрів України повноваження щодо реорганізації (утворення, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування) нинішніх територій територіальних громад (громад) і

населених пунктів. При цьому такі повноваження реалізуються з урахуванням думки жителів відповідної території або на підставі попередньо ухваленого рішення відповідної місцевої ради.

Застосувати диференційований підхід до визначення статусу органів публічної влади відповідних адміністративно-територіальних одиниць, виокремивши серед них обов'язкові й факультативні рівні територіальної організації влади.

Вирішити питання з диференціацією населених пунктів і територій територіальних громад (громад) на категорії, віднісши ці повноваження до сфери відання Кабінету Міністрів України. Вирішити питання щодо диференціації однопорядкових населених пунктів на категорії, насамперед міст, віднісши ці повноваження до сфери відання Кабінету Міністрів України. Запровадити чіткі критерії для переходу населеного пункту чи території територіальної громади (громади) або однопорядкового населеного пункту з однієї категорії в іншу. Передбачити преференції для місцевої влади від належності населеного пункту або території територіальної громади (громади) до відповідної категорії.

***Запровадити чіткі критерії для формування територій
адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів***

Закріпити, що питання про реорганізацію відповідної території розглядається виключно в разі відповідності встановленим критеріям.

Для формування територій областей закріпити в якості критеріїв: 1) розмір території; 2) компактний і нерозривний характер території; 3) відповідність чисельності населення, яке проживає на цій території, до показників NUTS; 4) наявність сполучення між адміністративним центром області та адміністративними центрами районів і територій територіальних громад; 5) історичні й культурні особливості населення; 6) входження до складу області не менше двох районів.

Для формування території районів в якості критеріїв запровадити: 1) європейський стандарт NUTS чисельності населення; 2) розмір території;

3) входження до складу району не менше двох територій територіальних громад; 4) наявність сполучення між адміністративним центром району й адміністративними центрами територіальних громад.

Закріпити можливості територіальних громад здійснювати добровільне об'єднання або добровільний вихід з утвореного об'єднання. При цьому встановити критерії, яким має відповідати їхня територія після такого об'єднання чи роз'єднання, зокрема: 1) чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади має відповідати показникам NUTS; 2) чисельність учнів, які здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розміщених на території спроможної територіальної громади; 3) площа території спроможної територіальної громади; 4) індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади; 5) частка місцевих податків і зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади.

Запровадити критерії, які необхідно враховувати при утворенні, реорганізації населених пунктів – сіл, селищ, міст (їхніх об'єднанні, виділенні, зміні меж, найменуванні, перейменуванні тощо), що входять до складу території територіальної громади: 1) чисельність населення має відповідати системі NUTS; 2) у складі території територіальної громади має бути не менше двох населених пунктів із прилеглими до них територіями; 3) на території населеного пункту мають бути ЦНАП, заклади освіти, охорони здоров'я тощо.

Встановити критерії та вимоги для органів публічної влади при формуванні власних допоміжних територіально-функціональних утворень, до яких віднести: 1) специфіку надаваних органом публічної влади та підпорядкованими йому підприємствами, установами, організаціями послуг населенню; 2) місце перебування (дислокації) та кількість установ, що надають відповідні послуги населенню; 3) кадрова та ресурсна спроможність відповідної установи задовольнити потреби населення.

***Удосконалити систему органів влади на регіональному рівні
територіальної організації***

Спростити нинішню складну системно-структурну організацію публічно-владних інституцій. Запропонувати модель організації системи державної влади та місцевого самоврядування на кожному рівні запропонованої моделі територіального поділу.

Упорядкувати систему територіальних органів центральних органів виконавчої влади, закріпивши для кожного центрального органу виконавчої влади території юрисдикції його територіальних органів, вирішити питання щодо кадрової чисельності таких органів. Аналогічний підхід застосувати для інших органів державної влади, визначивши чіткі вимоги при формуванні ними своїх територіальних органів (підрозділів, тощо).

