

ПРИНЦИПИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ЯК ПІДҐРУНТЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ ДЕРЖАВИ

THE PRINCIPLES OF UKRAINE TERRITORIAL SYSTEM AS THE BASIS OF THE TERRITORIAL INTEGRITY OF THE STATE

Надутній А.В.,
ад'юнкт

Харківського національного університету внутрішніх справ

У статті досліджено систему принципів територіального устрою як підґрунтя територіальної цілісності України. Автором доводиться, що система принципів територіального устрою має своє продовження в системі економічних принципів України. Зокрема, система економічних принципів України визначає важливі напрями реалізації принципів поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади та збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів. Загалом виділяються такі групи принципів, на яких ґрунтується територіальна цілісність: міжнародні, конституційні, інституційні та принципи реформування адміністративно-територіального устрою в Україні.

Ключові слова: принципи територіального устрою, принципи економічної системи, принципи реалізації територіальної реформи, цілісність території, недоторканність території, верховенство держави.

В статье исследована система принципов территориального устройства как основа территориальной целостности Украины. Автором доказывается, что система принципов территориального устройства имеет свое продолжение в системе принципов экономической системы Украины. В частности, система экономических принципов Украины определяет важные направления реализации принципов сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти и сбалансированности социально-экономического развития регионов. В целом выделяют следующие группы принципов, на которых основывается территориальная целостность: международные, конституционные, институциональные и принципы реформирования административно-территориального устройства в Украине.

Ключевые слова: принципы территориального устройства, принципы экономической системы, принципы реализации территориальной реформы, целостность территории, неприкосновенность территории, верховенство государства.

The article explored territorial system of principles as the basis of the territorial integrity of Ukraine. The author proves that principles of territorial government system have continued in the framework of principles of the economic system of Ukraine. In particular, the system economic principles of the Ukraine important areas of define implementation guidelines combination of centralization and decentralization in exercising government power and balanced socio-economic development. Generally divided into the following groups of principles on which the territorial integrity, international, constitutional, institutional and principles of reform of the administrative-territorial system in Ukraine.

Key words: principles of territorial organization, principles of the economic system, principles of the territorial reform, territorial integrity, inviolability of territory, supremacy of the state.

Зовнішні та внутрішні загрози сьогодення вимагають проведення ґрунтовного аналізу системи принципів територіального устрою України задля гарантування та забезпечення територіальної цілісності нашої держави. Крім того, з обранням Україною європейського шляху розвитку зростає актуальність питання щодо відповідності територіального устрою держави основним європейським принципам побудови регіональної системи управління місцевого самоврядування.

Питання принципів територіального устрою нашої держави досліджували Ю.Г. Барабаш, В.П. Колісник, В.Ф. Погорілко, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко та ін. Проте система цих принципів у науковій літературі здебільшого розглядається як засади територіального устрою, а ми з'ясуємо значення цих принципів для забезпечення територіальної цілісності держави.

Метою нашого дослідження є визначення системи принципів територіального устрою.

Для досягнення вказаної мети нам необхідно, по-перше, дослідити систему принципів територіального устрою в аспекті підґрунтя територіальної цілісності. Цей аспект проблематики майже не висвітлювався. Більш того, як правило, наявні дослідження більшою мірою зосереджені на конституційних принципах територіального устрою. По-друге, під час характеристики системи принципів територіального устрою у розрізі досліджуваної проблематики слід взяти до уваги принципи економічної системи України. По-третє, під час здійснення аналізу цього питання необхідно врахувати принципи здійснення сучасної територіальної реформи в Україні. Загалом уся система принципів територіального устрою має відповідати умовам конституційності, забезпечувати збалансованість публічної влади, щоб не привести до появи нових суб'єктів з елементами державності.

Одним із найважливіших принципів територіального устрою України є принцип цілісності та

недоторканності території, який ще називають принципом єдності та цілісності державної території [11, с. 298; 8, с. 361; 9, с. 468; 2, с. 50]. Підтвердженням цього є ст. 2 Конституції України, відповідно до положень якої «територія України є цілісною і недоторканою» [7].

Цей принцип також відображений в Декларації про державний суверенітет України 1990 р. (далі – Декларація) [3], Акті проголошення незалежності України 1991 р. [1], які передбачають здійснення Україною верховенства влади на всій своїй території. Акт незалежності проголошує, що «територія України є неподільною та недоторканою». Отже, йдеться також про принцип неподільності та недоторканності території держави.

Розділ V Декларації має назву «Територіальне верховенство» і проголошує верховенство держави на всій її території. Недоторканність території Декларація пов'язує, по-перше, з неможливістю зміни території без її згоди, а по-друге, з неможливістю використання її без згоди держави, по-третє, із самостійністю України щодо визначення адміністративно-територіального устрою та порядку утворення національно-адміністративних одиниць [3]. Під недоторканністю державної території розуміють обов'язок інших держав утримуватися від будь-яких зазіхань на територію суверенних держав [2, с. 50].

