

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
МАРІУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

До захисту допустити:
В. о. зав. кафедри
к.ю.н., доцент Черних Є.М.

« ___ » _____ 2020 р.

Кваліфікаційна робота
за освітнім ступенем «Магістр»
на тему: «Конституційно-правова реформа в Україні на сучасному етапі:
проблеми теорії та практики»

Студентки економіко-правового
факультету
спеціальності 081 Право
освітнього ступеня «Магістр»
Мацишиної Ольги Миколаївни
Науковий керівник:
Черних Євген Миколайович
к.ю.н., доцент
Рецензент: к.ю.н, доцент,
доцент кафедри спеціально-правових
дисциплін
Донецького державного університету
управління
Григор'єва В.В.

Кваліфікаційна робота захищена
з оцінкою _____
Секретар ЕК _____
« ___ » _____ 2020 р.

**МАРИУПОЛЬСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ЕКОНОМІКО-ПРАВОВИЙ ФАКУЛЬТЕТ
КАФЕДРА ПРАВА ТА ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ**

Освітній ступінь «Магістр»
Спеціальність 081 Право

ЗАТВЕРДЖУЮ

Завідувач кафедри _____

(науковий ступінь, вчене звання)

(ПІП завідувача кафедри)

«__» _____ 20__ р.

ПЛАН ВИКОНАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙНОЇ РОБОТИ

Мацшиної Ольги Миколаївни

(прізвище, ім'я, по батькові)

1. Тема роботи **Конституційно-правова реформа в Україні на сучасному етапі: проблеми теорії та практики**

керівник роботи Черних Євген Миколайович, кандидат юридичних наук, доцент кафедри права та публічного адміністрування

(прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання)

затверджені наказом вищого навчального закладу від «__» _____ 20__ року

№ _____

2. Строк подання студентом роботи 27.11.2020

3. Вихідні дані до роботи (мета, об'єкт, предмет)

Мета роботи - аналіз необхідності проведення конституційної реформи на сучасному етапі розвитку України, позитивних змін та недоліків реформування адміністративно-територіального устрою, судоустрою, правосуддя й конституційного контролю, та в пропозиціях щодо подальшого здійснення реформування.

Об'єктом дослідження є доктринальні знання щодо конституційної реформи в Україні.

Предмет дослідження – конституційно-правова реформа в Україні на сучасному етапі в аспекті здобутків та недоліків.

4. Зміст роботи (перелік питань, які потрібно розробити)

Розділ 1. Теоретичні питання проведення конституційної реформи

Розділ 2. Конституційна реформа адміністративно-територіального устрою в Україні

Розділ 3. Конституційна реформа судоустрою та правосуддя в Україні

5. Консультанти розділів роботи

Розділ	Прізвище, ініціали та посада консультанта	Підпис, дата	
		Завдання видав	Завдання прийняв
1	Черних Є. М., кандидат юридичних наук, доцент		
2	Черних Є. М., кандидат юридичних наук, доцент		
3	Черних Є. М., кандидат юридичних наук, доцент		

6. Дата видачі завдання «20» березня 2020 р.

КАЛЕНДАРНИЙ ПЛАН

№ з/п	Назва етапів кваліфікаційної роботи	Строк виконання етапів роботи	Примітки
1.	Підбір теми, керівника та бібліографії наукового дослідження	20 березня 2020 року	
2.	Затвердження плану науковим керівником	17 квітня 2020 року	
3.	Підготовка першої глави роботи і здача керівникові на перевірку	05 червня 2020 року	
4.	Підготовка другої глави роботи і здача керівникові на перевірку	30 червня 2020 року	
5.	Підготовка третьої глави роботи і здача керівникові на перевірку	25 вересня 2020 року	
6.	Підготовка тез і остаточного варіанту роботи науковому керівникові	30 жовтня 2020 року	
7.	Підготовка відповідних документів для впровадження результатів роботи, складання реферату, анотацій і доповіді, отримання рецензії та відгуку керівника	16 листопада 2020 року	
8.	Попередній захист кваліфікаційних робіт	17 листопада 2020 року	
9.	Подання оформленої кваліфікаційної роботи на кафедру	до 04 грудня 2020 року	
10.	Засідання кафедри щодо допущення кваліфікаційних робіт до захисту ЕК	10 грудня 2020 року	

Студент

_____ (підпис)

_____ (прізвище, ініціали)

Науковий керівник роботи

_____ (підпис)

_____ (прізвище, ініціали)

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ПРОВЕДЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ	9
1.1 Обґрунтування необхідності конституційної реформи в Україні	9
1.2 Основні технічні вимоги щодо проведення конституційної реформи ...	16
Висновки до розділу 1	25
РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНО- ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ	28
2.1 Територіальний та адміністративно-територіальний устрій держави ...	28
2.2 Система адміністративно-територіального устрою України	37
2.3 Адміністративно-територіальна реформа в Україні та її реалізація: проблемний аспект	53
Висновки до розділу 2	61
РОЗДІЛ 3. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА СУДОУСТРОЮ ТА ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ	65
3.1 Загальна характеристика судової реформи 2016-2019 років	65
3.2 Реформування конституційної юстиції в Україні	76
Висновки до розділу 3	85
ВИСНОВКИ	88
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	95

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Як молода держава Україна проходить етап політико-правового формування, який відбивається в національній конституційній доктрині, в положеннях Конституції України та в конституційних законах, що витікають із змісту Основного закону. Цей етап протікає в дуже непростих умовах, як внутрішнього, так і зовнішнього походження. На жаль, було втрачено чимало часу для подолання ключових проблем в розвитку нашої держави. Буремні історичні події, які пережило наше суспільство у 2004 році та у 2013-2014 роках, оголили низку гострих проблем суспільно-політичного розвитку нашої країни та доволі чітко поставили найближчі завдання для подальшого крокування в напрямку тих демократичних ідеалів та цінностей, які визначили наш європейський еволюційний шлях. Стало зрозуміло, що, на жаль, з часу набуття незалежності, ми не дуже просунулися в бік сталої демократії та соціальної, правової держави, які декларували в Основному законі від 1996 року. Для подолання актуальних перешкод нам конче необхідно провести зміни, які мають конституційно-правовий характер, зокрема, це проведення адміністративної реформи, складовою частиною якої можна розглядати реформу адміністративно-територіального устрою держави, а також реформи судоустрою та правосуддя. Звісно, ці напрямки не вичерпують всіх ділянок конституційного реформування – не торкаються, наприклад, такої важливої складової, як форма державного правління. Але обмежений формат дослідження не дає можливості охопити в ньому всі важливі аспекти конституційної реформи на сучасному етапі розвитку країни. Тож, предмет нашого дослідження окреслений питаннями реформи адміністративно-територіального устрою та судової реформи.

Україна отримала в спадок адміністративно-територіальну систему радянського типу, яка викликає багато критичних питань, починаючи з термінології, що не відбиває національні традиції, та змістовного характеру,

оскільки не відповідає потребам сучасної державної організації та не враховує потреби місцевого самоврядування, та економіки на місцевому рівні: промисловості, транспорту, раціонального розміщення продуктивних сил тощо. Необхідність в проведенні адміністративно-територіальної трансформації чітко проявилася у зв'язку із реформаторськими заходами, які отримали назву децентралізації (або муніципальної реформи). Це визначальна для нашої держави трансформація в царині локальної (місцевої) демократії, що передбачає перерозподіл публічної влади в бік громад та органів місцевого самоврядування задля того, щоб вони мали широкі ресурси: фінансові, земельні тощо, більші владні повноваження, а отже більше спроможності урядувати на місцевому рівні, вирішуючи повсякденні проблеми. Для ефективності управління на обласному, районному та місцевому рівні доцільно провести об'єднання громад в нових територіальних межах, що вже відбувається в Україні. Перший досвід адміністративно-територіального реформування дає позитивні результати, але і виявляє низку проблем, які потребують подальшого вирішення. Зокрема, невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх кадровому, ресурсному та організаційному потенціалу; наявність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць цього ж рівня; невідповідність адміністративно-територіальних одиниць рекомендаціям до адміністративно-територіальних одиниць Європейського Союзу тощо. Проте в ході внесення змін до адміністративно-територіального устрою через закони виявляються протиріччя та розбіжності із змістом діючої Конституції України, що викликало і нашу увагу, зокрема, проблема створення громад (територіальних громад) як низової ланки територіального устрою.

Суттєві проблеми накопичилися і в системі національного правосуддя, яка обумовлює гостру критику: доходить до того, що в засобах масової інформації її називають «суддівською мафією». За соціологічними опитами рівень довіри суспільства до суддів дещо коливається, але залишається вкрай

низьким. За оцінками міжнародних організацій, у 2016 році Україна знаходилася у кінці списку з 90 країн, в яких реалізується принцип верховенства права. Теж саме можна бачити і в ставленні до національних суддів та правосуддя в Україні з боку іноземних інвесторів, що має негативні для країни іміджеві та фінансово-економічні наслідки. Зрозуміло, що це один із ключових факторів гальмування перетворень України на сучасну демократичну, соціальну та правову державу європейського зразку. Такий невтішний стан спричинений низкою проблем, серед яких, на нашу думку, найголовніші корумпованість та політична залежність судової влади, які взаємопов'язані. Крім того, існує також проблема неефективності діяльності судів, що обумовлює необхідність впровадження низки організаційних заходів, перегляду та спрощення судових процедур тощо.

Ступінь наукової розробки теми. У продовж останніх десятиліть конституційна реформа стала об'єктом уваги багатьох вітчизняних учених, правозахисників практикуючих юристів. Зокрема, питання реформи адміністративно-територіального устрою досліджували А. Доценко, О. Батанов, О. Біба, О. Іщенко, В. Литвин, І. Магновський, М. Тітов, А. Ткачук, М. Пухтинський, Ф. Панасюк, А. Селіванов, М. Стріха тощо.

До питань реформи судоустрою та правосуддя в Україні зверталися в своїх трудах С. Васильєв, О. Баулін, В. Бойко, Ю. Грошевий, В. Євграфов, Р. Куйбіда, В. Кампо, Н. Клименко, М. Михеєнко, О. Кравченко, О. Маловацький, І. Сліденко, М. Сірий, Н. Шаптала, С. Шевчук та інші.

Проте в таких масштабних питаннях важко говорити про вичерпаність теми: залишається багато питань дискусійних та невирішених.

Мета дослідження полягає в критичному аналізі необхідності проведення конституційної реформи на сучасному етапі розвитку України, позитивних змін та недоліків реформування адміністративно-територіального устрою, судоустрою, правосуддя й конституційного контролю, та в пропозиціях щодо подальшого здійснення реформування.

Для досягнення поставленої мети були поставлені наступні завдання:

- прояснити причини проведення конституційної реформи в Україні на сучасному етапі розвитку;
- встановити технічні вимоги ефективного проведення конституційної реформи;
- схарактеризувати територіальний та адміністративно-територіальний устрій держав;
- надати характеристику системи адміністративно-територіального устрою України та окреслити шляхи її удосконалення;
- окреслити необхідні заходи для успішного проведення адміністративно-територіальної реформи;
- узагальнити основні новели судової реформи 2016-2019 років в критичному аналізі;
- узагальнити новели законодавства щодо конституційної юстиції в критичному аналізі, внести пропозиції щодо удосконалення конституційної юстиції.

Об'єктом дослідження є доктринальні знання щодо конституційної реформи в Україні, її відображення в національному законодавстві, в юридичній практиці та суспільних відносинах.

Предмет дослідження – конституційно-правова реформа в Україні на сучасному етапі в аспекті здобутків та недоліків.

Методи наукового дослідження. Діалектичний метод пізнання забезпечив базову теоретичну основу дослідження конституційної реформи в Україні. За допомогою методу системно-структурного аналізу було досліджено організаційно-правові аспекти конституційної реформи в Україні. Системний аналіз дозволив виокремити цілі, етапи та напрямки конституційної реформи в Україні; інституційний підхід дозволив проявити організацію органів державної влади. Формально-юридичний метод дозволив усвідомити конституційну реформу в площині норм права. Системно-функціональний метод застосовувався для визначення проблем і перспектив

реалізації конституційної реформи в Україні з погляду організації та діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Порівняльно-правовий метод дозволив проаналізувати можливості запозичення правих інститутів із досвіду зарубіжних країн: Польщі, ФРН, Великобританії тощо. Також наскрізний характер мали формально-логічні методи синтезу, аналізу, дедукції, індукції тощо.

Наукова новизна отриманих результатів.

Дістало подальший розвиток:

- положення щодо комплексного підходу в проведенні конституційної реформи в Україні;
- ідея щодо розробки концептуальної цілісної моделі конституційної реформи в Україні та прийняття на її підставі Концепції конституційної реформи (за аналогією з Концепцією адміністративної реформи);
- пропозиція про необхідність визначення правовий статус селищ міського типу та створити нормативне, фінансове підґрунтя і механізм для їх перетворення на селища, прийнявши Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України»;
- пропозиція щодо прийняття окремого закону «Про конституційний судовий процес» та закону «Про порядок відшкодування матеріальних та моральних збитків, завданих фізичним та юридичним особам актами і діями, що визнанні неконституційними рішенням Конституційного Суду України»;
- ідея щодо необхідності виключити корпоративну замкнутість у питанні відповідальності суддів КСУ та дострокового звільнення судді.

Практичне значення отриманих результатів. Основні положення та висновки дослідження можуть бути використані у науково-дослідній сфері – положення та висновки кваліфікаційної роботи можуть бути основою для подальшого вивчення та вирішення проблем реалізації конституційної реформи в Україні; а також у навчальному процесі при вивченні курсу

«Конституційне право України», «Муніципальне право України», «Судові та правоохоронні органи України», «Цивільно-процесуальне право» та інших курсів у навчальному процесі юридичних навчальних закладів.

Апробація дослідження. Основні положення, результати дослідження, висновки і рекомендації були представлені в рамках ІХ Міжнародної науково-практичної конференції здобувачів вищої освіти і молодих учених «Сучасний розвиток державотворення та право творення в Україні: проблеми теорії та практики» (Маріупольський державний університет, 19 травня 2020 р., с. 117-120).

Структура дослідження визначена метою і завданнями. Робота складається з вступу, трьох розділів, які включають 7 підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Обсяг основної частини роботи становить 94 сторінки. Загальний обсяг роботи складає 103 сторінок, з них 9 сторінок – список використаних джерел (92 найменувань).

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИЧНІ ПИТАННЯ ПРОВЕДЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

1.1 Обґрунтування необхідності конституційної реформи в Україні

Однією із тем, які жваво обговорюються у вітчизняному науковому середовищі, є питання проведення конституційної реформи. Основний закон України, який був прийнятий у 1996 році, не такий старий, як конституції країн із сталою демократією. До того ж, нашу Конституцію за поширеною думкою, авторство якої невідомо, характеризують як одну із найкращих у сучасній Європі. Якщо це так, то навіщо ставити питання про необхідність сутнісних реформ Конституції?

Більш того, справа конституційного реформування у нас вийшла за межі теоретичних дискусій і увійшла у стадію нормативного втілення та практичної реалізації. 2019-2020 роки стали періодом законодавчої активності в напрямку проведення змін конституційного характеру – Президент подав до Верховної Ради України сім законопроектів щодо змін норм Конституції України в частині статусу Президента та Парламенту. І це лише частина нормативно-правових актів, які можуть розглядатися в контексті конституційної реформи в Україні. Тут пригадується одна добре відома ознака конституцій: вони мають найбільш сталий серед законів характер. Так навіщо тоді змінювати нашу Конституцію, чинність якої трошки більше двадцяти років?