Реорганізувати місцеві державні адміністрації з органів виконавчої влади на органи префектурного типу з їхньою підпорядкованістю виключно Президенту України. Обмежити їхню територіальну юрисдикцію виключно обласним рівнем, що обґрунтовано кількістю суб'єктів місцевого самоврядування відповідної території, за якими вони будуть здійснювати наглядову діяльність. У зв'язку зі зміною статусу та реформуванням системи місцевих державних адміністрацій закріпити установчі повноваження обласних і районних (у разі їхнього утворення) рад щодо формування власних виконавчих органів за галузевим принципом. У зв'язку зі зміною статусу місцевих державних адміністрацій вирішити питання щодо виокремлення в самостійні інституції на обласному рівні тих територіальних органів центральних органів виконавчої влади, які утворювались у структурі місцевої державної адміністрації. На інших територіальних рівнях формувати ці представництва виключно з урахуванням критеріїв в необхідності та доцільності їхньої діяльності.

Очікувані результати

Упровадження положень Концепції сприятиме:

1. Створенню функціонального адміністративно-територіального устрою держави, який стане ефективною основою для формування системи публічної влади.
2. Забезпеченню цілісності державної території в умовах дії принципів унітаризму та ефективності механізму здійснення публічної влади.
3. Удосконаленню територіальної й установчої компетенції органів публічної влади.
4. Підвищенню рівня надання послуг населенню, забезпеченню доступності таких послуг для жителів територій населених пунктів та залученості населення до управління суспільними справами на різних територіальних рівнях.
5. Оптимізації кадрового й ресурсного забезпечення діяльності органів публічної влади.
6. Забезпеченню самодостатності адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів.
7. Забезпеченню адміністративно-територіальних одиниць усіх рівнів схемами планування території та генеральними планами.
8. Формуванню ефективної системи територіальних органів публічної влади, що базується на сучасному адміністративно-територіальному устрої.

Етапи реалізації Концепції:

- 1-й етап – розроблення і внесення змін до Конституції України
- 2-й етап – розроблення й ухвалення Закону про адміністративно-територіальний устрій.

Матеріально-фінансове забезпечення реформування здійснюється за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів.