Принцип територіальної цілісності держав є також загально визнаним принципом міжнародного права. Відповідно до норм міжнародного права виділяють такі зобов'язання, що покладаються на держави: поважати територіальну цілісність кожної з них; утримуватися від будь-яких дій, не сумісних із цілями й принципами Статуту ООН і направлених проти територіальної цілісності, політичної незалежності або єдності будь-якої держави-учасниці; утримуватися від перетворення одна одної в об'єкт воєнної окупації або в об'єкт придбання за допомогою сили чи загрози сили [10, с. 37].

Вчені-конституціоналісти вбачають сутність принципу єдності та цілісності території у тому, що вона (територія) становить єдине ціле, а її складові частини характеризуються внутрішньою єдністю в межах державного кордону України і чинними на ній є тільки закони України [8, с. 361; 9, с. 468; 11, с. 298]. Цілісність також іноді розкривають через заборону насильницького поділу території держави.

Ми погоджуємося з позицією, що посягання на цілісність території України завжди є посяганням і на її недоторканність, однак не кожне посягання на недоторканність заподіює (чи здатне заподіяти) шкоду цілісності. Безумовно, відповідно до Конституції України є неприпустимим будь-яке посягання на територію України, а також насильницьке розділення, відокремлення чи захоплення усїєї території чи її частини.

Територіальну цілісність і територіальну недоторканність пропонується також розглядати як характеристики стану території України як соціальної цінності. Цілісність характеризує стан території України з точки зору її просторових параметрів

(єдність і неподільність), а недоторканність – стан того самого об'єкта з точки зору зовнішніх умов, у яких повноцінно (повною мірою) виявляється соціальна цінність цього об'єкта [12, с. 224].

На нашу думку, для повного розкриття сутнісної характеристики принципу цілісності та недоторканності варто зазначити, що особливістю цього принципу є безпосередній зв'язок із верховенством суверенної влади держави. Тому цілком виправдано В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко важливим принципом територіального устрою України називають принцип територіального верховенства держави. Так, цей принцип є системоутворювальним щодо інших принципів цього інституту конституційного ладу. Принцип територіального верховенства держави впливає зі ст. ст. 1 і 2 Конституції України, Декларації про державний суверенітет України та Акта проголошення незалежності України, визначає суверенність України й передбачає, що державна влада в Україні здійснюється відповідно до Конституції та законів України системою відповідних державних органів на всій території України. Верховенство держави на всій її території обумовлене єдністю та цілісністю цієї території. Принцип територіального верховенства держави характеризує повноту державної влади в усіх її конституційних формах і виявах на всій території держави [11, с. 298].

Сутність зв'язку верховенства держави та її територіальної цілісності розкривав і відомий дослідник Л. Дюгі. Вчений стверджував, що, згідно з теорією держави, територія – це конститутивний елемент держави. Колективність може бути державою тільки тоді, коли вона осіла на території з певними кордонами [4, с. 127–128]. Виключна належність території одній колективності є необхідною для існування держави, бо інакше колективність не могла б володіти політичною владою. Інакше кажучи, виключність території є умовою політичної влади. Виключність території є умовою існування самої держави [4, с. 131]. З цих положень випливає висновок неподільності території держави. Територія становить елемент самої «особистості держави» і є нероздільною, як і ця «особистість» [4, с. 132]. Наявність власної території є невід'ємною ознакою державності. Неподільність і цілісність є сутнісними характеристиками території держави. Принцип цілісності державної території має забезпечувати захист території як конститутивного елементу держави.

Отже, верховенство держави розповсюджується на всю її територію, тому територіальна цілісність і недоторканність як сутність території суверенної держави, по-перше, є обов'язковою її ознакою (державної території), а по-друге, є гарантією верховенства держави, її суверенності та державності в цілому.

Наступний принцип територіального устрою України, що є підґрунтям територіальної цілісності, – принцип народного суверенітету. Відповідно до цього принципу, український народ наділяється виключним правом здійснювати свою владу на всій території України як безпосередньо, так і

через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч. 2 ст. 5 Конституції України) [7]. Питання зміни території України має вирішувати тільки український народ і тільки шляхом проведення всеукраїнського референдуму. Додержання порядку зміни території згідно зі ст. 73 Конституції України шляхом проведення обов'язкового всеукраїнського референдуму має важливе значення для збереження цілісності державної території. Тому порушення територіальної цілісності нашої держави є порушенням прав суверенного народу.