Відповідь, вочевидь, потрібно шукати у недоліках власне самого тексту чинної Конституції, так і в проекції його відповідності відносинам, що склалися. І тут виявляється, що наша Конституція з моменту набуття чинності має недоліки різного характеру: термінологічні, концептуальні, з погляду юридичної техніки тощо.

Передусім зазначають, що їй притаманні недоліки загальні для країн, які перебували складі радянського союзу або країн соціалістичного табору та потім отримали незалежність. До таких недоліків відноситься те, що наша Конституція містить елементи та положення, які характерні для радянської правової доктрини, що відбивають радянські уявлення про конституційний лад, державний устрій. І разом з тим, містить запозичені із конституцій розвинутих, переважно європейських, країн положення та ідеї. Тобто мова йде про еkleктичність змісту, відсутність його цілісності. Яскравим прикладом радянської концепції, який закріплений в тексті нашої Конституції, є, наприклад, правовий інститут запитів народних депутатів до органів, установ або підприємств у порядку парламентського контролю.

Окрім того, наша Конституція містить запозичення, які з великими труднощами приживляються у національному соціально-політичному організмі: дуже виразним в цьому сенсі є фактичний розрив між визначеннями України як соціальної та правової держави та реальним становищем, в якому ми перебуваємо. Доходить до парадоксального стану, коли, за словами В. Сіренко, сучасна соціальна держава в Україні є більш антисоціальною за своєю суттю, ніж колишня радянська держава. Отже, є нагальна потреба посилити гарантії на конституційному рівні соціальної спрямованості держави та відповідальності її перед людьми. Багато питань зараз і до характеристики України як правової держави: недоліки в правоохоронній системі, особливо в судовій (коли вже в СМІ її називають «судовою мафією»), неповага до норм права причому на рівні вищих посадовців та органів влади тощо, - підриває довіру до самої ідеї правової держави, спотворює її. Вказана невідповідність дуже заважає сприймати Конституцію в новому для нас розумінні як саме юридичний текст найвищої сили до того ж прямої дії, а не програмний документ, як вважалося у радянській науці, який тільки вказує напрямок розвитку законодавства.

Не дивно, що центральними для Конституції є проблеми влади, бо саме питання організації влади становить ключове завдання Основного закону.

Загальним недоліком вважають розбалансованість механізму державної влади, неефективність в нових умовах, що склалися (окупація частини території України). Нагадаймо, що в ході Помаранчевої революції 2004 року були внесені зміни до Конституції України, внаслідок яких була послаблена президентська влада. Але, на думку відомих дослідників, ми отримали незбалансовану систему влади [1, с. 117; 2, с. 18-21]. Зміни, що сталися у 2004 році не узгоджувались із розвитком політичної системи суспільства, не відповідали рівню політико-правової культури.

Є критичні зауваження і щодо закріплення форми правління держави. Так, дослідники зауважують, що діюча Конституція України імітує змішану (напівпрезидентську) форму правління. «Імітатори змішаної республіканської форми правління ігнорують такі чинники, як існування за умов країн із реальною формою стійких традицій демократії, парламентаризму і політичних партій, а також розвиток конституціоналізму до послаблення «президентської влади» відсутність цих чинників «породжує конфлікт легітимності двох центрів влади – парламенту і президента – і може призвести до переходу до авторитаризму» [3, с. 119]. За браком внутрішньої демократії у партіях та належної політичної культури неможливо очікувати на успішність змішаної моделі правління (ані президентсько-парламентської, ані парламентсько-президентської). Колісник В. та інші науковці вважають, що так і буде тривати, навіть, якщо на рівні тексту Основного закону розмежувати по-новому функції та компетенції органів державної влади, доки не запрацюють реально механізми внутрішньопартійної демократії: справжня, а не удавана, виборність керівних органів, колективне ухвалення важливих рішень після обговорення питань державного значення. Тільки після цього є надія, що ці механізми демократії будуть перенесені до парламенту. Інакше є велика небезпека того, що недемократичні за внутрішнім життям партії стануть переслідувати недемократичні цілі.

Виникають питання і щодо системи органів виконавчої влади, яка була zdeformovana у 2004 році в ході конституційних змін, які призвели до

обмеження президентської влади. Дослідники вказують на те, що гілку виконавчої влади в Україні можна називати «системою» доволі умовно [4, с. 52-59], зважаючи на її розпорошеність та розбалансування. Науковці зазначають, що характерною рисою реальної української форми державного правління, яка не завжди співпадала із конституційним текстом, було тяжіння до жорсткої виконавчої вертикалі, що давало можливість Президенту безпосередньо впливати на неї. Проте В. Янукович за час своєї каденції сформував гілку виконавчої влади як жорстку вертикаль, взагалі не переймаючись тим, що Україна на той час ще була парламентсько-президентською республікою. У зв'язку із формою правління є питання і до статусу Президента України, який як можна прочитати в літературі, є особливим: бо він концептуально не вважається органом виконавчої влади. Проте, ч. 2 ст. 94 Конституції України встановлює, що «Президент України протягом 15 днів після отримання закону підписує його, беручи до виконання ...». Втім, зафіксована в тексті Конституції України ідея того, що Президент бере новоприйнятий закон до виконання, ставить питання про його виконавчі повноваження, що викликає протиріччя із теоретичною конструкцією розподілу державної влади в Україні, за якої голова держави не входить до органів виконавчої влади. У Президента є повноваження у сфері виконавчої влади, але обмеженні, за Конституцією він здатен впливати лише на зовнішньополітичну діяльність, сферу національної безпеки та оборони. Отже, можна стверджувати, що текст діючої Конституції України містить протиріччя на рівні владних відносин, в наведеному прикладі ідея, що тут закладена, розпорошує цілісність виконавчої влади за сферами компетенції і в організаційно-інстанціональному плані, порушує лінійність та ієрархічність системи виконавчої влади. Такі протиріччя потенційно можуть перерости в протистояння між гілками державної влади, в найгіршому варіанті – спровокувати політичну кризу.

Також експерти вказували на занадто складний порядок заміщення посад очільників міністерств, який не однаковий для різних посад,

багатоступеневий і тому не відповідає принципам оптимальності та лінійності побудови та функціонування системи виконавчої влади [5].

Серед проблем публічної влади виокремлюють тему децентралізації, тобто перерозподілу державної влади в бік розширення повноважень органів місцевого самоврядування на рівні місцевої локальної демократії. Але реформа децентралізації тісно зв'язана із проведенням змін в системі адміністративно-територіального устрою нашої держави, який залишився без суттєвих змін ще з радянських часів і не відповідає завданням демократичного розвитку країни у власному національному форматі. Тож, реформа децентралізації державної влади та реформа адміністративно-територіального устрою взаємозалежні.

Крупний блок питань, що потребує системного реформування, пов'язаний із функцією та організаційним забезпеченням правосуддя та конституційної юстиції. Гострота цієї проблеми відчувається і в повсякденному житті у зв'язку із критикою здійснення правосуддя загальними судами, і на вищому рівні конституційного правосуддя. Останні події із рішенням Конституційного Суду України, які призвели до політичної кризи у жовтні-листопаді 2020 р., гостро поставили питання про незалежність цього суду і наслідків, які це може мати у випадку можливого упередженого ставлення або заангажованості КСУ в умовах системної корупції. Відсутність ефективних механізмів розпуску КСУ вимусили розглядати на рівні парламенту питання про розпуск цього суду в неконституційний спосіб, що, на наш погляд, є яскравим проявом як правової, так і політичної кризи. Враховуючи деякі інші попередні рішення КС України із суперечливим змістом, дослідники все частіше погоджуються в тому, що діяльність Конституційного суду України часом становить небезпеку для державності, є шкідливою для Основного закону [6, с. 14].

Окремим недоліком Конституції України є закріплення широкого кола соціально-економічних суб'єктивних прав, проте без достатніх гарантій їх

реалізації, що призводить до втрати авторитету Основного закону та більше – до правового нігілізму.

Часто вказують, що проблемою більшою а ніж змістовні недоліки Основного закону України, є проблема його неналежного застосування. Спостерігається надмірна політизація Конституції, коли її використовують як політичний інструмент впровадження суто політичних інтересів всупереч правовим положенням. Маніпулятивні дії із Конституцією пов'язують із діяльністю різних органів влади, зокрема із тлумаченнями Конституційного Суду України, які вже не раз викликали критичне ставлення експертного та й просто професійного середовища.

Тож, як бачимо, діюча Конституція України має суттєві недоліки, які потребують виправлення її змісту, що дає ґрунтовні підстави для проведення відповідної реформи. У загальному розумінні «реформа» (франц. *reformte* – перетворення) у будь-якій сфері життєдіяльності людини означає «перетворення, зміну, перебудову, перевлаштування чого-небудь» [7, с. 712]. Сучасний словник іноземних мов стверджує, що термін «реформа» (франц. *reformte*, від лат. *reformare* – перетворювати, поліпшувати) передбачає процес кардинальних, зазвичай тривалих за часом перетворень відповідних сторін суспільного життя, державно-правових інститутів, окремих структур тощо [8, с. 597].

Під реформою також прийнято розуміти сукупність політичних дій в суспільстві, спрямованих на перетворення окремих елементів політичної системи або часткову зміну способу їх функціонування, але не зачіпаючи при цьому принципових основ існуючої соціально-політичної структури. В широкому підході реформу можна трактувати як соціально-політичне нововведення певного змісту. Однак як в політичній теорії, так і на практиці поняття реформи зазвичай співвідноситься з більш-менш прогресивними перетвореннями, що мають на меті підвищення рівня суспільної стабільності шляхом здійснення комплексу заходів, спрямованих або на пом'якшення соціальної нерівності, підвищення рівня життя більшості населення, або на

розширення меж рівних потенційних можливостей всіх громадян як в політичній, так і в економічній сфері життя суспільства. Проведення реформ далеко не завжди викликано необхідністю розв'язання кризи або подолання передкризового стану – нерідко воно носить попереджувальний характер і має на меті забезпечення якісно нових можливостей суспільного розвитку [9, с. 303].

Соціальні реформи, як правило, змінюють і модернізують форму та зміст відповідних суспільних відносин, не порушуючи при цьому їхніх принципових засад. До ознак поняття соціальної реформи відносять: повільну зміну частини системи; використання законних методів; керованість і прогнозованість процесу; повний контроль над реалізацією реформи з боку державної влади; спрямованість на зміцнення позицій чинної влади [10, с.24 - 25]. На нашу думку, кінцева мета будь-якої політико-правової реформи – це зміцнення й оновлення державних засад.

Отже бачимо, що термін «реформа» в широкому сенсі є позитивною зміною певного об'єкта, яка передбачає його трансформацію в новий якісний стан. Можна погодитися з тим, що у змісті терміну «реформа» превалює діяльнісний, трансформаційний аспект, що спрямований позитивними цілями [11, с. 352]. Тож, на нашу думку, смисл терміну-поняття «реформа» в науковому знанні достатньо встановлений. За своєю внутрішньою логікою він транслює компоненти керованої, програмної діяльності та мети, спрямованих на позитивні перетворення об'єкту реформування, суб'єкту такої діяльності, її змісту та засобів (шляхів) досягнення мети.

На жаль, в Україні відсутній чіткий план конституційної реформи на кшталт Концепції, в якому було б встановлені та узагальнені основні перелічені моменти – об'єкт, мета, завдання, зміст, засоби (інструментарій) проведення перетворень тощо.

У зв'язку із вищесказаним можна бачити, що конституційна реформа на сучасному етапі має складний об'єкт та є багатоаспектною. Зазвичай такі вихідні параметри передбачають системні дослідження. Але, враховуючі

обмежений формат роботи, ми зосередимося лише на двох ключових моментах конституційної реформи: в частині трансформації адміністративно-територіального устрою та в частині перетворень судової системи та правосуддя.

1.2 Основні технічні вимоги щодо проведення конституційної реформи

Як відомо, успішність проведення соціальних реформ не вичерпується питанням «що робити», а й також обумовлена не менш важливим питанням «як робити», що передбачає процедурні аспекти, так би мовити, технічного або технологічного порядку. Тож, конституційна реформа як складна, багатоаспектна та системна справа передбачає необхідність вирішення певних технічних питань. Конституційне реформування для України не є зовсім новою справою, але й похизуватись значним досвідом у цій справі ми також не можемо, до того ж вітчизняний досвід у цій справі часто є досить не безспірним. Тому, на нашу думку, вельми корисним рішенням є вивчення досвіду європейських держав, порівняння його зі своїм досвідом, та врахування його в процесі підготовки та здійснення конституційної реформи в Україні.

Актуальність чіткого уявлення технічних питань проведення реформи посилюється у зв'язку із поданням на розгляд до Верховної Ради України одночасно декількох законопроектів щодо змін до Конституції. У такому разі виникає питання про розбіжності між ними, яке потребує узгодження, проблема невизначеності предмету реформи та шляхів її реалізації. Загострюється проблема із визначеністю проведення реформи також у зв'язку із кризовою ситуацією навколо Конституційного Суду України, який за законом повинен виконувати роль арбітра у питаннях визнання конституційними реформаторських заходів, але приймаючи вкрай спірні рішення, втрачає суспільну та політичну довіру як незалежна інституція.

Таким чином, з одного боку, сумнівів щодо доцільності проведення конституційної реформи в Україні в цілому немає, але, з іншого боку, немає й чіткого сценарію такої реформи, чіткого визначення її цілей, чіткого розуміння об'єкту реформування тобто сфер, в яких потрібно здійснювати конституційні зміни, за виключенням, децентралізації публічної влади, правосуддя та адміністративного устрою.

Досвід багатьох європейських держав, набутий за останні три десятиріччя, показує, що конституційне реформування це досить тривалий процес, який здійснювався в декілька етапів. В деяких із цих країн конституційне реформування виявилось відносно поверхневим, наприклад, в Німеччині, Франції, а в деяких навпаки – масштабним та глибинним (Швейцарія та Велика Британія). Аналіз досвіду цих країн дозволяє зробити висновок про необхідність додержання технічних вимог до конституційного реформування, на яких зупинимось детальніше.

1. Задля запобігання проведенню реформи в неконституційний спосіб вкрай важливою є вимога суворо дотримуватися процедур внесення змін до Конституції. Звісно, ця вимога диктується політичним та юридичним значенням конституції як Основного закону держави. Тому така вимога в країнах сталої демократії сприймається як природня. Проте, для країн з невеликим досвідом, де демократичні інститути тільки но формуються, ця вимога є досить актуальною. Візьмемо Україну. Досвід минулих років дає невтішні приклади спроб привести реформування в неконституційний спосіб. Це наводить на думку, що представники влади маніпулюють змістом конституції задля своїх інтересів, а правові та політичні запобіжники виявляються не завжди дієвими, ефективними. В таких випадках маємо приклади саме процедурних тобто процесуальних порушень, які натомість призвели до отримання бажаних матеріальних переваг у вигляді владних повноважень та прав. Тут можна навести приклад укладення конституційного договору в 1995 році всупереч конституційним процедурам; спробу проведення всеукраїнського референдуму 16.04.2004 р.; та вкрай

подразливий приклад «визнання неконституційним» закону про внесення змін до Конституції 2004 р. рішенням Конституційного Суду України 30.09.2010 р., за якого була відновлена попередня редакція Конституції 1996 року, яка передбачала більш широкі повноваження Президента. Не важко побачити, що часто за такими порушеннями стоїть бажання отримати більші повноваження задля здійснення авторитарного стилю керівництва, що ми спостерігали при В. Януковичі.