УЗАГАЛЬНЮВАЛЬНА МОДЕЛЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

1-й рівень	ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИЙ Охоплює всю територію країни. Функціонують вищі органи державної влади (ВРУ, ПУ, КМУ, ЦОВВ, інші державні органи, які не входять до системи поділу влади, проте територією юрисдикції мають усю країну). Також безпосередню владу реалізує народ України.
2-й рівень	РЕГІОНАЛЬНИЙ Охоплює території АРК (адміністративно-територіальна одиниця), області (адміністративно-територіальна одиниця), містах Київ, Севастополь (населений пункт + адміністративно-територіальна одиниця). – На рівні АРК діє власна система органів влади, закріплена в її Конституції. – На рівні області функціонують: 1) органи державної влади – ОДА префектурного типу, ТО ЦОВВ, територіальні представництва інших державних органів, 2) органи місцевого самоврядування – обласні ради та їх виконавчі органи. – На рівні м. Києва функціонують: 1) органи державної влади – КМДА, ТО ЦОВВ (апарати ЦОВВ) та представництва інших державних органів, на рівні районів у м. Києві діє система місцевого самоврядування – районна в місті рада та її виконавчі органи, система ОСН.
3-й рівень	СУБРЕГІОНАЛЬНИЙ – за умов надзвичайних режимів формується, ліквідується, реорганізовується, перейменовується – за рішенням ВРУ, а в мирний час – за рішенням обласної ради Охоплює території районів (адміністративно-територіальних одиниць). Районна влада організовується як факультативний рівень територіальної організації. На цьому рівні, за рішенням обласної ради та відповідно до її подання до повноважних органів державної влади, можуть утворюватися або не утворюватися: 1) органи державної влади – ТО ЦОВВ, територіальні представництва інших державних органів; 2) органи місцевого самоврядування – районні ради та їхні виконавчі органи.
4-й рівень	ГРОМАДІВСЬКИЙ (територія територіальної громади, яка має стати самостійною адмін.-тер. одиницею – громадою) Охоплює території територіальних громад, які сформовані в результаті добровільного об'єднання жителів населених пунктів та мають стати адміністративно-територіальними одиницями з назвою «громада» На цьому рівні функціонують: 1) органи державної влади – ТО окремих ЦОВВ, територіальні представництва окремих інших державних органів (за потреби надання ними послуг населенню та неможливості такого надання в системі місцевого самоврядування); 2) органи місцевого самоврядування – ради громади та їх виконавчі органи. Також реалізує безпосередню владу територіальна громада.
5-й рівень	ЛОКАЛЬНИЙ (БАЗОВИЙ) Охоплює території населених пунктів – сіл, селищ, міст, які мають повернути статус самостійних адміністративно-територіальних одиниць. На цьому рівні функціонують: 1) органи державної влади – ТО окремих ЦОВВ, територіальні представництва окремих інших державних органів (за потреби надання ними послуг населенню та неможливості такого надання в системі місцевого самоврядування); 2) органи місцевого самоврядування – обрані населенням старости та старостати (у разі рішення ради громади або жителів населеного пункту), ОСН. Також на рівні цих населених пунктів реалізують владу безпосередньо їхні жителі.
6-й рівень	РАЙОННИЙ У МІСТАХ Охоплює територію районів у містах (самостійних адміністративно-територіальних одиниць), які мають такий поділ. Поділ м. Києва на райони в місті має бути закріплений як обов'язковий. На цьому рівні функціонують: 1) органи державної влади – ТО окремих ЦОВВ, територіальні представництва окремих інших державних органів (за потреби надання ними послуг населенню та неможливості такого надання в системі місцевого самоврядування); 2) органи місцевого самоврядування – районні в містах ради (у разі прийняття рішення міською радою або жителями міста) або виконавчі органи міської ради (за рішенням ради), ОСН. Також на цьому рівні реалізують владу безпосередньо їхні жителі (мікрогромада).
7-й рівень	ДОПОМІЖНИЙ (рівень функціонально-територіальних утворень) Не є адміністративно-територіальними одиницями. Охоплюють території: 1) спеціально сформованих для зручності та ефективності діяльності й надання окремих послуг територіальних округів; 2) урбанонімів та топонімів населених пунктів (вулиць, мікрорайонів, кварталів, узвозів тощо). На рівні округів функціонують спеціальні окружні ради – допоміжні консультативно-дорадчі органи, що формуються суб'єктом утворення територіального округу – окремим ЦОВВ, або відповідною місцевою радою для координації установ, що здійснюють відповідну діяльність. На рівні топонімічних об'єктів населених пунктів реалізують владу безпосередньо їхні жителі (мікрогромада), а також можуть діяти ОСН.

**ПРОЄКТ ЗМІН ДО РОЗДІЛУ ІХ
«ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ» КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ**

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

Стаття 132. Адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації у здійсненні державної влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Стаття 133. Систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: регіони, субрегіони, громади, населені пункти.

Категорії, порядок створення, реорганізація, ліквідація, найменування, перейменування, зміна меж адміністративно-територіальних одиниць, статус території, які не можуть бути віднесені до складу громад і населених пунктів, визначається законом.

Стаття 133¹. Регіонами України є: Автономна Республіка Крим, області, міста Київ та Севастополь.

Правовий статус АРК визначається цією Конституцією та Конституцією Автономної Республіки Крим.

Порядок утворення, реорганізації, зміни меж, найменування, перейменування регіонів здійснюється Верховною Радою України в порядку, визначеному законом.

Окремим областям як регіонам за рішенням Верховної Ради України може надаватися спеціальний статус.

Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України. Міста Київ та Севастополь поділяються на адміністративні

райони. Питання щодо поділу міст Київ та Севастополь на райони вирішується Верховною Радою України в порядку, визначеному законом.

Стаття 133². Субрегіонами є райони.

В умовах дії надзвичайних правових режимів утворення, реорганізація, ліквідація, зміна меж, найменування та перейменування районів здійснюється Верховною Радою України на основі Конституції та законів України.

В умовах мирного часу утворення, реорганізація, ліквідація, зміна меж, найменування та перейменування районів здійснюється обласною радою в порядку, визначеному Законом.

Стаття 133³. Громадою є адміністративно-територіальна одиниця, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території, необхідні для розвитку економічної, соціальної, транспортної, іншої інфраструктури та забезпечення спроможності відповідних територіальних громад та їхніх органів надавати населенню публічні послуги відповідно до встановлених стандартів і забезпечення належного функціонування місцевого самоврядування.