Велике значення для забезпечення територіальної цілісності має також принцип унітаризму (ст. 2 Конституції України) [7]. Унітарна форма територіального устрою (від лат. *unitas* – єдність, єдине ціле), передбачає, що територія держави включає до свого складу адміністративно-територіальні одиниці, які при цьому не мають ознак суверенності. Жителі адміністративно-територіальних одиниць не наділяються правом вирішувати питання державної території, оскільки це право, як ми вже зазначали, належить виключно народу України. При цьому автономні утворення та міста зі спеціальним статусом не змінюють загальної структури держави [11, с. 301].

Оскільки цілісність і недоторканність території України визнається саме в межах її кордонів (ст. 2 Конституції України) [7], то В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко вказують на ще один принцип, споріднений з основними принципами державного устрою України, – принцип непорушності державного кордону [11, с. 298]. Правовий режим державного кордону України регулюється Законом України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. [5]. При цьому принцип непорушності державних кордонів зовсім не означає того, що це неможливо здійснити. Тут мається на увазі, що передбачено відповідні заходи примусу в разі порушення цього принципу. Без забезпечення недоторканності державних кордонів майже неможливо гарантувати територіальну цілісність, а також суверенітет держави та народу. З-поміж принципів, що передбачені Законом України «Про державний кордон України», на нашу думку, можна також виокремити ті, на яких ґрунтується територіальна цілісність держави. Наприклад, принцип взаємності та добросусідства щодо вирішення прикордонних питань із суміжними державами (ст. 7 Закону) [5].

Важливою гарантією територіальної цілісності держави є принцип поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади, оскільки в Україні має бути така організація території, яка відповідала б інтересам держави й окремих регіонів [8, с. 362; 9, с. 468].

Принцип поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади означає, що в Україні має бути така організація території, яка відповідала б інтересам держави і окремих регіонів [8, с. 362; 9, с. 468]. Досягнення балансу цих інтересів є важливою гарантією територіальної цілісності держави. Цей принцип проявляється в тому, що за цен-

тральними (загальнодержавними) органами держави Конституцією та законами України закріплюється право забезпечення внутрішніх і зовнішніх загальнонаціональних інтересів, регулювання усіх сфер суспільного життя, а обов'язок захисту суверенітету та територіальної цілісності України визначається Конституцією України як найважливіша функція держави, справа усього українського народу (ст. 17) [7]. За місцевими органами державної влади закріплюється право вирішувати питання регіонального та місцевого значення, поєднуючи загальнодержавні та місцеві інтереси [11, с. 299].

Отже, збалансоване поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади забезпечить територіальну цілісність нашої держави. І навпаки, надмірна централізація влади може призвести до певних перекручень у розбудові держави, зокрема в економіці, оскільки не враховує всіх особливостей того чи іншого регіону. Разом із тим надання регіонам надто широких прав також може призвести до негативних наслідків і навіть до розпаду держави. Проте міцність держави залежить від міцності регіонів. Для всебічного розвитку регіонів необхідно розширювати самостійність і відповідальність органів місцевого самоврядування у вирішенні завдань життєзабезпечення та розвитку територій, враховуючи місцеву специфіку та соціально-економічні особливості. Тобто суть цього принципу полягає в оптимальному співвідношенні між централізацією влади та децентралізацією функцій державного регулювання самоврядних територій. Тому необхідно чітко розмежувати функції між державою та місцевим самоврядуванням [8, с. 362; 9, с. 468].

Принцип централізації та децентралізації територіального устрою України знаходить своє логічне продовження в принципах організації та діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування [11, с. 299]. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до інституційних принципів функціонування місцевого самоврядування, на нашу думку, слід віднести: принцип поєднання місцевих і державних інтересів; принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності в межах повноважень; принцип державної підтримки та гарантування місцевого самоврядування [6]. Безумовно, органи місцевого самоврядування під час здійснення повноважень мають поєднувати місцеві та загальнодержавні інтереси, зокрема у сфері збереження територіальної цілісності України.

Важливим принципом територіального устрою України, який визначає сутність і зміст регіональної політики нашої держави, є принцип збалансованості та соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Цей принцип означає, що держава забезпечує та гарантує право територіальних громад, які (з урахуванням різноманітних особливостей та традицій) умовно об'єднуються в певні регіони, вирішувати політичні, економічні, соці-

альні, культурні (духовні) та інші проблеми згідно з інтересами територіальних громад [11, с. 299–300]. Суть цього принципу полягає в рівномірному економічному та соціальному розвитку всієї території країни [8, с. 362; 9, с. 468].