В цьому аспекті небезпечним є питання способу проведення змін до Конституції України. Політиками часто використовується аргумент, який за замовченням розрахований на електорат, проведення конституційних змін шляхом всеукраїнського референдуму. На перший погляд, такий варіант відповідає ідеї демократії в її буквальному значенні і є найкращим. Проте, при уважному ставленні до питання референдуму, виявляється, що такий аргумент розрахований скоріш на невігластво людей та некритичне мислення. Екскурс в історію питання референдуму як форми прямої демократії демонструє, що це інструмент, який може стати маніпулятивним, і цьому є багато прикладів, тому потребує вкрай виваженого ставлення, й, найголовніше, не може завжди претендувати на пріоритетність перед представницькою демократією. Висловлюючись простіше, це значить, що не завжди пряме народне волевиявлення є кращим ніж експертне (фахове) вирішення окремих базових політичних та правових питань.

З 1791 року, коли французький математик та філософ Ніколя де Кондорсе висунув ідею референдуму задля ухвалення першої конституції Франції, а також дати співвітчизникам як справжнім громадянам змогу долучитися до справи створення законів республіки і впровадження конституційних змін, авторитет референдуму не раз ставився під сумнів. Вже через 60 років путч Наполеона III на довгий час дискредитував ідею референдуму, оскільки показав, що цей інструмент може бути з успіхом використаний і в авторитарній системі в інтересах правителів далеких від демократичних цінностей та всупереч інтересам людей [12, с. 16]. Нагадаємо,

що у 1851 р. Наполеон III розпустив парламент всупереч Конституції, і попросив громадян підтримати цей незаконний крок на референдумі та дозволити йому розробити нову Конституцію. Відтоді з'явився термін бонапартизм, який означає тотальний контроль і централізацію влади. Тож через референдум вдалося відсунути парламент від вирішення найважливіх питань та проігнорувати його повноваження.

Можна також згадати інші відомі приклади: саме демократичним шляхом референдуму набув безмежної влади Гітлер. Тобто, за певних умов, коли стримуючі владу механізми не працюють, їй значно простіше протягнути потрібне рішення через референдум. Тож, в країнах сталої демократії, розуміючи ризики референдумів, ставляться до них досить виважено. І зараз європейські країни уникають протиставлення прямої та парламентської (представницької) демократії особливо у зв'язку із вирішенням внесення змін до конституцій. І навіть, якщо референдум щодо внесення конституційних змін відбувався, то тільки після отримання за цим питанням відповідних рішень парламенту або спеціального органу (установчих зборів) – в Румунії та Польщі.

І навпаки, можна навести приклад проведення конституційної реформи в неконституційний спосіб, що мав місце в Російській федерації, де 12.12.1993 р. шляхом всенародного опитування, який не передбачений конституцією, була схвалена Федеральна Конституція з одночасним обранням парламенту, заснованого тією ж конституцією. Тож, ми вважаємо, що в Україні доцільно реформувати Конституцію якщо і через механізм референдуму, але наступним шляхом: попередня розробка і схвалення тексту парламентом або спеціальними установчими зборами, а тільки потім – затвердження на референдумі.

До речі, близьким до викладеного є питання про те, як формально проводити конституційну реформу – шляхом прийняття нової редакції Конституції, або шляхом прийняття нової Конституції. На нашу думку, у кожного з двох варіантів є своя рація. У першому варіанті, реформування

шляхом нової редакції із збереженням існуючої точки відліку чинності Конституції, ставить наголос на наступництві державності в країні, на збереженні вже закріплених цінностей, на цілісності державної території, зафіксованої з моменту набуття незалежності, тощо. Таких прикладів в світі доволі багато, коли тексти конституцій неодноразово змінювалися парламентом в нових редакціях із збереженням первинних дат набуття чинності. Деякі науковці вважають, що за відсутності референдуму тексту Конституції бракуватиме легітимності [6, с. 17].

В другому варіанті очевидний акцент на «обнуління» попередньої редакції і прийняття Основного закону, як говорять, з чистого листа. Так, у Франції проголошували, наприклад, третю, четверту, п'яту республіку кожного разу із докорінними перетвореннями конституції. Але, важливо щоб такі докорінні перетворення дійсно відбувалися.

2. Підвищення легітимації процесу реформи. Треба добре розуміти, що процес конституційної реформи значно відрізняється від повсякденної політики і потребує додаткових важелів легітимації, для того, щоб кінцевий результат реформи не викликав сумнівів, знаходив суспільну довіру та підтримку. Добре відомо, що демократія передусім передбачає дотримання законних процедур у політико-правовому житті держави. Це гарантує довіру до рішень, які отримано за умови дотримання процедур. Протилежний приклад можна навести із практики Угорщини, де під час проведення змін до Конституції у 2010- 2011 роках із процесу її підготовки та обговорення біли вилучені окремі політичні сили, що підривало легітимність нової конституції. Тобто такий приклад показує, що в процесі проведення змін Основного закону дуже важливим фактором довіри до нього є наявність соціального діалогу, передусім серед політичних еліт. «Легітимність виникає загальносоціального процесу встановлення правил, з якого не може бути виключена жодна соціальна, національна, етнічна та культурна група» [13, с. 64].

Треба враховувати здавалось просту річ: що є прямий безпосередній зв'язок між рівнем легітимності процесу реформи та змістом конституційних документів, які схвалюються в її рамках. У державах, в яких превалює авторитарний стиль політичного керування з надзвичайно потужними повноваженнями президента, таких, як сучасна Росія, Білорусь тощо, підготовка конституційних реформ здійснюється переважно президентською командою із декоративною роллю парламенту.

Тому задля забезпечення легітимності і процесу конституційного реформування і його кінцевого результату потрібно дотримуватися базових умов, до яких можна віднести:

- зваженість і прозорість процесу на всіх етапах;
- знаходження компромісу між владними і опозиційними політичними силами;
- зосередження основної діяльності щодо реформи в парламенті, який як представницький орган народу дозволяє узгодити позиції різних політичних і громадських суб'єктів, усіх територіальних складових держави та виробити спільне рішення;
- створення умов для широкого публічного обговорення змісту реформи в суспільстві, особливо в експертному середовищі професійних юристів.

3. Недопустимість звуження (обмеження) конституційних принципів.

Говорячи про конституційні зміни треба пам'ятати, що не всі вони мають значення реформи. Нерідко вони стосуються лише стилістичних правок, змін назв суб'єктів, або уточнень термінів тощо. Проте конституційні реформи передбачають «розгортання» базових конституційних принципів на рівні конституційних цінностей [14, с. 55-60].

Також, слід розрізняти матеріальну сутність конституції від її письмового тексту і складність цієї проблеми найбільше виявилася в державах із надто складною будовою конституції. Треба враховувати те, що у державах романо-германської правової сім'ї із традицією писаних

конституцій матеріальну сутність конституцій складають три групи принципів і норм:

а) основні права людини, перелік яких не є вичерпаним, які гарантуються й не можуть бути «скасовані» новими законами;

б) принципи і норми Конституції, які не можуть бути змінені чи скасовані взагалі (окрім основних прав людини, йдеться про положення щодо незалежності та територіальної цілісності України);

в) окремі принципи і норми, які можуть бути змінені або скасовані (наприклад, положення розділів I, III і XIII Конституції України), однак, відповідні процедури є жорсткими, бо передбачають не менше двох третин парламенту і референдум.

З погляду на матеріальну сутність конституцій реформа повинна полягати саме в «розгортанні» змісту базових конституційних принципів, а не їх звуження чи заперечення. Проте, окремі законопроекти містять положення всупереч принципам незалежності судової влади, поділу влад чи верховенства права, в яких пропонується скасування чи звуження засобів забезпечення незалежності суддів або гарантій парламентаризму (введення імперативного мандату, скасування депутатського імунітету тощо).

4. Чітке визначення предмету (об'єкту) реформ. Добре відомо, що результативність реформи залежить від чіткого окреслення її предмету або об'єкту. Треба чітко уявляти, що саме підлягає реформуванню. При цьому йдеться і про загальні цілі реформи (суспільний ефект), і про більш детальні очікувані формальні результати (у співвідношенні з існуючими нормами конституції). Можна стверджувати, що визначення «меж» предмета реформи - це питання ефективності форми правління, функціонуючої в державі. Наприклад, у Великій Британії в процесі масштабної конституційної реформи 2010 року коаліційна програма уряду окреслила цілі реформи та перераховувала конкретні кроки для їх досягнення [15, с. 27].

Щодо конституційної реформи в Україні, то чітко окресленого предмету ми не бачимо. Щоправда, активно обговорюються теми

децентралізації і місцевого самоврядування, правосуддя і судової системи та територіального устрою – інші ділянки реформування не ясні.

5. Детальне урегулювання процесу підготовки реформи окремим законом. Цей крок дозволяє багато в чому перевести конституційну реформу із формату політичного процесу в формат юридичного процесу з наданням відповідним суб'єктам прав та обов'язків.

Візьмемо за приклад досвід Польщі початку 1990-х, в якій затримка із підготовкою нової Конституції загрожувала реалізації інших реформ. Тож, питання конституційної реформи стало болючим, затримка викликала критику. Стало зрозуміло, що в конституційна реформа завжди передбачає політичний процес, проте його реалізація переводить цей процес вже в юридичну площину із визначенням прав і обов'язків у відповідних учасників. Було визнано доцільним врегулювати процеси підготовки та схвалення нової Конституції спеціальним законом. Так 23 квітня 1992 р. з'явився закон «Про режим підготовки і прийняття Конституції Польської Республіки». Цей закон врегулював такі питання:

а) порядок створення Конституційної комісії - головного органу підготовки конституційної реформи, до якої увійшли члени парламенту. Закон визначав порядок проведення засідань комісії, схвалення рішень, її повноваження;

б) передбачена законом можливість повернення Парламентом проекту конституції до Конституційної комісії, якщо подана редакція проекту не знаходить необхідної підтримки в ньому.

6. Визначення суб'єкту підготовки конституційної реформи.

Щодо важливого питання суб'єкта підготовки конституційної реформи можна зазначити, що досвід європейських держав, який, на нашу думку, треба взяти до справи української реформи, засвідчив декілька принципових моментів. По-перше, для проведення конституційної реформи утворюється спеціальний орган, зазвичай спеціальна комісія, вищим представницьким органом народу тобто парламентом. По-друге, вона має невеликий склад, до

якого входять переважно члени парламенту, що представляють різні політичні сили, а також представники експертного середовища. По-третє, цей робочий орган (одне з основних його завдань) покликаний забезпечити взаємодію політичної і фахової складової в реформі.

Звісно, в окремих випадках прослідковується специфіка підготовки та проведення конституційної реформи, проте, як стверджує Лемак В., в жодній європейській країні не спостерігалася ситуація, за якої аналог конституційної комісії створювався би як «дорадчий» або «допоміжний» орган при главі держави чи уряді [15, с. 27].

Взаємодія політичного і фахового чинників. Досвід провідних європейських країн засвідчує, що успішність конституційного реформування забезпечується поєднанням політичного і фахового чинників. Кожний із названих чинників має свою роль: політичний чинник забезпечує концептуальне, стратегічне розуміння моделі і плану реформи; фаховий чинник забезпечує опрацювання моделі та плану реформи в деталях, в засобах, в шляхах та процедурах здійснення. Разом з тим, як зауважують Ю. Кириченко, О. Марусяк та І. Коліушко, «законопроекти про внесення змін до Конституції України готуються владою без будь-якого попереднього обговорення з експертною спільнотою та громадянським суспільством. Це призводить як до вкрай неоднозначної оцінки конституційних новацій (особливо в колах фахівців та міжнародних партнерів), так і, вочевидь, до низької якості самих документів, що підтверджується негативними висновками та застереженнями КСУ» [16].

Таким чином, вивчивши досвід європейських країн, можна дійти висновку, що задля успішної реалізації конституційної реформи в Україні необхідно дотримуватися наступних технічних вимог:

- суворо дотримуватися процедур внесення змін до Конституції.
- забезпечити легітимацію процесу реформи.
- недопустимість звуження (обмеження) конституційних принципів.
- чітке визначення предмету (об'єкту) реформ.

- урегулювання процесу підготовки реформи окремим законом.
- визначення суб'єкту підготовки конституційної реформи.
- взаємодія політичного і фахового чинників.

Висновки до розділу 1

Причини, які обумовили проведення в Україні конституційної реформи є різними за походженням: термінологічні, концептуальні, юридичної техніки тощо.

Передусім це причини, які притаманні для країн, що колись перебували у складі радянського союзу або країн соціалістичного табору. До таких недоліків відноситься те, що наша Конституція містить елементи та положення, які характерні для радянської правової доктрини, що відбивають радянські уявлення про конституційний лад, державний устрій, і разом з тим, містить запозичені із конституцій розвинутих, переважно європейських, країн положення та ідеї. Виникає еkleктичність змісту, відсутність його цілісності, рудиментарність окремих положень, наприклад, інституту запитів народних депутатів до органів, установ або підприємств у порядку парламентського контролю.

Окрім того, наша Конституція містить запозичення, які з великими труднощами приживляються у національному соціально-політичному організмі: дуже виразним в цьому сенсі є фактичний розрив між визначеннями України як соціальної та правової держави та реальним становищем, в якому ми перебуваємо. Ця невідповідність дуже заважає сприймати Конституцію в новому для нас розумінні як саме юридичний текст найвищої сили до того ж прямої дії, а не програмний документ, як вважалося у радянській науці, який тільки вказує напрямок розвитку законодавства.

Загальним недоліком вважають розбалансованість механізму державної влади, неефективність в нових умовах, що склалися (окупація частини території України). Зміни, що сталися у 2004 році не узгоджувались із розвитком політичної системи суспільства, не відповідали рівню політико-правової культури.

Є серйозні зауваження і щодо форми правління держави, яка в окремих моментах імітує змішану (напівпрезидентську) форму правління.

Виникають питання і щодо системи органів виконавчої влади, яка була zdeformovana у 2004 році в ході конституційних змін, які призвели до обмеження президентської влади, внаслідок чого гілку виконавчої влади в Україні можна називати «системою» доволі умовно, зважаючи на її розпорошеність та розбалансування.

Окремі причини пов'язані із децентралізацією, тобто з необхідністю перерозподілу державної влади в бік розширення повноважень органів місцевого самоврядування на рівні місцевої локальної демократії. В свою чергу ефективність децентралізації обумовлена реформуванням в системі адміністративно-територіального устрою нашої держави, який залишився без суттєвих змін ще з радянських часів і не відповідає завданням демократичного розвитку країни у власному національному форматі.

Крупний блок причин конституційної реформи, пов'язаний із функцією та організаційним забезпеченням правосуддя та конституційної юстиції. Найбільш вагомими причинами тут є корупція, політична залежність судової влади, відсутність належної реалізації принципу верховенства права, недоліки механізму призначення суддів тощо.