При вирішенні питань утворення, реорганізації, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування громади враховується думка територіальної громади.

Громада може мати категорію села, селища чи міста з урахуванням категорії її адміністративного центру та інших територій у її складі.

Категорії, статус, порядок утворення, реорганізації, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування громад, статус територій, які не можуть бути віднесені до складу громад визначається законом.

Стаття 133⁴. Територію громади складають території населених пунктів – сіл, селищ, міст, які є самостійними адміністративно-територіальними одиницями.

Категорії, статус, порядок утворення, реорганізації, ліквідації, зміни меж, найменування та перейменування населених пунктів, статус територій, які не можуть бути віднесені до складу населених пунктів, визначається

законом.

У населених пунктах, віднесених до категорії міста, в порядку визначеному законом, можуть утворюватися райони в місті.

Однопорядкові населені пункти можуть бути віднесені до відповідних категорій в порядку, визначеному законом.

Стаття 133⁵. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування з метою здійснення окремих повноважень та надання публічних послуг можуть в порядку, визначеному законом, формувати допоміжні функціонально-територіальні утворення (округи), відмінні від установленого адміністративно-територіального устрою.

У межах населених пунктів територіальною основою для формування допоміжних функціонально-територіальних утворень слугують об'єкти топоніміки.

**СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ ТА
ВІДОМОСТІ ПРО АПРОБАЦІЮ РЕЗУЛЬТАТІВ ДИСЕРТАЦІЇ**
Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації
Статті у наукових фахових виданнях

1. Лялюк О. Ю. Аспекти здійснення територіальної реформи в Україні. *Проблеми законності*. 2009. Вип. 104. С. 69–77.
2. Лялюк О. Ю. Загальна характеристика основних напрямків реалізації публічної влади в Україні на сучасному етапі. *Проблеми законності*. 2011. Вип. 115. С. 21–28.
3. Лялюк О. Ю. Проблемні питання перерозподілу компетенції в системі органів публічної влади. *Проблеми законності*. 2012. Вип. 118. С. 40–47.
4. Лялюк О. Ю. Державний апарат як елемент механізму реалізації публічної влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2012. Вип. 23. С. 81–93.
5. Лялюк О. Ю. Правове регулювання питань територіальної організації влади в Україні. *Проблеми законності*. 2013. Вип. 121. С. 60–68.
6. Лялюк О. Ю. Проблемні питання системно-структурної організації влади Автономної Республіки Крим. *Проблеми законності*. 2013. Вип. 123. С. 77–87.
7. Лялюк О. Конституційно-правовий статус автономних утворень у зарубіжних країнах. *Право України*. 2013. № 6. С. 242–250.
8. Лялюк О. Ю. Територіальна організація публічної влади в Україні як конституційно-правова категорія. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 1 (5). 11 с. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_1_4 (дата звернення: 05.09.2025).
9. Лялюк О. Ю. Особливості територіальної організації публічної влади в містах із спеціальним статусом. *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 2 (6). 12 с. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_2_31 (дата звернення: 05.09.2025).

10. Лялюк О. Ю. Територіальні органи центральних органів виконавчої влади в системі територіальної організації влади в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 30. С. 28–39.

11. Лялюк О. Ю. Деякі питання взаємовідносин органів та посадових осіб місцевого самоврядування з органами внутрішніх справ, прокуратури, Служби безпеки, судовими органами та органами юстиції. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 31. С. 61–74.

12. Лялюк О. Ю. Правове регулювання та практика імплементації законодавства з питань партисипативної демократії в європейських країнах. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2017. Вип. 33. С. 73–89.

13. Лялюк О. Ю. Проблемні питання формування територіальної основи об'єднаної територіальної громади в процесі реформування місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2018. Вип. 35. С. 83–92. DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2018-35-83>.

14. Лялюк О. Ю. Актуальні питання співвідношення контролю та нагляду в системі місцевого самоврядування в умовах децентралізації. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2019. Вип. 37. С. 56–68. DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2019-37-56>.

15. Лялюк О. Ю. Проблеми правового статусу старости в системі територіальної організації влади України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2021. Вип. 41. С. 93–106. DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2021-41-93>.