Принцип збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів має перебувати у суголосності із системою принципів економічної системи України. Як ми вже відзначили, під час характеристики системи принципів територіального устрою необхідно взяти до уваги дослідження в напрямі економічних принципів. Ці принципи особливо тісно пов'язані з останніми двома принципами територіального устрою. Зокрема, йдеться про такі основні (конституційні) принципи економічної системи України: принципи економічного суверенітету (економічної самостійності) України, свободи економічної діяльності, державного регулювання економіки, економічної багатоманітності (економічного плюралізму), соціальної спрямованості економіки, непорушності приватної власності та конкурентної економіки [13, с. 4]. Система вказаних принципів визначає важливі напрями реалізації поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади та збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів. На сучасному етапі реформування адміністративно-територіального устрою України необхідно здійснити раціональний розподіл владних повноважень між органами публічної влади, у тому числі в економічній сфері. Пріоритетним принципом економічної системи України є, безперечно, принцип економічного суверенітету (економічної самостійності) України.

Існують й інші інституційні принципи територіального устрою України, закріплені в окремих законах, але в межах однієї статті охопити усі конституційно-правові засади територіального устрою України неможливо.

При цьому варто відзначити, що зазначені принципи цілком відповідають конституційним принципам територіального устрою. Зокрема, принцип економічної ефективності перекликається з принципом збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, а принцип повсюдності місцевого самоврядування – з конституційними принципами поєднання централізації та децентралізації, а також принципом гарантування місцевого самоврядування

в Україні. Усі інші принципи, по суті, спрямовані на забезпечення законності та прозорості процедури добровільного об'єднання територіальних громад в Україні.

Велике значення має принцип системності територіального устрою України, закріплений у ст. 133 Конституції України. Він передбачає, що територіальний устрій України має певну систему, що складається із взаємопов'язаних адміністративно-територіальних одиниць, які з'єднані між собою структурними та функціональними зв'язками [11, с. 301]. При цьому вся ця система принципів має відповідати конституційним, забезпечувати збалансованість публічної влади та економічний розвиток регіонів задля політико-економічної та територіальної цілісності держави.

Отже, з огляду на проведені дослідження варто зробити такі **висновки**.

1. Територіальна цілісність ґрунтується на принципах територіального устрою як спільних засадах єдиної території. Пріоритетними в цьому плані є принцип верховенства влади, принцип народного суверенітету та принцип цілісності та недоторканності території України. Ці принципи тісно пов'язані між собою. Держава поширює свою владу на всю свою територію, тому територіальна цілісність і недоторканність як сутність суверенної території держави, по-перше, є обов'язковою її характеристикою, а по-друге, одночасно є гарантією державності. Принцип цілісності та недоторканності території України перш за все спрямований на захист суверенітету держави та народу.

2. Можна виокремити наступні групи принципів, на яких ґрунтується територіальна цілісність: міжнародні (принцип територіальної цілісності держав та ін.), конституційні інституційні та принципи реформування адміністративно-територіального устрою.

3. Система економічних принципів України визначає найбільш важливі напрями реалізації принципів поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади та збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів. На сучасному етапі реформування адміністративно-територіального устрою задля забезпечення цілісності території України необхідно здійснити раціональний розподіл владних повноважень між органами публічної влади, у тому числі в економічній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Акт проголошення незалежності України від 24 серпня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.
2. Гетьман А.Б. Принципи адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/Unzap_2008_3_12.pdf.
3. Декларация про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
4. Дюги Л. Конституционное право: общая теория государства / Л. Дюги / Репринтное воспроизведение издания 1908 года. – О. : Юридична література, 2005. – 958 с.
5. Закон України «Про державний кордон України» від 04.11.1991 № 1777-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1777-12>.
6. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/>.

7. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr/page>.
8. Конституційне право України : [підруч. для студ. вищ. навч. закл.] / [за ред. В.П. Колісника та Ю.Г. Барабаша]. – Х. : Право, 2008. – 416 с.
9. Конституційне право України : [підручник для студ. ВНЗ] / [за ред. ак. АПрН України, д. ю. н., проф. Ю.М. Тодики, д. ю. н. і політ. наук, проф. В.С. Журавського]. – К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.
10. Міжнародне право: словник-довідник / [С.М. Перепьолкін, Т.Л. Сироїд, Л.А. Філяніна]; за заг. ред. Т.Л. Сироїд. – Х. : Юрист, 2014. – 408 с.
11. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: [підручник] / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко / за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Прецедент, 2009. – 344 с.
12. Рубашенко М.А. Співвідношення понять «територіальна цілісність» та «територіальна недоторканність» у кримінальному праві України (ст. 110 КК) / М.А. Рубашенко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2014. – № 26. – С. 223–226.
13. Скупінський О.В. Конституційно-правові засади економічної системи України : автореф. дисертації ...канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О.В. Скупінський. – Харків, 2011. – 21 с.