Вивчивши досвід європейських країн, можна дійти висновку, що задля успішної реалізації конституційної реформи в Україні необхідно дотримуватися наступних технічних вимог:

- суворо дотримуватися процедур внесення змін до Конституції.
- забезпечити легітимацію процесу реформи.
- недопустимість звуження (обмеження) конституційних принципів.

- чітке визначення предмету (об'єкту) реформ.
- урегулювання процесу підготовки реформи окремим законом.
- визначення суб'єкту підготовки конституційної реформи.
- взаємодія політичного і фахового чинників.

РОЗДІЛ 2. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В УКРАЇНІ

2.1 Територіальний та адміністративно-територіальний устрій держави

Одним із трьох основних елементів поняття держави є територія, яку також розглядають як необхідну матеріальну (або субстанціональну – за філософською термінологією) та просторову складову держави. Втім, територіальний елемент держави міцно зв'язаний із її двома іншими базовими елементами – населенням та публічною владою. В літературі висловлюється думка, що територія є просторовою характеристикою дії публічної влади держави тобто - це просторова царина політичного та правового владарювання над населенням.

В науці організація території держави позначається терміном територіального устрою та іншими термінами: державний устрій, адміністративно-територіальний чи політико-територіальний устрій, національно-територіальний чи національно-державний устрій.

На нашу думку, термінологічна множинність є проявом того, що територіальна організація держави є складним і багатоелементним явищем, яке охоплює собою адміністративний, економічний і спеціальний аспекти, за якими, власне, і передбачає територіальний поділ на райони, або спеціальні округи, наприклад, виборчі, військові, освітні округи.

Якщо взяти до уваги, що слово «устрій» означає «систему організації чого-небудь», то виявляється, що територіальний устрій держави тотожне поняття до територіальної системи організації держави.

Незважаючи на значний ступінь наукового розроблення проблематики територіальної організації держави, визначення вузлового поняття територіального устрою залишається дискусійним. На нашу думку, вдалим є визначення територіального устрою як системи взаємовідносин між

державою в цілому, тобто її центральною владою, і територіальними складовими частинами, а точніше – з їх населенням та діючими там органами публічної влади [17, с. 653].

Професор В. Погорілко зазначав, що територіальний устрій – це передбачена законами територіальна організація держави з метою забезпечення найоптимальнішого вирішення завдань та здійснення функцій суспільства та держави. Здійснюється він, як правило, шляхом поділу території держави на складові частини – територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування [18, с. 882].

Професор О. Фрицький розглядає територіальний устрій держави у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні – це форма державного устрою, яка охоплює коло питань, що стосуються устрою конкретної держави (державний, економічний, суспільний устрій держави, основи правового статусу людини і громадянина, система органів держави). У вузькому (власному) значенні територіальний устрій – це територіальна (або національно-територіальна) організація державної влади, яка включає питання внутрішнього поділу території держави на складові частини, правове становище цих частин, взаємовідносини між державою в цілому та її складовими [19, с. 485–486].

О. Кушніренко та В. Прилуцький визначають територіальний устрій України як внутрішній її поділ на певні територіальні частини, співвідношення держави в цілому з її складовими частинами [20, с. 467].

М. Малишко вважає, що територіальний устрій держави охоплює собою такі поняття як політико-територіальний устрій держави, автономні утворення та адміністративно-територіальний устрій [21, с. 3].

Треба зазначити, що поняття територіального устрою України також знайшло своє вираження в законопроекті «Про територіальний устрій України»: територіальний устрій України – це внутрішня територіальна організація держави з поділом її території на складові частини –

адміністративно-територіальні одиниці [22]. Проте, ми приєднуємось до критиків такого визначення, які вважають його спрощеним, надміру схематичним [23, с.113].

Зазначимо, що у пострадянських країнах, зокрема і в Україні, поряд із терміном «територіальний устрій» подекуди вживається термін «державний устрій», що є відголоском радянської наукової доктрини. Терміном «державний устрій» позначають організацію держави (державної влади), що визначає правове становище окремих (регіональних) частин її території, а також систему взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади [24, с. 321; 25, с. 87]. На нашу думку, поняття державного устрою значно ширше за поняття територіального устрою. Державний устрій не обмежується питаннями територіальної організації, а передбачає також політичні, економічні, соціальні, культурні елементи, які в сукупності становлять державний устрій. Тому ми погоджуємося з думкою про нетотожність цих понять [26, с. 531].

По відношенню до багатонаціональних держав нерідко використовують поняття «національно-державний устрій», який дозволяє відбити зв'язок національної структури суспільства: титульну націю та національні меншини із територіальним устроєм держави, а також співвідношення державного та національного суверенітету.

Поняття територіального устрою тісно зв'язане із поділом держав на прості та складні, тобто унітарні та союзні (федеративні або конфедеративні).

Простою є унітарна держава (від лат. – єдність, єднання, одне ціле), до яких відноситься і Україна. Історично це первинна форма державного устрою, яка склалася фактично одночасно з появою самої держави [27, с. 153]. Унітарна держава виступає єдиним централізованим утворенням, до складу якого не входять інші держави, проте можуть включатися автономні утворення. Вона включає політико-адміністративні або адміністративні одиниці, статус яких регулюється, головним чином, актами поточного законодавства центральної влади. В унітарній державі діє одна конституція,

єдина система законодавства, державної адміністрації та судової влади, єдине громадянство. Суверенітет унітарної держави не підлягає поділу з будь-якими частинами цієї держави. Складові частини унітарної держави не мають суверенітету. Вони не можуть мати будь-якої політичної самостійності [28, с. 79].

Унітарні держави за складом території поділяються на прості та складні. Перші складаються лише із адміністративно-територіальних одиниць, в других же співіснують адміністративно-територіальні та автономні утворення. В межах такої класифікації Україну слід віднести до складних унітарних держав, оскільки до її складу належить Автономна Республіка Крим.

За ступенем централізації державної влади та характером взаємовідносин центральних і місцевих органів унітарні держави поділяються на централізовані, децентралізовані та відносно децентралізовані. Унітарні централізовані держави на рівні адміністративно-територіальних одиниць зазвичай не мають виборних органів, оскільки обходяться призначеними із центру чиновниками. Децентралізовані держави на адміністративно-територіальному рівні керуються обраними місцевим населенням представницькими органами або посадовими особами. Відносно децентралізовані держави на рівні адміністративних одиниць поєднують виборні представницькі органи із широкими повноваженнями для вирішення питань місцевого значення та органи або посадові особи, які призначаються центральною державною владою. Україна є відносно децентралізованою державою, оскільки на містах діють представницькі органи місцевого самоврядування, які мають делеговані їм державні повноваження, поряд із місцевими державними адміністраціями, які одноособовими органами, голови яких призначається Президентом України.

Федерації є союзними, складними та протилежними унітарним державам формами [29, с. 113]. Федеративна держава складається із суб'єктів федерації, які мають обмежену політичну самостійність. Суб'єкти

федерації можуть бути національними, територіальними або національно-територіальним утвореннями. В деяких випадках до складу федерації входять особливі адміністративно-територіальні одиниці – федеральні території і федеральні (столичні) округи. Вони існують поза системою адміністративно-територіального устрою суб'єктів федерації, мають особливий політичний статус [30, с. 142-143]. Зазвичай, серед причин утворень федерацій називають великі розміри країни (Австралія, США), національні, мовні та культурні відмінності регіонів (Швейцарія, Індія, Канада), або необхідність врівноваження центральної державної влади регіональними органами влади із окремими незалежними повноваженнями (США, Німеччина).

Щодо видів територіального устрою висловлюються різні погляди. Наприклад, В. Ф. Погорілко вважає, що основними видами територіального устрою є: 1) політико-територіальний устрій, який є розмежуванням територій між державними утвореннями всередині держави, що характерно, здебільшого, для федеративних держав; 2) адміністративно-територіальний устрій, який є внутрішнім поділом території держави на частини, що характерно для унітарної держави [18, с. 882].

Раніше адміністративно-територіальний устрій держави зазвичай визначався центральною державною владою в особі монарха. Він же призначав представників державної влади на містах. Але з розвитком демократичних інститутів на містах формувалося місцеве самоврядування, яке впливало на вирішення питань місцевого значення та у вигляді відповідних органів, обраних місцевим населенням, доповнило систему місцевих державних органів влади. Поряд з цим спостерігався також процес об'єднання держав або насильницького приєднання держав із збереженням у них подекуди ознак державності. Адміністративно-територіальний поділ став, таким чином, перетворюватися на політико-територіальний, і, відповідно, адміністративно-територіальний устрій став переважно політико-адміністративним [17, с. 654].

О. Транін вважає, що термін «адміністративно-територіальний» поділ

використовується для позначення територіального поділу держави в цілях зручності адміністративного управління, а структурні одиниці розглядаються перш за все, в якості об'єктів управління, місцеві ж органи влади значною мірою виявляються представниками центру на місцях. У розвинених державах адміністративно-територіальні одиниці не є простими географічними утвореннями, а формують певну політичну спільноту, що виступає формою політичної організації держави. За умови належного рівня суспільно-політичної зрілості населення, що постійно проживає в межах адміністративно-територіальної одиниці чи тісно пов'язане із нею в інший спосіб (через володіння нерухомістю, постійне місце роботи тощо), на основі цього населення формується стійкий політико-територіальний колектив, який здатен ефективно здійснювати функції джерела влади на відповідній території. Утворення політико-територіальних колективів, що стають суб'єктами державно-правових (публічно-правових) відносин, означає більш високий рівень розвитку територіальних одиниць, вищий ступінь спільності інтересів населення та форм їх реалізації [31, с. 10–11].

Тож, на думку дослідників, з утвердженням демократичних засад, формуванням громадянського суспільства та ідей правової держави адміністративно-територіальний устрій поступово дістав додаткових характеристик (політичних, економічних, соціальних тощо) та трансформувався у політико-територіальний устрій. Тому термін-поняття територіально-адміністративний устрій використовують не тільки для позначення територіального поділу держави на частини, а також і в політичному владному аспекті – для позначення принципу децентралізації влади в державі тобто в аспекті політико-територіального устрою держави.

О. Ф. Фрицький вважає, що конституційно-правовий інститут політико-територіальної організації держави включає норми, правову і політичну практику, історію, традиції та інші чинники країни, що пов'язані з розмежуванням компетенції між державою та її складовими частинами (автономними утвореннями, адміністративно-територіальними одиницями), та

які визначають територію і кордони держави, встановлюють засоби політико-територіальної організації держави (унітаризм, федералізм, автономію, адміністративно-територіальні одиниці), порядок взаємовідносин держави з її складовими частинами [19, с. 486].

А. Георгіца веде мову про конституційний інститут форми територіально-політичної організації держави, визначаючи його як сукупність принципів і норм, які визначають політико-правовий статус держави і територій, що її утворюють, систему взаємовідносин між ними, територіальну структуру влади, а також політичну і державну практику відповідної країни [218, с. 223–225]. Правник відзначає умовність терміна «територіально-політична організація держави» для позначення відповідного інституту та вказує, що адекватного узагальнюючого терміна поки що не знайдено.

Проявом територіальної організації держави є адміністративно-територіальний устрій. Він визначається в просторовому значенні як територіальна організація держави з поділом її на складові – адміністративно-територіальні одиниці [32, с. 22].

Окремі науковці під поняттям адміністративно-територіальний устрій розуміють поділ території держави на окремі територіальні ланки, відповідно до якого утворюється вертикальна структура органів державної влади і управління, а також здійснюються спрямовані процеси централізації та децентралізації [33, с. 15].

Також «адміністративно-територіальний устрій» пропонується розуміти в двох значеннях: як процес поділу території держави на адміністративно-територіальні одиниці і як стан розподіленості [34, с. 48].

У літературі висловлюється позиція, що поняття устрою території та поділу території слід розмежовувати. В такому разі адміністративно-територіальний устрій розуміється як науково обґрунтована внутрішня організація території держави шляхом поділу її на складові частини у відповідності з потребами забезпечення життєдіяльності населення,

здійснення ефективного управління і економічного розвитку з урахуванням природно-історичних та інших факторів, в той час як адміністративно-територіальний поділ визначається як процес розмежування території держави на частки у відповідності із певними потребами [35, с. 9]. На думку О. Г. Кушніренка, адміністративно-територіальний поділ охоплює процес поділу території на адміністративно-територіальні одиниці, а в адміністративно-територіальному устрої органічно поєднуються два елементи державності: територіальний поділ і система державних органів.

Таким чином, ми приєднуємось до комплексного розуміння адміністративно-територіального устрою держави, який охоплює як організацію території держави, так і аспекти територіальної організації державної (публічної) влади, а також населення. Саме в такому широкому розумінні дає визначення О.П. Іщенко, який вважає, що адміністративно-територіальний устрій складається із територіального поділу та також позначає політико-правовий стан, який виникає на підставі такого поділу, будується система територіальних громад, органів місцевого самоврядування, державних і недержавних органів з метою забезпечення їх практичної діяльності [23, с. 60].

На думку Авакьян С., поняття «адміністративно-територіальний устрій» охоплює питання: системи територіальних одиниць, порядку їх утворення і ліквідації; віднесення населених пунктів і територій до тієї чи іншої категорії територіальних одиниць; встановлення і зміни меж територіальних одиниць; встановлення центрів одиниць, що включають декілька населених пунктів; найменування і перейменування територіальних одиниць, окремих населених пунктів, їх вулиць, площ та інших частин; реєстрації населених пунктів, обліку змін в адміністративно-територіальному устрої [36, с. 140].

В унітарних державах територія безпосередньо поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, а питання адміністративно-територіального устрою належать до відання центральної влади. Система

адміністративного (політико-адміністративного) територіального устрою унітарної держави в сучасних умовах складається із сукупності адміністративно-територіальних (політико-адміністративних) одиниць, яка в окремих випадках доповнюється автономними утвореннями.

Окремі науковці в якості самостійної категорії виділяють самоврядні одиниці, які повинні виступати просторовою основою місцевого самоврядування [37, с. 361 – 363]. Ідея самоврядних одиниць тісно пов'язана із концепцією регіоналістських держав таких, як Італія, Іспанія тощо. В таких державах територія складається із сукупності автономних утворень. Автономні утворення не мають власних конституцій, проте в конституціях держав за ними закріплюються певні повноваження, для здійснення яких вони видають місцеві закони. Основним правовим документом такої автономії є статут, який затверджується загальнодержавним парламентом. Феномен регіоналістських держав розглядають як стадію переходу від унітаризму до федералізму [38, с. 176–177]. На нашу думку, сучасний стан конституційного розвитку в Україні не дає підстав вважати адміністративно-територіальні одиниці самоврядними на кшталт частин регіоналістських держав.

На думку В. М. Шаповала, адміністративно-територіальна одиниця це виділена в межах держави або суб'єкта федерації частина території з метою здійснення в її межах владних функцій і повноважень. Адміністративно-територіальна одиниця може бути визначена як простір організації та діяльності місцевих органів влади [30, с. 155].

Конституційний Суд України розтлумачив, що адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [39]. Схожу інтерпретацію надав і Вищий адміністративний суд України [40].