16. Лялюк О. Ю. Військові та військово-цивільні адміністрації в системі територіальної організації влади в Україні: компаративний аналіз. *Проблеми законності*. 2022. Вип. 157. С. 6–19. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.157.256296>.

17. Лялюк О. Ю. Практичні приклади формування та вирішення окремих колізій та правової невизначеності у сфері місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2022. Вип. 43. С. 92–106. DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2022-43-92>.

18. Лялюк О. Ю. Правове регулювання компетенції місцевого самоврядування в умовах воєнного стану в Україні. *Проблеми законності*. 2023. Вип. 160. С. 6–23. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.160.273170>.

19. Лялюк О. Ю. Проблеми функціонування органів місцевого самоврядування як суб'єктів забезпечення національної безпеки та територіальної цілісності України. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2023. Вип. 45. С. 137–149. DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2023-45-137>.

20. Лялюк О. Ю. Загальна характеристика проблем адміністративно-територіального устрою у сфері місцевого самоврядування. *Проблеми законності*. 2024. Вип. 166. С. 6–25. DOI: <https://doi.org/10.21564/2414-990X.166.314078>.

21. Лялюк О. Ю. Моделі та механізми реформування муніципальної системи України в аспекті посилення її ролі у післявоєнному відновленні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2024. Вип. 47. С. 52–63. DOI: <https://doi.org/10.31359/1993-0941-2024-47-52>.

22. Lialiuk O. Yu., Grynychak A. A., Danelciuc-Colodrovschi N. Municipalities in the system of territorial organization of public authority in the European countries: prospects for Ukraine. *Theory and Practice of Jurisprudence*. 2025. Iss. 1 (27). P. 6–25. DOI: <https://doi.org/10.21564/2225-6555.2025.27.320817>.

Статті, опубліковані у виданнях, що включені до міжнародних наукометричних баз даних Scopus та Web of Science

23. Challenges for local authorities: the politics and practice of financial management in the way for sustainable development / V. Teremetskyi, V. Velychko, O. Lialiuk, I. Gutsul, S. Smereka, V. Sidliar. *Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues*. 2021. Vol. 24, Spec. Iss. 1 : Business Ethics and Regulatory Compliance. 1–7 p. ISSN: 1544-0044-24-S1-212. URL: <https://www.abacademies.org/articles/challenges-for-local-authorities-the-politics-and-practice-of-financial-management-in-the-way-for-sustainable-developme.pdf>

(дата звернення: 05.09.2025).

24. Improvement of land relations in the context of sustainable development of rural areas in Ukraine / S. Sharapova, T. Lisova, V. Bredikhina, O. Lialiuk. *Journal of Environmental Management and Tourism*. 2021. Vol. 12, Iss. 7. P. 1899–1905. DOI: [https://doi.org/10.14505/jemt.12.7\(55\).15](https://doi.org/10.14505/jemt.12.7(55).15).

25. Public administration as one of the forms for exercising state power / S. H. Serohina, O. M. Mykolenko, V. Seliukov, O. Lialiuk. *Jurnal Cita Hukum = Indonesian Law Journal*. 2021. Vol. 9, Iss. 2. P. 279–290. DOI: <https://doi.org/10.15408/jch.v9i2.21692>.

26. O. Lialiuk, T. Lisova, S. Sharapova, V. Bredikhina. Rural areas as a basis for the formation of agro-social systems under conditions of decentralization in Ukraine. *Revista de Ciências Agroveterinárias Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC)*. Lages, Brasil. 2025. v. 24. n. 1. P. 223-242. DOI: 10.5965/223811712412025223.

Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації

27. Лялюк О. Ю. Проблемні питання організаційної будови місцевих рад в Україні. *Треті Конституційні читання* : зб. тез доп. і повідомл. Міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів, присвяч. пам'яті акад. права Ю. М. Тодики (м. Харків, 28–29 травня 2010 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана ; Нац. юрид. акад. України. Харків : Права людини, 2010. С. 452–454.

28. Лялюк О. Ю. Становлення основ місцевого самоврядування як умова розвитку публічної влади в Україні. *Юридична осінь 2010 року* : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасників всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (м. Харків, 23–24 листоп. 2010 р.) / Нац. юрид. акад. України. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2010. С. 80–82.