2.2 Система адміністративно-територіального устрою України

Адміністративно-територіальний устрій, як відомо, є важливим елементом державної організації. Часто його використовують як ознаку, що відрізняє державу від інших соціальних формувань. Дослідники згодні в тому, що адміністративно-територіальна організація забезпечує раціональне здійснення публічної влади в просторовому вимірі держави. Інституційна будова держави, яка виглядає як система органів держави, відповідає адміністративно-територіальному устрою. Таким чином, система адміністративно-територіального устрою є складовою організацією системи публічної влади в державі.

Зв'язок адміністративно-територіального устрою з органами публічної влади прослідковується в низці законів, які встановлюють правовий статус державних органів місцевого рівня: територіальних органів центральних органів виконавчої влади [41], місцевих органів виконавчої влади [42], податкових органів [43], єдина система органів державної статистики України [44], система органів Державного реєстру виборців [45], органів державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців [46]. Система судів загальної юрисдикції та система органів прокуратури також побудовані за принципом адміністративно-територіального устрою [47, с. 190; 48].

У відповідності до адміністративно-територіального поділу організована також система місцевого самоврядування [49, с. 365]. До того ж, організація та проведення виборів та референдумів також засновані на адміністративно-територіальному устрої країни. Тож, з адміністративно-територіальним устроєм пов'язана організація політичної системи суспільства.

Відповідно до ст. 133 Основного Закону України систему адміністративно-територіального устрою України складають: АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. До складу України входять

АРК, 24 області та міста Київ і Севастополь, які мають спеціальний статус.

За даними електронного довідника «Україна. Адміністративно-територіальний устрій», станом на 1 лютого 2014 р. в Україні налічується 490 сільських районів, 111 районів у містах, 460 міст, з них 180 міст обласного значення та 278 міст районного значення, 885 селищ міського типу, 28397 сільських населених пунктів, з яких 1186 селищ та 27211 сіл, 783 селищних та 10279 сільських рад [50]. 25 міст мають районний поділ.

Вказані адміністративно-територіальні одиниці України поділяються на населені пункти (міста, села, селища) та регіони (АРК, області, райони). Тож, йдеться про двоступеневу систему адміністративно-територіального поділу. Зазначимо, що більшість західноєвропейських країн також має двоступеневу систему адміністративно-територіального устрою. Так, Великобританія поділяється на графства-округи, Нідерланди – на провінції-муніципалітети, Австрія – на землі-громади та окрему адміністративну одиницю – м. Відень, Фінляндія – на провінції-комуни [51, с. 25-26].

Населений пункт – це частина комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення та власну назву, а також зареєстрована в передбаченому законодавством порядку. Не відносяться до самостійних населених пунктів хутори та двори, невеликі поселення, що мають тимчасове значення і несталий склад поселення, а також поселення службового призначення в системі певної господарської галузі (будинки лісників, шляхових майстрів, будівлі залізничних служб, польові стани тощо). Ці об'єкти включаються до тих адміністративно-територіальних одиниць, на території яких вони розташовані.

Слід мати на увазі, що не кожен населений пункт є самостійною адміністративно-територіальною одиницею. Часто у сільській місцевості створюються так звані «сільради», тобто об'єднання кількох населених пунктів, жителі яких становлять одну територіальну громаду, яка обирає єдині для цих населених пунктів органи місцевого самоврядування. Існу-

вання «сільрад» як адміністративно-територіальних одиниць було передбачено Указом Президії Верховної Ради Української РСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12.03.1981. На сьогодні їх фактичне існування, навіть для цілей обліку, суперечить положенням Конституції України.

У той самий час не кожна адміністративно-територіальна одиниця низового рівня є самостійним населеним пунктом. У містах з районним поділом існують райони у містах, що територіально становлять невід'ємну частину відповідного населеного пункту (міста) і є самостійними адміністративно-територіальними одиницями.

У державному будівництві України іноді ще використовується практика створення «міськрад», які виникають внаслідок адміністративного підпорядкування місту інших міст, селищ, сіл чи, навіть, сільських округів із збереженням за ними статусу самостійних адміністративно-територіальних одиниць. У результаті утворюються складні адміністративно-територіальні утворення. За даними Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування, на сьогодні в межах юрисдикції органів місцевого самоврядування 61 міста обласного, республіканського (в Автономній Республіці Крим) значення функціонують 197 інших місцевих рад та їх виконавчих органів. Приклади існування подібних адміністративно-територіальних утворень наявні у Автономній Республіці Крим, 14 областях та м. Севастополі [52]. Зазначена ситуація породжує конфлікт компетенції та складну систему одночасного представлення інтересів територіальної громади кількома органами місцевого самоврядування базового рівня, що не відповідає конституційним ідеям

Таким чином, адміністративно-територіальною одиницею є не кожний населений пункт. Більш того, це складне поняття: воно передбачає один чи кілька населених пунктів з навколишніми землями, на яких розповсюджуються права єдиної для них територіальної громади та відповідних органів місцевого самоврядування, або частина населеного

пункту, на яку розповсюджуються права внутрішньоміської громади.

Населені пункти, які розташовані у межах території України, поділяються на сільські та міські [53]. Сільський населений пункт (сільське поселення) – єдине компактне місце проживання людей, зайнятих переважно в сільському господарстві та інших територіально розосереджених галузях, забезпечене об'єктами соціального та виробничого призначення [54].

Сільські населені пункти за чисельністю населення поділяються на групи: 1) значні (від 3,0 до 5,9 тис. чол. і більше); 2) великі (від 0,5 до 3,0 тис. чол.); 3) середні (від 0,2 до 0,5 тис. чол.); 4) малі (до 0,2 тис. чол.) [54]. За територіальною ознакою згідно з ДБН Б.2.4-1-94. виділяються такі групи сільських населених пунктів: село, селище, хутір [54].

Село – це сільське поселення, що характеризується усіма або більшістю ознак, вказаних у визначенні сільського населеного пункту. Селище – велике або значне сільське поселення, що є адміністративно-господарським центром. Ці населені пункти розташовуються при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах з переробки сільськогосподарської продукції тощо. Інші населені пункти, що мають комунальну та соціальну інфраструктуру та переважна частина населення яких зайнята у промисловому виробництві або соціально-культурній сфері, теж можуть відноситись до категорії селищ. О. В. Батанов стверджує, що тривалий час такі населені пункти мали назву «селище міського типу» (до 1925 р. – «містечко») [55, с. 808]. Оскільки чинною Конституцією не передбачено існування селищ міського типу, не визначено статусу вже існуючих смт, слід невідкладно визначити правовий статус селищ міського типу та створити нормативне, фінансове підґрунтя і механізм для їх перетворення на легалізовані категорії адміністративно-територіальних одиниць, зокрема на селища. Очікується, що це буде зроблено із прийняттям Закону «Про засади адміністративно-територіального устрою України».

Поселеннями міського типу виступають селища міського типу та міста.

Містом є населений пункт, що сформувався історично природним шляхом або створений за ініціативою держави, який відповідно до законодавства віднесено до категорії міст, і в межах території якого на публічних засадах самоорганізується та функціонує міська територіальна громада, що має специфічну економічну, екологічну, технічну, соціально-культурну інфраструктуру, організацію політичного і суспільного життя та визначені й закріплені Конституцією, законами України та статутом територіальної громади міста права щодо вирішення питань місцевого та державного значення [56, с. 7]. Подібне визначення міста наводить також О. Батанов [55, с. 475-476]. Місто є основною соціально-економічною та адміністративною одиницею України.

Поняття міста як адміністративно-територіальної одиниці та міста як населеного пункту не є тотожними. Місто як населений пункт є частиною комплексно заселеної території України, яка склалася внаслідок господарської та іншої суспільної діяльності, має сталий склад населення, власну назву та зареєстрована в порядку, передбаченому законом. Місто як адміністративно-територіальна одиниця, на думку Шкабаро В.М., виступає просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування [56, с. 7].

Міста, залежно від проектної кількості населення на розрахунковий термін, поділяються на такі групи: 1) найзначніші (крупніші) (понад 1000 тис. чол.); 2) значніші (крупні) (понад 500 до 1000 тис. чол.); 3) великі (понад 250 до 500 тис. чол.); 4) середні (понад 50 до 250 тис. чол.); 5) малі (понад 10 до 50, а також до 10 тис. чол.). До групи малих міст входять селища міського типу [57].

Значну увагу дослідників традиційно привертає поділ міст за значенням у державі на міста районного, обласного, республіканського в Автономній Республіці Крим значення та міста зі спеціальним статусом.

До категорії міст районного значення належать міста, а також можуть бути віднесені селища, які мають промислові підприємства, комунальне

господарство, житловий фонд, мережу соціально-культурних закладів і підприємств побуту, з кількістю населення понад 10 тис. жителів, з яких не менш як дві третини зайняті у промисловості, торгівлі, сферах управління, культури чи послуг.

До міст обласного, республіканського в АРК значення можуть бути віднесені міста, які є економічними та культурними центрами, мають розвинену промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд, з кількістю населення понад 50 тис. жителів, якщо для подальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно встановити безпосереднє керівництво ними з боку обласних організацій. В окремих випадках до категорії міст обласного значення може бути віднесено міста з кількістю населення менш як 50 тис. чоловік, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення, близьку перспективу подальшого економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення.

Містами зі спеціальним статусом, який визначається законами України, є Київ та Севастополь. Особливості м. Києва обумовлені тим, що виконує функцію столиці України. Столиця виступає політичним та адміністративним центром держави. Спеціальний статус Києва, особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у ньому, адміністративно-територіальний устрій міста визначені Законом України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. (із змінами). Так, систему адміністративно-територіального устрою м. Києва становлять райони в місті. Статтею 3 Статуту територіальної громади м. Києва визначено, що райони у місті утворюються Київською міською радою, а встановлення та зміна меж території районів у м. Києві вирішується Київською міською радою відповідно до законодавчих актів України [58].

Що ж до статусу м. Севастополя, то поки не прийнято спеціального закону з цього питання, хоча проекти такого акту вже подавалися на розгляд Верховної Ради України. Спеціальний статус м. Севастополя повинен

обумовлюватися функціями, які він виконує у зв'язку із розташуванням на його території інфраструктури військових баз Військово- Морських сил України та Чорноморського флоту Російської Федерації. Статтею 5 Закону України «Про Автономну Республіку Крим» визначено, що м. Севастополь є адміністративно-територіальною одиницею загальнодержавного підпорядкування і не входить до складу Автономної Республіки Крим [59].

Особливе значення у державі мають малі міста, оскільки вони становлять 3/4 загальної кількості міст України. Станом на 1 січня 2003 р. в Україні нараховувалося 350 малих міст, в яких проживало майже 13 відсотків населення країни (близько 19 відсотків міського населення). У тому числі налічувалося 15 міст з чисельністю населення до 5 тис. чоловік, 66 міст – від 5 до 10 тис. чоловік, 160 міст – від 10 до 20 тис. чоловік, 109 міст – від 20 до 50 тис. чоловік [60].

На законодавчому рівні здійснена класифікація малих міст. За типологією малі міста поділяються на: 1) міста, що прилягають до центрів систем розселення; 2) міста, що мають значні рекреаційний та оздоровчий потенціали; 3) міста, що мають значні природний та історико-культурний потенціали; 4) міста – центри сільськогосподарських районів; 5) монофункціональні міста [60].

За питомою вагою населення, зайнятого в різних сферах економічної діяльності, виділяють такі категорії малих міст: 1) міста з переважно промисловими функціями; 2) транспортні вузли; 3) санаторно-курортні та рекреаційні центри; 4) історичні, історико-архітектурні, культурні та туристичні центри; 5) адміністративні центри районів; 6) господарські центри місцевого значення; 7) центри низових локальних систем розселення, що виконують функції з надання соціально-культурних, комунально-побутових та інших послуг населенню [60].

У юридичній літературі запропоновано таку комплексну класифікацію міст: 1) за критерієм чисельності населення – малі, середні, великі, крупні, надзвичайно крупні, міста-мільйонери; 2) залежно від функціонального

призначення міста в державі – столиця держави, столиця автономної республіки, багатофункціональні, промислові, монофункціональні промислові, промислово-транспортні, транспортні, курортно-оздоровчі (рекреаційні) міста, міста – центри агропромислових комплексів, міста – військові центри, спеціалізовані науково-експериментальні міста, міста зі статусом спеціальних (вільних) економічних зон, міста-полігони державно-правового експерименту, міста – державні історико-культурні заповідники [56, с. 8], міста – зони надзвичайної екологічної ситуації, міста – гірські населені пункти [61]; 3) з урахуванням адміністративного і соціально-економічного значення: міста республіканського, обласного, районного значення і міста зі спеціальним статусом; 4) залежно від внутрішньо-муніципального територіального устрою: міста з районним поділом, міста без районного поділу та міста, які мають у своєму складі інші населені пункти; 5) залежно від характеру механізму здійснення міської влади та форм управління міськими справами: міста з системою місцевого самоврядування та міста з системою співіснування органів міського самоврядування та органів виконавчої влади; 6) за часом і причинами виникнення: міста, що виникли в античний період, старі міста, що виникли в княжу добу і період Середньовіччя, міста, що з'явилися під впливом монархічного правління у Російській імперії, нові міста, що виникли у період новітньої історії.

У цілому ж, характерний для останньої чверті ХХ – початку ХХІ ст. високий рівень урбанізації міст призвів до їх якісного переродження та перетворення у нові форми існування, такі як агломерації та мегаполіси. Але їх правовий статус поки не дістав належного нормативного закріплення в Україні.

Тепер перейдемо до розгляду особливостей адміністративно-територіальних одиниць регіонального рівня. Регіон (фр.– область, район) – це складова територіального устрою держави, яка являє собою певну географічну спільність, територіальну та природно-господарську (зі схожими умовами соціально-економічного розвитку) цілісність і обумовлює

можливість створення системи органів управління, що дає можливість здійснення ефективного самоврядного та державного управління регіональним розвитком у межах єдиної державної соціально-економічної політики [62, с. 7]. Регіон є ключовим поняттям у регіональній науці, а останнім часом і у правовій науці. Регіони виділяються з території відповідно до певних цілей і завдань, найголовнішою з яких є управління розвитком регіону. Регіони можуть бути будь-якого розміру – від міста (або району у великому місті) до величезних регіонів усередині континенту. У разі виділення всередині країни, він є основною складовою частиною територіального устрою держави, щодо якої здійснюється єдина політика державного регіоналізму і яка має організаційну відокремленість, цілісність, економічну та географічну самодостатність, право місцевого самоврядування, систему державних органів, які є елементами (підсистемами) державної структури влади і управління країною. У такому випадку під регіоном може розумітися найбільша адміністративно-територіальна одиниця рівня, яка має виборну владу, відносну юридичну самостійність та власний бюджет. Безвідносно до цілей територіального управління регіон може означати частину країни, що історично склалася і характеризується специфічними природно-кліматичними умовами та відносно стійкими економічними й соціально-демографічними особливостями, певною спрямованістю розвитку продуктивних сил, особливими традиціями у праві.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів», регіон – територія Автономної Республіки Крим, області, міст Києва та Севастополя. У вітчизняній літературі до регіонів нерідко відносять також райони.