29. Лялюк О. Ю. Окремі проблеми визначення механізму реалізації муніципальної влади та його складу. *Публічна влада в Україні та конституційно-правовий механізм її реалізації* : матеріали наук.-практ. конф. (м. Харків, 28 верес. 2011 р.) / редкол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, А. П. Гетьман,

С. Г. Серьогіна та ін. Харків, 2011. С. 74–77.

30. Лялюк О. Ю. Принцип оптимальної децентралізації влади в системі місцевого самоврядування в Україні. *Юридична осінь 2011 року* : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасників всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів (м. Харків, 9 листоп. 2011 р.) / Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого». Харків : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2011. С. 155–158.

31. Лялюк О. Ю. Місцеве самоврядування як важливий індикатор розвитку громадянського суспільства в Україні. *Громадське життя Харківщини за 20 років незалежності України* : зб. тез Форуму (м. Харків, 27–28 верес. 2011 р.). Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. С. 226–227.

32. Лялюк О. Ю. Розвиток місцевого самоврядування в Україні в аспекті реалізації «Програми «східне партнерство». *Програма «Східне партнерство» як правова платформа співпраці України та ЄС* : зб. наук. пр. : матеріали міжн. наук.-практ. семінару (м. Харків, 19 квіт. 2012 р.). Харків : Ін-т держ. буд-ва і місц. самоврядування, 2012. С. 31–33.

33. Лялюк О. Ю. Недоліки правового регулювання територіальної організації влади в Україні. *Цінності сучасного конституціоналізму. V Тодиківські читання* : зб. тез наук. доп. і повідомл. Міжнар. наук. конф. молодих учених, аспірантів і студентів (м. Харків, 28–29 верес. 2012 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Права людини, 2012. С. 176–178.

34. Лялюк О. Ю. Деякі проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні. *Юридична осінь 2012 року* : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасників всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених та здобувачів, (м. Харків, 13 листоп. 2012 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2012. С. 84–86.

35. Лялюк О. Ю. Шляхи імплементації норм Європейської хартії місцевого самоврядування в національне законодавство. *Верховенство права як основа сучасного конституціоналізму. VI Тодиківські читання* : зб. тез наук. доп. і повідомл. Міжнар. наук.-практ. конф. молодих учених, аспірантів і

студентів (м. Харків, 27–28 верес. 2013 р.) / за ред. А. П. Гетьмана. Харків : Права людини, 2013. С. 81–82.

36. Лялюк О. Ю. Проблеми запровадження державно-правових експериментів в Україні. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятитом. моногр. «Правова доктрина України» (м. Харків, 20–21 листоп. 2013 р.) / Нац. акад. прав. наук України. Харків, 2013. С. 285–287.

37. Лялюк О. Ю. Деякі напрямки конституційно-правового реформування територіального устрою в Україні. *Конституційна реформа як вимога сучасності* : матеріали наук.-практ. інтернет-конф. (м. Харків, 25 черв. 2014 р.). Харків, 2014. С. 27–30.

38. Лялюк О. Ю. Окремі проблеми територіальної організації влади на місцевому рівні. *Стратегія проведення конституційної реформи в умовах інтеграції України до ЄС* : зб. ст. та тез доп. за матеріалами наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 трав. 2015 р.) / редкол.: С. Г. Серьогіна, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2015. С. 24–28.

39. Лялюк О. Ю. Принцип територіальності як основоположна засада конституційного ладу та його значення для організації влади. *Юридична осінь 2015 року* : зб. тез доп. та наук повідомл. учасників всеукр. наук. конф. молодих учених (м. Харків, 11 листоп. 2015 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2015. С. 59–62.

40. Лялюк О. Ю. До питання щодо децентралізації державної влади в Україні. *Проблеми та перспективи конституційного розвитку в Україні (до 20-річчя прийняття Конституції України)* : зб. наук. тез доп. за матеріалами наук.-практ. конф. (м. Харків, 22 черв. 2016 р.) / редкол.: С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова, П. М. Любченко. Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2016. С. 91–94.

41. Лялюк О. Ю. Органи самоорганізації населення в системі

територіальної організації влади в Україні. *Юридична осінь 2016 року* : зб. тез доп. та наук. повідомл. учасників всеукр. наук. конф. молодих учених (м. Харків, 15 листоп. 2016 р.) / за заг. ред. А. П. Гетьмана. Харків : Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого : Мадрид, 2016. С. 20–21.