Слід зазначити, що російськомовні назви «область» та «район» дісталися Україні в спадок від радянського минулого, а точніше були нав'язані їй у 1932 році, і не відбивають національної самобутності, на яку, безперечно, заслуговує така волелюбна нація як українська. Можна сказати,

що такі назви є рудиментами колоніального минулого України і тепер, коли вона має можливість самостійно будувати свою державність, цілком доречно ставиться питання про заміну термінів «область» та «район» на такі, що відповідають національній історії, мові та традиціям, про що будемо говорити у наступному підрозділі.

Отже, район – це частина території області переважно з агропромисловим характером економіки, транспортною, інформаційною, політичною, соціальною та культурною інфраструктурою, спрямованою на забезпечення взаємозв'язків між сільськими та міськими населеними пунктами (селами, селищами, містами районного значення), що входять до складу району як самостійні адміністративно-територіальні одиниці.

На думку П. Ткачука, під поняттям «район» пропонується розуміти цілісну соціально-економічну складову частину області, переважно з агропромисловим характером економіки, в якій поєднуються державне управління і місцеве самоврядування, що покликані забезпечувати функціонування, зв'язки та просторову єдність територіальних громад і представляти їх спільні інтереси [35, с. 11-12].

На законодавчому рівні розрізняються промислові та сільські райони. За законом «Про стимулювання розвитку регіонів», промисловий район – це район, в якому частка зайнятих у промисловості перевищує частку зайнятих у сільському господарстві, а також райони, на території яких розташовані закриті або перебувають у стадії закриття вугледобувні та вуглепереробні підприємства. Сільський район – це район, в якому частка зайнятих у сільському господарстві перевищує частку зайнятих у промисловості. Основу сільського району становлять сільські населені пункти, а основна маса населення – селянство. На базі цієї адміністративно-територіальної одиниці слід проводити заходи із відродження селянства як ефективного землевласника, носія національно-культурних, духовних та моральних цінностей [63]. Відповідно до міжнародних актів Україна повинна забезпечувати у сільських районах адекватний рівень інфраструктури,

суспільних послуг та можливостей працевлаштування [64].

В останні десятиліття в науковій літературі поширився термін «економічний район», який виник у зв'язку із концентрацією виробництва біля міських агломерацій або мегаполісів, що мають великі фінансові, людські ресурси, розвинуту інфраструктуру. Тож, економічний район стає структурним комплексом виробничого та/або невиробничого сектора економіки, що забезпечує економічну активність самого району та виконує позарегіональні функції. Проте, визначення економічних районів в рамках існуючих адміністративних меж територіальних одиниць становить проблемне питання, тому що їх кордони не співпадають із кордонами адміністративно-територіальних одиниць.

Цікаво, що в різних країнах в залежності від національної специфіки питання створення регіонів вирішують по-різному. Але в багатьох випадках в основі регіонів є утворення, що історично та економічно склалися.

Наступним можливим шляхом є створення так званих планових або програмних регіонів, які формуються через комбінування адміністративно-територіальних одиниць та не передбачають змін адміністративного поділу, які спостерігаються, наприклад, в ФРН та в Великобританії [31, с. 53].

Ми вважаємо, що для покращення територіального устрою держави саме районний рівень є базовим. До того ж, питання районного поділу має комплексний характер, а значить, що воно повинно вирішуватися з урахуванням різних чинників: правових, політичних, економічних, адміністративних, національно-етнічних тощо.

Наступною ланкою адміністративно-територіального устрою регіонального рівня є область. Область – це адміністративно-територіальна одиниця, що склалась у межах території України і характеризується певними історичними, економічними, екологічними, географічними, демографічними особливостями. Область утворюють райони та міста обласного значення. В Україні область виступає територіально-просторовою базою для побудови обласних органів виконавчої і судової влади, прокуратури, організації

референдумів, загальнодержавних і місцевих виборів, для розбудови структур політичних партій, громадських організацій тощо.

Особливістю областей, втім як і районів як адміністративно-територіальних одиниць в Україні є те, що вони виступають одночасно просторовою основою місцевого управління та місцевого самоврядування. Тому правовий статус областей та районів в Україні обумовлюється їх подвійною природою: з одного боку вони є ланками адміністративної державної системи, а з іншого – об'єднаннями місцевих громад, але не повноцінними самостійними самоврядними одиницями.

Не можна залишити поза увагою райони у містах. Саме вони є просторовою межею функціонування територіальної громади всередині міст. Район у місті є суб'єктом адміністративно-територіального устрою за Конституцією України і самостійною статутною категорією у відносинах власності, бюджету, фінансів, землевпорядкування, фіскальних стосунків з юридичними і фізичними особами, виступаючи як представник територіальної громади, наділений правом на місцеве самоврядування [65, с. 551].

На колізії у конституційно-правовому статусі районів у містах окрему увагу звернув А. Селіванов. Він зазначає, що ці територіальні одиниці віднесені, згідно зі ст. 133 Конституції України, до самостійних суб'єктів адміністративно-територіального устрою, натомість статті 140, 143 Основного Закону називають правосуб'єктним утворенням громадської спільності не їх, а лише міста, селища і села [65, с. 553]. Відповідно до ст. 142 Конституції матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування в районах у містах є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальної громади району у місті.

Організація управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Конституційним Судом України було роз'яснено, що під поняттям «організація управління районами в містах», що міститься в ч. 5 ст.

140 Конституції України, треба розуміти повноваження міських рад як органів місцевого самоврядування в містах з районним поділом приймати рішення щодо: матеріально-фінансового та організаційного забезпечення здійснення місцевого самоврядування в районах міста; утворення чи неутворення в місті районних рад та в разі їх утворення визначення обсягу і меж повноважень районних рад; адміністративно-територіального устрою та з інших питань у межах і порядку, визначених Конституцією та законами України [66].

Частиною 2 ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що у містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради відповідно до цього закону можуть утворюватися районні у місті ради. В абз. 3 п. 2 розділу V Закону зазначено, що рішення про проведення референдумів територіальних громад міст з районним поділом щодо утворення (неутворення) районних у містах рад відповідно до ст. 5 Закону приймаються на вимогу не менш як однієї десятої членів цих громад або половини від загального складу депутатів відповідних міських рад. Рішення міських рад з цього питання приймаються з урахуванням думки районних у містах рад та членів територіальних громад цих міст. Рішення територіальних громад міст з районним поділом або міських рад повинні бути прийняті не пізніше як за шість місяців до дня проведення чергових виборів.

На жаль, нерідкими є випадки порушення міськими радами порядку прийняття відповідних рішень про ліквідацію районних у містах рад без обов'язкового врахування думки самих районних у містах рад та позиції членів відповідних територіальних громад. Нерідко проводиться вибіркове опитування думки у локальних груп населення або лише у депутатів рад. З цього приводу можна навести приклад, коли у м. Вінниці, незважаючи на рішення районних у місті рад про доцільність існування цих представницьких органів та непроведення відповідного місцевого референдуму, міська рада прийняла рішення про ліквідацію районних у місті

рад. Лише в результаті судового розгляду за позовом районних рад Вінницьким обласним арбітражним судом 10 листопада 1998 р. було відновлено законність та визнано недійсним рішення міської ради. Болючими наслідками таких порушень є ліквідація за рішеннями міських рад управлінських структур, які забезпечують надання соціальних послуг населенню районів в місті (податкових інспекцій, санепідемстанцій, фінансових, освітніх відділів, відділів з питань підприємництва тощо) [65, с. 554].

Ще звернемо увагу на питання визначення меж адміністративно-територіальних одиниць. Оскільки спеціального закону про територіальний устрій поки нема, воно регулюється Земельним кодексом України. Відповідно до ст. 173 Земельного кодексу України межу району, села, селища, міста, району у місті визначено як умовну замкнену лінію на поверхні землі, що відокремлює територію району, села, селища, міста, району у місті від інших територій [67]. Але Земельний кодекс України залишає поза увагою питання адміністративних кордонів областей та Автономної Республіки Крим. Втім Земельний кодекс закріплює положення, що межі району, села, селища, міста, району у місті встановлюються і змінюються за проектами землеустрою. Проекти землеустрою щодо зміни меж населених пунктів розробляються з урахуванням генеральних планів населених пунктів. Проекти землеустрою щодо встановлення та зміни меж адміністративно-територіальних утворень у ст. 186 Земельного кодексу України, яка регламентує порядок розгляду та затвердження землевпорядної документації, не передбачені. Але у Законі «Про землеустрій» містяться лише загальні декларативні положення з цього приводу [68].

Свого часу проекти землеустрою щодо зміни меж населених пунктів розроблялися і з урахуванням техніко-економічних обґрунтувань (далі – ТЕО). Використовувалися ТЕО розвитку населеного пункту, що розроблялися у вигляді концепції розвитку міста, селища як стадія розробки генерального плану міського населеного пункту [69, с. 386].

Технічні аспекти встановлення меж регламентуються різного роду методичними та рекомендаційними актами, наприклад, «Технічними вказівками по складанню проектів встановлення меж сільських населених пунктів», схваленими науковою радою Українського науково-дослідного і проектно-вишукувального інституту по землеустрою та затвердженими Держкомземом України 30.10.1991 р. [69, с. 400] (в частині, що не суперечить чинному законодавству). Цим актом встановлено, що проекти встановлення меж сільських населених пунктів розробляються на підставі завдання на проектування, яке складається сільською радою одночасно для всіх сіл, розташованих на території сільради.

Межі адміністративно-територіальних утворень посвідчуються державним актом України на межі адміністративно-територіального утворення, форма та порядок видачі якого встановлюються Верховною Радою України. Але на сьогодні Верховна Рада не визначила форми та порядку видачі таких державних актів. Окремі науковці обстоюють позицію про недоцільність та шкідливість посвідчення меж адміністративно-територіальних утворень державними актами та пропонують виключити ст. 176 із Земельного кодексу [70, с. 36].

Зупинимось окремо на особливостях адміністративно-територіального устрою України з точки зору його ієрархічності. У світі історично склалося декілька систем адміністративно-територіального устрою: дво-, три- та чотириланкові. Наприклад, у Франції до адміністративно-територіальних одиниць належать комуна, кантон, округ, департамент і регіон; в Італії – комуна, провінція, область; в Англії – округ і графство; у ФРН – громада і округ; в Бельгії – округ і провінція. Окремі невеликі держави світу не мають внутрішнього територіального поділу, тому їх можна віднести до держав із одноланковими системами адміністративно-територіального устрою. Більшість держав світу мають триланковий адміністративно-територіальний устрій.

Що ж до рівнів адміністративно-територіального устрою України, то

думки правників з цього приводу різняться. Більшість із них сходяться на думці, що в Україні склався трирівневий устрій території, проте у змісті окремих рівнів адміністративно-територіального устрою погляди розходяться.

Л. Шевчук та Я. Шевчук вважають, що до вищого рівня адміністративно-територіального устрою належать такі адміністративно-територіальні одиниці, як: АРК, області та міста Київ і Севастополь; до середнього рівня: райони і міста обласного підпорядкування; до нижчого: райони в містах, міста районного підпорядкування, селища і села.

На думку М. Корнієнка, до первинного рівня адміністративно-територіального устрою належать села, селища, райони у містах та міста без районного поділу, до середнього рівня – райони та міста з районним поділом, до вищого – АРК, області, міста зі спеціальним статусом Київ та Севастополь [32, с. 22]. Зазначену класифікацію можна доповнити фактично існуючими адміністративно-територіальними одиницями, додавши до первинного рівня такі одиниці, як селища міського типу та сільради.

Відповідно до Державного класифікатора об'єктів адміністративно-територіального устрою України [71] об'єкти класифікації (адміністративно-територіальні одиниці) поділяються на чотири рівні ієрархічної класифікації: до першого рівня належать АРК, області, міста, що мають спеціальний статус, який визначається законами України; до другого – міста обласного підпорядкування, райони АРК чи області, райони у містах, що мають спеціальний статус, який визначається законами України; до третього – міста районного підпорядкування, райони у містах обласного підпорядкування, селища міського типу, сільські ради; до четвертого – села, селища.

На нашу думку, триланкова структура системи адміністративно-територіального поділу України є доцільною та відповідає Європейській системі кодифікації №1118.

2.3 Адміністративно-територіальна реформа в Україні та її реалізація: проблемний аспект

Слід констатувати, що Україна отримала в спадок адміністративно-територіальну систему радянського типу, яка викликає багато критичних питань, починаючи з термінології, що не відбиває національні традиції, та змістовного характеру, оскільки не відповідає потребам сучасної державної організації та не враховує потреби місцевого самоврядування, та економіки на місцевому рівні: промисловості, транспорту, раціонального розміщення продуктивних сил тощо.

Ще в проекті Концепції реформи адміністративно-територіального устрою в Україні, який був розроблений Мінрегіонбудом, зазначається перелік проблем, які потрібно вирішити в ході реформування:

- невпорядкованість структури адміністративно-територіального устрою України;
- неврегульованість статусу деяких адміністративно-територіальних одиниць, відсутність єдиної системи та порядку віднесення їх до відповідної категорії;
- інституційна недостатність багатьох адміністративно-територіальних одиниць;
- віднесення до системи адміністративно-територіальних одиниць населених пунктів, невідповідність реально існуючих категорій населених пунктів, визначеним Конституцією України;
- надмірна диференціація за кількістю населення, площею, іншими параметрами між адміністративно-територіальними одиницями одного рівня;
- невідповідність статусу багатьох адміністративно-територіальних одиниць їх кадровому, ресурсному та організаційному потенціалу;
- наявність у складі адміністративно-територіальної одиниці інших адміністративно-територіальних одиниць цього ж рівня;
- невідповідність адміністративно-територіальних одиниць

рекомендаціям до адміністративно-територіальних одиниць Європейського Союзу;

— наявність у межах території деяких адміністративно-територіальних одиниць територій, що належать іншим адміністративно-територіальним одиницям цього ж рівня адміністративно-територіального устрою;

— нераціональне розмежування між окремими адміністративно-територіальними одиницями;

— надмірна кількість адміністративно-територіальних одиниць базового (понад 12 тис.) та районного рівня (488), що знижує ефективність управління територіями та контролю [72].

Із 12 тис. існуючих територіальних громад більш ніж половина – з чисельністю населення менше 3 тис. чоловік. З них 4809 сільських рад мають менше однієї тисячі жителів. 1129 територіальних громад – з населенням менше 500 чоловік. У більшості з них не утворено виконавчих органів місцевих рад. Дотаційність 5 419 місцевих бюджетів становить понад 70%, 483 територіальні громади на 90% утримуються за рахунок коштів державного бюджету [72].

Враховуючи вищевказані застарілі проблеми, необхідність адміністративно-територіального реформування в Україні зазвичай не викликає заперечень, викликає широку підтримку в науковому середовищі та у практиків. Підходи вчених різняться лише у частині визначення механізму її втілення. Окремі фахівці наполягають на необхідності негайної широкомасштабної адміністративно-територіальної трансформації (Т. Ковальчук, С. Тулуб, О. Кучеренко та ін.), інші обґрунтовують доцільність лише удосконалення адміністративно-територіального устрою (М. Дністрянський, А. Доценко, М. Долішній та ін.), треті висловлюються про недоцільність кардинальних змін у цій сфері та можливість вирішення існуючих проблем шляхом приведення чинного устрою у відповідність до положень Конституції та законів України (Є. Кулик, С. Яковенко та ін.) [73, с. 138-142].

У чому ж повинна полягати така реформа, тобто якими мають бути її правова природа, мета, завдання, способи здійснення?

Реформа як явище соціальної дійсності є різновидом розвитку, який здійснюється свідомо з певною метою змінити будь-що. Такий розвиток можливий лише шляхом людської діяльності, яка відповідно носить суспільний характер. Отже, реформа можлива лише у межах суспільних відносин, тобто реформа є категорією суспільного розвитку.

Проте нас цікавить правовий бік адміністративно-територіальної реформи. У цілому на правовому рівні реформу адміністративно-територіального устрою розглядають як різновид конституційно-правових відносин, а процес реформування відносин адміністративно-територіального устрою – як цілеспрямовану перетворюючу діяльність уповноважених суб'єктів. Обов'язковим суб'єктом цих відносин є держава в особі уповноважених органів.

Способи здійснення адміністративно-територіальних реформ поділяються на еволюційні та революційні. І, як показує досвід, саме еволюційне перетворення забезпечує суспільство від різного роду невиправданих втрат у процесі досягнення реформаційних цілей. З огляду на це пріоритетним інструментом і шляхом проведення реформи стає правове регулювання.

Метою реформи адміністративно-територіального устрою є побудова раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів (фінансових, кадрових, інформаційних тощо), сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики [74, с. 155].

Мета адміністративно-територіальної реформи має специфічні засоби її досягнення. У законодавстві їх називають завданнями адміністративно-територіальної реформи. Виходячи із завдань, встановлюються напрями діяльності із реформування адміністративно-територіального устрою.

Початком реформи слід визнати момент прийняття уповноваженим органом рішення про проведення реформи. Чинна адміністративно-територіальна реформа була офіційно започаткована з ініціативи Президента України ще 22 липня 1998 р. [75]. Перший етап реформи, який полягав у законодавчому, ресурсному (фінансово-економічному) і експериментальному забезпеченні трансформації існуючої організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування, планувалося завершити до 2004 р. За результатами першого етапу перетворень, державно-правових експериментів, пов'язаних із формуванням територіальних громад і вдосконаленням територіальної структури управління, мав розпочинатися другий етап реформи. Завданнями другого етапу було визначено трансформацію низової ланки системи адміністративно-територіального устрою України (село, селище та місто), формування комунальних об'єднань територіальних громад, розмежування сфери відповідальності щодо надання державних та громадських послуг місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях управління. За результатами планувалося внести певні зміни до Конституції України щодо конкретизації та уточнення окремих положень про територіальний устрій та місцеве самоврядування. Однак цього поки що не зроблено. Другий етап реформи мав завершитися по спливу чергового строку повноважень Верховної Ради України та Президента України, тобто орієнтовно до 2009 р. Третій етап реформи передбачає трансформацію територіального устрою України з метою оптимізації структури управління на регіональному рівні, наближення прийняття управлінських рішень до населення, запровадження нових фінансово-бюджетних механізмів, раціоналізації функцій місцевих державних адміністрацій.

Треба сказати, що попри чисельні недоліки у виконанні етапів реформування за останні п'ять років були зроблені суттєві кроки. Дуже важливим стало масштабне об'єднання місцевих громад на підставі нещодавно прийнятого відповідного закону України «Про добровільне

об'єднання територіальних громад» від 2015 року.

На травень 2020 року Кабінет Міністрів України затвердив усі 24 перспективних плани формування територій громад областей, а отже країна фактично отримала модель нового адміністративно-територіального устрою на базовому обласному рівні. На підставі цього факту Міністр розвитку громад та територій України, Олексій Чернишов, вважає, що основний етап адміністративно-територіальної реформи наближається до завершення, а децентралізація виходить на фінішну пряму. Перспективні плани стануть основою нового адміністративно-територіального устрою України базового рівня. Показово, що вже за новим територіальним поділом в жовтні-листопаді 2020 року в Україні відбулися вибори до місцевих рад.

Наступний крок – це внесення на розгляд Парламенту проекту акту про ліквідацію та створення нових районів. Таким чином, при затвердженні територій громад і створенні нових районів можна говорити про завершення основного етапу реформи адміністративно-територіального устрою. Також після затвердження територіального устрою на рівні громад і районів планується внесення змін або ж нові редакції Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», щоб чітко розмежувати повноваження між органами влади. Крім цього, буде внесено до Парламенту проект закону про засади адміністративно-територіального устрою, яким визначатиметься порядок внесення змін до адміністративно-територіального устрою [76].

Тож, за час проведення адміністративно-територіальної реформи є певні нормативно-правові, організаційні та економічні здобутки, передусім, йдеться про те, що консолідація фінансових, економічних, людських та інших ресурсів шляхом об'єднання територіальних громад сільського, селищного та міського рівня, дозволяє більш ефективно вирішувати питання місцевого значення. Так, у ході виконання Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [77] станом на 1 січня 2019 року утворено 876 територіальних громад, місцеві

бюджети яких зросли до майже 234 млрд. грн., у власність територіальних громад передано 1, 5 млн. га земель сільськогосподарського призначення [78].

Але сьогодні стає очевидним, що реалізація в Україні адміністративно-територіальної реформи стикається з багатьма труднощами. У зв'язку із обмеженістю формату дослідження зупинимось на окремих проблемних аспектах реформування адміністративно-територіального устрою України. Одним з таких аспектів є створення громад або територіальних громад як низової ланки територіального устрою. Треба вказати на важливе нововведення: загаданий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 05.02.2015 р. № 157-VIII, додав до системи адміністративно-територіальних відносин поняття «територіальна громада». Хоча це поняття законодавець не визначив, проте за змістом Закону територіальна громада вказана як діючий суб'єкт права. За висновком Конституційного Суду України громадою визнається адміністративно-територіальна одиниця, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів з відповідною територією, що має визначені межі та управління якою здійснюється органами місцевого самоврядування відповідно до закону [79]. Подібне визначення дається і науковцями під керівництвом І.О. Кресіної [73, с. 23]. Згідно з Пояснювальною запискою до урядового проекту Закону України «Про об'єднання територіальних громад», розробленого Мінрегіоном України (реєстр. № 9590 від 14.12.2011 р., територіальна громада, як адміністративно-територіальна одиниця – це відносно відокремлена частина єдиної, цілісної території держави, що є просторовою основою для організації та діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Теоретична проблема полягає у тому, що поняття «громада» або його еквівалент «територіальна громада» інтерпретується в двох значеннях – як населення (множина індивідів) і разом з тим, як частина території держави. Зрозуміло, що у другому значенні – як частина території до того ж яка розуміється діючим суб'єктом тобто як юридична особа – поняття «громади»

або «територіальної громади» породжує протиріччя із системою адміністративно-територіального устрою України, яка закріплена Конституцією, і не передбачає такого елементу. Аналогічну конструкцію можна зустріти, наприклад, і в Польському законодавстві: за ст. 1 польського закону «Про гмінне самоврядування» під гміною розуміється як самоврядна громада, так і відповідна територія.

На нашу думку, розуміння громади або територіальної громади як адміністративно-територіальної одиниці не безспірне. Підтвердження цього висновку виникло у зв'язку із розглядом Верховною Радою України законопроекту «Про засади адміністративно-територіального устрою» від 24.01.2020 р., на який покладали великі сподівання, проте поки не здійсненні, оскільки цей законопроект на підставі суттєвих зауважень був знятий з розгляду парламентом. Додамо, що прийняття цього закону тягло значні зміни у низці дуже важливих законів: Земельного кодексу України, законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про Кабінет Міністрів України», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеві вибори», «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань», «Про географічні назви», «Про землеустрій».

У висновку Головного науково-експертного управління зазначено, що найголовнішим недоліком цього проекту є невідповідність питань адміністративно-територіального устрою конституційним нормам. Зокрема, йдеться про пропозицію доповнити систему адміністративно-територіального устрою України таким елементом, як «громада», який не передбачений Основним Законом. Хоча у законах України «Про місцеве самоврядування» та «Про добровільні об'єднання територіальних громад» зустрічається термін «громада», але у ст. 133 Конституції України не передбачено такого елементу системи адміністративно-територіального устрою. Зміна конституційно закріпленого адміністративно-територіального устрою у порядку реформування не може відбуватися за допомогою звичайного закону. А тому, необхідно попередньо внести відповідні зміни до

норм Конституції України.

Неприйнятність введення нового терміну «грумада» обумовлюється також і іншими причинами. Поняття «адміністративно-територіальна одиниця» розуміється як частина території України з визначеними в установленому цим Законом порядку межами, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 1 проекту). І поняття «грумади» розуміється як територія, про що свідчать такі характеристики, як «межі грумади» (ч. ч. 1, 2, 5, 6) та «площа сільської грумади» (ч. 4) тощо. Необхідно звернути увагу і на те, що у тексті проекту, крім нового терміну «грумада» містяться також згадки про «територіальну грумаду» (ч. 2 ст. 9; ч. 6 ст. 12 проекту). Але треба наголосити, що в Конституції України поняття «територіальної грумади» визначається в зовсім в іншому аспекті, як жителів «села чи добровільного об'єднання у сільську грумаду жителів кількох сіл, селища та міста». Отже, у проекті, по суті, відбувається заміщення визначеного Конституцією України поняття «територіальна грумада» на дуже схоже поняття «грумада», в яке, однак, вкладається зовсім інший зміст як частини території [80].

Ще одним із проблемних питань є логічна послідовність територіального реформування. Є прихильники того, що адміністративно-територіальну реформу слід здійснювати одночасно із іншими реформами, і прихильники протилежної думки - про впровадження послідовного реформування в контексті здійснення економічної, політичної, соціальної реформи, яку відстоює М. Пухтинський [81, с. 33; 82, с. 220]. Ф.Панасюк переконує, що лише «логічна вибудованість у часі трьох реформ: адміністративно-територіальної, податкової та бюджетної, найважливішим компонентом яких є реформа міжбюджетних відносин, покликана створити умови для прозорого і прогнозованого розподілу матеріальних та фінансових ресурсів» [83, с. 39]. Ми схилиємось до думки, що смисл адміністративно-територіальної реформи не зводиться до перегляду та змін територіальних

меж адміністративних одиниць. На нашу думку, успішність адміністративно-територіальної реформи обумовлена проведенням інших реформ, які створять необхідні умови для реалізації стратегічних завдань демократичних перетворень в публічному управлінні, кінцевою метою яких повинне стати покращення життя на рівні місцевих громад та їх громадян. Очевидно, що територіальні зміни не будуть ефективними без успіхів в економіко-господарській, соціальній, судовій, а можливо й культурній сферах.

Для успішної реалізації адміністративно-територіальної реформи дуже важливими стають питання розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, питання відносин між різними видами бюджетів, питання ефективного функціонування охорони здоров'я, соціального забезпечення, освіти тощо, які потрібно вирішити.

В науково-концептуальному плані потрібно виробити стратегічну модель нового адміністративно-територіального устрою України, яку необхідно закріпити Основному законі України в ході конституційної реформи. На підставі нових конституційних норм можна буде приймати та змінювати звичайні (органічні) закони відповідно до проведених конституційних змін.

Бажано мати чітке уявлення того, як положення та завдання адміністративно-територіальної реформи узгоджуються із реформою на рівні державного управління, місцевого самоврядування (децентралізації), фінансової реформи.

Висновки до розділу 2

Територіальна організація держави позначається в науці багатьма термінами. Термінологічна множинність, на нашу думку, є проявом того, що територіальна організація є складним і багатоелементним явищем, яке охоп-

лює собою адміністративний, економічний і спеціальний аспекти, за якими, власне, і передбачає територіальний поділ на райони, або спеціальні округи, наприклад, виборчі, військові, освітні округи.

Визначення поняття територіального устрою держави залишається дискусійним. На нашу думку, вдалим є визначення територіального устрою як системи взаємовідносин між державою в цілому, тобто її центральною владою, і територіальними складовими частинами, а точніше – з їх населенням та діючими там органами публічної влади.

Адміністративно-територіальний устрій є складовою територіальної організації, але це поняття не правильно обмежувати лише поділом території. Ми приєднуємось до комплексного розуміння адміністративно-територіального устрою держави, який охоплює як організацію території держави, так і аспекти територіальної організації державної (публічної) влади, а також населення.

Ми не підтримуємо думку окремих учених вважати просторовою основою місцевого самоврядування самоврядні одиниці (Кравченко В.), тому що ідея самоврядних одиниць тісно пов'язана із концепцією регіоналістських держав таких, як Італія, Іспанія тощо.

На нашу думку, триланкова структура системи адміністративно-територіального поділу України є найбільш доцільною та такою, що відповідає Європейській системі кодифікації №1118.

Задля удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України, на нашу думку, слід невідкладно визначити правовий статус селищ міського типу та створити нормативне, фінансове підґрунтя і механізм для їх перетворення на легалізовані категорії адміністративно-територіальних одиниць, зокрема на селища, прийнявши Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України».

Вважаємо, що наступним можливим шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи є створення так званих планових або програмних регіонів, які формуються через комбінування адміністратив-

но-територіальних одиниць та не передбачають змін адміністративного поділу, які спостерігаються, наприклад, в ФРН та в Великобританії.

Ми вважаємо, що для покращення територіального устрою держави саме районний рівень є базовим. До того ж, питання районного поділу має комплексний характер, а значить, що воно повинно вирішуватися з урахуванням різних чинників: правових, політичних, економічних, адміністративних, національно-етнічних тощо.

Ми схилиємось до думки, що смисл адміністративно-територіальної реформи не зводиться до перегляду та змін територіальних меж адміністративних одиниць. На нашу думку, успішність адміністративно-територіальної реформи обумовлена проведенням інших реформ, які створять необхідні умови для реалізації стратегічних завдань демократичних перетворень в публічному управлінні, кінцевою метою яких повинне стати покращення життя на рівні місцевих громад та їх громадян. Очевидно, що територіальні зміни не будуть ефективними без успіхів в економіко-господарській, соціальній, судовій, а можливо й культурній сферах.

Для успішної реалізації адміністративно-територіальної реформи дуже важливими стають питання розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, питання відносин між різними видами бюджетів, питання ефективного функціонування охорони здоров'я, соціального забезпечення, освіти тощо, які потрібно вирішити.

З термінологічного боку вважаємо доцільним змінити ще радянські назви адміністративних одиниць відповідно до національних традицій – повіти, округи тощо.

В науково-концептуальному плані потрібно виробити стратегічну модель нового адміністративно-територіального устрою України, яку необхідно закріпити Основному законі України в ході конституційної реформи. На підставі нових конституційних норм можна буде приймати та

змінювати звичайні (органічні) закони відповідно до проведених конституційних змін.

Бажано мати чітке уявлення того, як положення та завдання адміністративно-територіальної реформи узгоджуються із реформою на рівні державного управління, місцевого самоврядування (децентралізації), фінансової реформи.

РОЗДІЛ 3. КОНСТИТУЦІЙНА РЕФОРМА СУДОУСТРОЮ ТА ПРАВОСУДДЯ В УКРАЇНІ

3.1 Загальна характеристика судової реформи 2016-2019 років

Найважливішою частиною конституційної реформи в Україні є реформування судової системи та правосуддя. Пояснюється це тим, що саме в правосудді, яке здійснюється судами, з найбільшою силою виявляється втілення права в житті як ідеї справедливості. Звідси прокладається безпосередній зв'язок між принципом правової держави, що закріплений в нашій Конституції.