42. Лялюк О. Ю. Територіальна громада як елемент територіальної організації влади в Україні. *Конституційна реформа в Україні в сфері місцевого самоврядування: уроки від країн Вишеградської четвірки* : тези доп. та наук. повідомл. учасників наук.-практ. конф. (м. Харків, 21–22 жовт. 2016 р.). Харків, 2016. С. 70–77.

43. Лялюк О. Ю. Адміністративно-територіальна одиниця як правова категорія. *Матеріали круглого столу «Україна на шляху європеїзації територіальної організації влади та публічного управління: здобутки, виклики та перспективи»* (м. Харків, 14 трав. 2021 р.). Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2021. С. 45–49.

44. Лялюк О. Ю. Територіальна організація та обсяг владних повноважень публічних інституцій: аспекти взаємозалежності. *Політична система України за умов глобальних викликів і локальних проблем* : зб. матеріалів XXXIV Харків. політол. читань (м. Харків, 21 квіт. 2021 р.). Харків : Право, 2021. С. 85–87.

45. Лялюк О. Ю. Проблеми запровадження агломерацій як елементу системи територіальної організації влади в Україні. *Регіональна політика ЄС: концепції, напрямки, значення для України* : тези доп. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 23 квіт. 2021 р.). Харків : Харків. нац. ун-т ім. В. Н. Каразіна, 2021. С. 219–221.

46. Лялюк О. Ю. Історико-правовий вимір генези «територіальної організації влади». *Актуальні питання територіальної організації влади, організації та здійснення місцевого самоврядування в період післявоєнного відновлення України* : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (м. Харків, 13 груд. 2024 р.) / редкол.: С. Г. Серьогіна, Ю. Л. Бошицький, О. Ю. Лялюк та ін. Харків : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування НАПрН України, 2024. С. 61–66.



УКРАЇНА

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

61024, м. Харків, вул. Григорія Сковороди, 70; тел. (057) 704-19-01, e-mail: apnu@ukr.net
www.nals.com.ua

Вих. лист від 18.09.2025 р. №1084

ЗАТВЕРДЖУЮ

Головний учений секретар
Національної академії
правових наук України, член-
кореспондент НАПрН України,
доктор юридичних наук, професор
 Євген ГЕТЬМАН



А К Т

впровадження результатів дисертаційного дослідження «Конституційно-правове регулювання територіальної організації публічної влади в Україні»
Лялюка Олексія Юрійовича, поданого на здобуття наукового ступеня доктора
юридичних наук у наукову діяльність Національної академії
правових наук України.

Комісія у складі заступника головного ученого секретаря – начальника управління стратегічного розвитку Національної академії правових наук України, кандидата юридичних наук, старшого дослідника Гиляки Олега Сергійовича (голова комісії), начальника сектору поширення інформації та наукового забезпечення видавничої діяльності НАПрН України, кандидата юридичних наук, старшого наукового співробітника Вапнярчук Наталії Миколаївни та начальника відділу планування та координації науково-правових досліджень НАПрН України, кандидата юридичних наук, старшого дослідника Шeverдіної Вікторії Ігорівни, склала цей акт про те, що результати дисертаційного дослідження Лялюка Олексія Юрійовича на тему «Конституційно-правове регулювання територіальної організації влади в Україні», поданого на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук впроваджено в діяльність Національної академії правових наук України, а саме, враховано висновок, згідно якого автором запропоновано запровадити модель роздільного функціонування системи місцевого самоврядування та системи державної влади в м. Києві, при збереженні їх взаємодії. Основою цієї моделі має стати територіальний принцип, у зв'язку з чим, місцеве самоврядування позбавиться, так званої, «колоборації» з державною виконавчою владою на рівні міста Києва і стане основною системою публічної влади на цьому рівні, а в районах міста будуть функціонувати районні у місті Києві державні адміністрації (до їх перетворення на органи префектурного типу) та ТО ЦОВВ. Враховано висновок, що порядок формування та функціонування місцевих

державних адміністрацій свідчать про їх подвійний правовий характер, за якого вони здійснюють представлення інтересів і Уряду, і ПУ на відповідній території. Запропоновано реформувати місцеві державні адміністрації на органи префектурного типу з їх утворенням виключно на рівні області та з підпорядкованістю ПУ.

Крім того, встановлено, що результати дисертаційного дослідження використовувались під час надання відповідей на запити органів державної влади. Зокрема, при підготовці науково-консультативного висновку за зверненням судді Конституційного Суду України Колісника В.П. (від 22.12.2022 р. № 354-005- 16/4479) з питань, пов'язаних із розглядом конституційного подання щодо конституційності Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 року № 807-ІХ, а також додаткових питань, пов'язаних з розглядом даної справи. У висновку зокрема вказано, що за відсутності закону про адміністративно-територіальний устрій, який би закріпив чіткі критерії видів статусу населених пунктів (зокрема, міста обласного, районного, республіканського тощо значення), як і не встановлення таких видів Конституцією України, включення територій так званих міст обласного значення до територій району не суперечить положенням Основного Закону. Також результати дисертаційного дослідження застосовувались при підготовці науково-консультативних висновків: - на проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» щодо розподілу повноважень органів місцевого самоврядування у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою» (реєстр. № 6281 від 04.11.2021р.); - на проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (реєстр. № 2804 від 24.01.2020р.); на проект Закону України «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (реєстр № 8051 від 22.02.2018р.) тощо.

Надані матеріали використовуються під час формування перспективних фундаментальних досліджень, які проводяться науковими установами НАПрН України, зокрема, Науково-дослідним інститутом державного будівництва та місцевого самоврядування, підготовки проектів законів та інших нормативно-правових актів, формування тематики національних та міжнародних конференцій, круглих столів із вказаної проблематики.

Голова комісії

Члени комісії:



Олег ГИЛЯКА

Наталія ВАПНЯРЧУК

Вікторія ШЕВЕРДІНА



А С О Ц І А Ц І Я органів місцевого самоврядування Харківської області

Україна, 61022, м. Харків, майдан Свободи, 5, Держпром, 6 під., 2 пов.
Тел./факс: 705-14-26, тел. 705-01-69, 705-00-27
e-mail: info@association.kharkov.ua, веб-сайт: association.kharkiv.ua

м. Харків

19 вересня 2025 року

АКТ

впровадження результатів дисертаційного дослідження «Конституційно-правове регулювання територіальної організації публічної влади в Україні»
Лялюка Олексія Юрійовича, поданого на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Цей Акт складений у тому, що матеріали дисертаційного дослідження Лялюка Олексія Юрійовича «Конституційно-правове регулювання територіальної організації публічної влади в Україні» заслуговують на увагу та впроваджуються в діяльність Асоціації органів місцевого самоврядування Харківської області. Зокрема, необхідно зазначити про наступне:

- положення дисертаційного дослідження, що стосуються сучасної моделі територіальної організації публічної влади використовувались при розробленні схеми поділу території Харківської області на райони та території територіальних громад.
- надані автором пропозиції застосовувались при підготовці пропозицій змін до Конституції України в частині удосконалення діяльності місцевого самоврядування та його територіальної організації
- положення дисертаційного дослідження використовувались при підготовці документів концептуального та стратегічного характеру, до розроблення яких залучалась Асоціація органів місцевого самоврядування, зокрема, стратегії розвитку Харківської області на 2021-2027 роки, а також під час надання висновків та рекомендацій на звернення органів державної влади, при здійсненні методичного забезпечення й консультування органів місцевого самоврядування.
- пропозиції автора обговорювались під час проведення різних заходів, організованих Асоціацією органів місцевого самоврядування, зокрема, семінарів-тренінгів та інформаційно-методичних семінарів для депутатів місцевих рад, працівників виконавчих органів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів.

Окремо зазначаємо, що розроблені матеріали ґрунтуються на результатах глибокого дослідження автором чинного законодавства та сучасної доктрини та без сумніву мають важливе значення для подальшого розвитку територіальної організації органів державної влади та місцевого самоврядування в умовах європейської інтеграції України та її післявоєнного відновлення.

**Перший віце-президент -
виконавчий директор Асоціації,
кандидат юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України**

Микола ТІТОВ