Проте за час незалежності України система правосуддя стала такою, що викликає величезну критику: доходить до того, що в засобах масової інформації її називають «суддівською мафією». За соціологічними опитами рівень довіри суспільства до суддів дещо коливається, але залишається вкрай низьким. За оцінками міжнародних організацій, у 2016 році Україна знаходилася у кінці списку з 90 країн, в яких реалізується принцип верховенства права. Теж саме можна бачити і в ставленні до національних суддів та правосуддя в Україні з боку іноземних інвесторів, що має негативні для країни іміджеві та фінансово-економічні наслідки. Зрозуміло, що це один із ключових факторів гальмування перетворень України на сучасну демократичну, соціальну та правову державу європейського зразку.

Однією із основних причин такого вкрай сумного стану є системна проблема, яка не є виключно суддівською. Це проблема корумпованості, яка характерна для всього соціального організму сучасної України, втім в правосудді вона сприймається людьми найбільш гостро, бо різко суперечить функції судів – неупереджено вершити справедливість за законами, та їх призначенню як останньої інстанції в пошуку справедливості. Дуже резонансними є масові приклади непомірних статків суддів, які не відповідають їх офіційним доходам. В літературі зазначають, що такий стан

корумпованості суддів дуже на руку корупціонерам з інших гілок влади, що підтверджується численними прикладами ухвал вкрай дивних судових рішень.

З цим пов'язана така похідна проблема як політична залежність суддів, багато хто із яких готові обслуговувати інтереси представників політичної влади. Крім того, існує також проблема неефективності діяльності судів, що обумовлює необхідність впровадження низки організаційних заходів, перегляду та спрощення судових процедур тощо.

Окрім того в судовій владі накопичились й інші проблеми, які потребують якомога скорішого розв'язання. Соціальний запит на реформування судової влади відчутно загострився після подій 2014 року, які відомі як революція гідності. Формально ініціатором такої реформи виступив Президент України, який утворив Конституційну комісію, яка напрацювала відповідні зміни до конституції. Приймаючи до уваги вимоги суспільства, 02 червня 2016 року після тривалих суперечок Верховна Рада України ухвалила зміни до Конституції в розділі про правосуддя та разом з тим новий закон «Про судоустрій та статус суддів» [84], тим самим поклавши начало новому етапу реформування судової влади. Треба сказати, що проведення конституційної реформи судоустрою та правосуддя мало не меті приведення їх до європейських стандартів.

Закон передбачає норми, що спрямовані на запобігання та боротьбу із корупцією в судах, на підвищення професійної компетентності тощо. Вказаний закон частково скасовує суддівську недоторканність – він надає можливість затримувати суддів під час або одразу після вчинення тяжкого злочину (в тому числі корупційного) на місці злочину і без попередньої згоди Верховної Ради України, як то було до прийняття Закону 2016 р. Для цього в Конституції України скасували норму про повну суддівську недоторканність. В разі вчинення інших злочинів затримання суддів можливе за згодою Вищої ради правосуддя, в яку реформували Вищу раду юстиції.

Також, Закон «Про судоустрій та статус суддів» 2016 р. передбачав масову переатестацією діючих суддів та створення вищих судових інстанцій за новими правилами. За законом від 2016 року ліквідуються окремі суди, замість яких створюються нові з комплектацією суддів на конкурсній основі. В судах першої найбільш затребуваної інстанції передбачається переатестація суддів у формі кваліфікаційного оцінювання. Також переатестації підлягають всі нереформовані суди. Не проходження переатестації є підставою для звільнення судді. Забезпечує атестацію суддів Вища кваліфікаційна комісія суддів.

У новому законі «Про судоустрій та статус суддів» від 2016 р. передбачаються заходи запобігання корупції: судді зобов'язані щорічно подавати декларацію про доходи, декларації родинних зв'язків та доброчесності. Новаторським є введення постійного моніторингу майнового рівня життя суддів відповідно до їхніх витрат. Відмова довести законність джерел походження майна розцінюється за законом як підстава для звільнення судді. Національне антикорупційне бюро отримала за законом повноваження відносно дотримання суддями антикорупційних вимог.

Закон передбачає суттєве реформування на рівні вищих судових інстанцій: ліквідацію вищих спеціалізованих судів – адміністративного, цивільного та господарського, та передачу їх повноважень новоствореному Верховному суду, який комплектується новими суддями і вперше на конкурсній основі. Створення Верховного суду на нових конкурсних засадах було вимогою суспільства, яку підтримала влада. Дуже показово, що у відборі кандидатів до Верховного суду вперше приймала участь громадкість в особі Громадської ради доброчесності. Зазначимо, що висновки Громадської ради доброчесності мали для Вищої кваліфікаційної комісії суддів лише дорадче значення, проте для їх подолання було потрібно 11 голосів з 16. Крім того, Громадська рада доброчесності надала негативні висновки приблизно щодо кожного третього кандидата. Верховний суд складають п'ять підрозділів: Велика палата, касаційний адміністративний

суд, касаційний господарський суд, касаційний кримінальний суд та касаційний цивільний суд. Судейський склад Верховного суду біля 200 суддів. За професійним представництвом склад Верховного суду наступний: 78 % — вихідці із суддівського середовища, 14 % науковці, 8 % адвокати. 42 % — колишні судді Верховного Суду України і вищих судів, 36 % — судді місцевих та апеляційних судів. Щоправда, 24 % суддів із новопризначених до Верховного суду з тих, кого Громадська рада доброчесності не рекомендувала за нехтування рішеннями Європейського суду з прав людини, що призвело до повторних програвів України в цьому суді; за участь у політичних переслідуваннях; за участь у політичних переслідуваннях; за неправдиві відомості у майнових деклараціях і деклараціях доброчесності тощо [85, с. 8]. Щодо конкурсу у Верховний суд, то громадкість невдоволена такими недоліками: незважаючи на онлайн-трансляції співбесід, процес конкурсу організовано недостатньо прозоро. Зокрема, Вища кваліфікаційна комісія суддів всупереч закону не оприлюднила 48 % досьє кандидатів, 68 % рішень щодо підтвердження кандидатом здатності здійснювати правосуддя в касаційній інстанції і лише 30 рішень з понад ста за результатами розгляду висновків Громадської ради доброчесності. Також не спостерігається кореляція між відкритою частиною конкурсу та його результатами. Вища кваліфікаційна комісія суддів не була послідовною у застосуванні встановленої нею ж методології конкурсу. Під час психологічного тестування одним із параметрів оцінювання була лояльність [85, с. 9].

За Законом 2016 р. після організаційних змін судова система України стає триланковою: місцеві суди (суди першої інстанції), апеляційні суди (суди апеляційної інстанції), Верховний суд (касаційна інстанція). Передбачена заміна районних, міжрайонних та міських судів – місцевими окружними судами.

Були переглянуті за законом і вимоги щодо суддів. Відтепер суддями окрім апеляційних судів можуть бути фахівці з вищою юридичною освітою, громадяни України, які не мають суддівського досвіду роботи (адвокати,

науковці, правозахисники). Підвищили вимоги щодо стажу професійної діяльності – 5 років замість 3, а для Верховного суду – 10 років. Крім того, на відміну від старих правил, суддів не призначатимуть на випробувальний 5 річний строк, а призначатимуть вже безстроково після відкритого конкурсу. Змінюється і порядок призначення суддів – не Верховною Радою, а Президентом за поданням Вищої ради юстиції, яку трансформують у Вищу раду правосуддя.

Одним із важливих напрямків Закону є деполітизація судової влади. Ідея деполітизації судів розгортається через різні обмеження політичного впливу на судову владу або через вимоги до суддів. Так, заборонена участь суддів у політичних партіях, у будь-якій політичній діяльності та профспілках.

Закон позбавив Президента України права створювати суди, і надав це право Верховній раді України. Основним органом щодо призначення та звільнення суддів тепер стає Вища рада правосуддя, склад якої суттєво змінився. Також цей орган має повноваження здійснювати заходи щодо захисту незалежності суддів. Правовий статус цього органу деталізований в спеціальному Законі «Про Вищу раду правосуддя», який набрав чинності у січні 2017 року. У складі Вищої ради правосуддя утворено три дисциплінарні палати для розгляду дисциплінарних справ щодо суддів.

Дуже важливим нововведенням в напрямку боротьби із корупцією стала норма щодо створення спеціального Вищого антикорупційного суду та Вищого суду з питань інтелектуальної власності, на яких наполягали наші іноземні партнери. Але, до речі, ці суди досі не діють.

Разом з тим, суддям встановили суттєве підвищення заробітної плати. Судді місцевих судів матимуть посадовий оклад у 30 мінімальних заробітних плат, що за даними на кінець 2016 року складає 46,5 тисяч гривень. Суддя апеляційного суду та вищого спеціалізованого матиме 50 мінімальних заробітних плат – 77,5 тисяч гривень. Судді Верховного суду матимуть

посадовий оклад в 75 мінімальних заробітних плат, що складатиме 116,2 тисячі гривень на місяць. Це не враховуючи різноманітні надбавки.

Потрібно зазначити, що наведені зміни проклали шлях до ратифікації Україною Римського статуту для того, щоб визнати юрисдикцію Міжнародного кримінального суду та мати можливість судити в ньому воєнних злочинців у конфлікті на Донбасі.

Треба більш детально зупинитися на принципово новому для нашої судової системи органі громадського впливу, який вже згадувався – Громадська рада доброчесності. Цей орган був створений задля допомоги Вищій кваліфікаційній комісії суддів України у встановленні відповідності судді (кандидата на посаду судді) критеріям професійної етики та доброчесності. Але не треба вважати його органом громадського контролю. Насправді функції Громадської ради полягають лише до збору, перевірки, аналізу інформації стосовно кандидата на посаду судді (судді), її подання до Вищої кваліфікаційної комісії України та складання «негативного» висновку щодо кандидатів у судді (суддів). І як зазначалося, висновок Громадської ради не має для Вищої кваліфікаційної комісії суддів України обов'язкового значення.

Не можна обійти увагою і той момент, що реформа 2016 року позначилась і на правовому статусі та повноваженнях Конституційного Суду України. Одним із досягнень реформи 2016 року стало запровадження конституційної скарги громадян до Конституційного Суду України (ст. 151-1 Конституції України). Така скарга надає можливості громадянам оскаржувати неконституційні положення законів та інших підконтрольних Конституційному суду України актів у разі порушення їх прав людини. Відтепер громадяни отримали можливість впливати на акти законодавства.

Проте, реформування Конституційного Суду України відбувалось не тільки шляхом прийняття нових норм, але і зворотнім шляхом – відміни діючих норм Основного закону України: так було скасовано положення Конституції України, за яким цей суд визнавався таким, що здійснював

судочинство (як і суди загальної юрисдикції), та визначення Конституційного суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції (ч. 3 ст. 124 і ч. 1 ст. 147 Конституції України). Такий реформаторський крок мав на меті чітко розділити суди загальної юрисдикції та Конституційний Суд. Як наслідок в Конституцію України були внесені зміни (статті 129 і 147, 126 і 149-1), відповідно до яких закладені різні принципи функціонування цих судів, різних підстав для звільнення їх суддів тощо.

Таким чином, Конституційний суд України став виключно органом судового конституційного контролю за законами та іншими правовими актами, визначеними Конституцією України (ст. 150), а не органом правосуддя з вирішення справ конкретних фізичних чи юридичних осіб. Тепер більш чітко позначено, що Конституційний Суд України не вирішує цивільні, кримінальні та інші справи, які розглядаються загальними судами. КСУ може розглядати конституційні скарги громадян, але повинен встановлювати конституційність чи неконституційність положень законів, які, на думку скаржників, порушують їх права людини. Дослідники слушно вважають (В.Кампо та інші), що зміна статусу Конституційного Суду з особливого органу правосуддя на орган судового конституційного контролю, повинна відбиватися на статусі суддів КСУ, що потребує нового врегулювання їх дисциплінарної і кримінальної відповідальності, тому що не можна застосовувати до них ті ж самі норми, які передбачають відповідальність суддей загальних судів, якщо КСУ тепер не є органом правосуддя. До суддів Конституційного Суду потрібно передбачити окрему відповідальність за проступки і злочини проти судового конституційного контролю [86].

Реформа-2016 передбачила виключне право адвокатів представляти інтереси сторін у суді (ст. 132-2 Конституції України). До її проведення адвокати працювали у судах лише за вибором громадян, інших фізичних та юридичних осіб (ст. 59 Конституції України).

У Рішенні КСУ по справі про вільний вибір захисника 2000 року суд вважав, що діяльність адвокатури є тільки однією з конституційних гарантій, що надає підозрюваному, обвинуваченому і підсудному можливість реалізувати своє право на захист. Функції такого захисту могли брати на себе також інші фахівці у галузі права.

Але у 2013 році КСУ у справі про відшкодування витрат на правову допомогу у господарському судочинстві закріпив принципово нову правову позицію, згідно з якою законодавець може встановлювати виключне право адвокатів надавати правову допомогу в судах. Зміна правових позицій КСУ була об'єктивно вмотивованою і спиралася на європейську практику про виключне право адвокатів представляти інтереси сторін у судах.

До речі, це не єдиний випадок зміни таких позицій КСУ, що повністю вписується у доктрину «живого» права та відповідає засадам верховенства права (справедливості, пропорційності тощо). Фактично Реформа-2016 довела правову позицію, закладену у Рішенні КСУ 2013 року, до логічного завершення. Тим самим було покладено край суперечкам навколо того, кому представляти інтереси сторін у судах: адвокатам чи іншим фахівцям у галузі права? Суперечкам, які існували та ще й нині, існують між суддями КСУ, представниками науки і практики.

Прийняття у 2016 р. Закону України «Про судоустрій та статус суддів» спричинило у 2017 році масштабні зміни до процесуального законодавства, яким керуються національні суди, здійснюючі правосуддя. Можна сказати, що Господарський процесуальний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України та Кодекс адміністративного судочинства України були отримали нові редакції. Концептуально вони не трансформувалися. Введені зміни обумовлені переходом від чотирьохрівневої до трьохрівневої судової системи, особливо в частині касаційного провадження. Крім того, введені зміни щодо електронного правосуддя, щодо спрощення судового процесу, вводиться присудова медіація. Разом з цими змінами було внесено зміни і до Кримінально процесуального кодексу України. Проте ряд положень

знали критики. Зокрема, нові норми передбачають, що клопотання слідчих і прокурорів про арешт майна; затримання особи; особисте зобов'язання; застава; домашній арешт; тримання під вартою та ін. подаватимуться до суду, де зареєстрований орган розслідування як юридична особа. Але щодо поліції, то таким органом є обласні управління, отже критики зазначають, що слідчі будуть змушені постійно їхати в суди до обласних центрів, витрачаючи багато часу не раціонально. Не кращим стане і стан слідчих суддів обласних судів, які розглядають такі клопотання, оскільки вони будуть завалені роботою. Також розкритикували зміни щодо призначення судової експертизи лише судом. Такий порядок позбавляє сторону захисту змагального права самостійно залучати експертів, а сторона обвинувачення кожного разу буде змушена чекати на дозвіл суду, щоб провести необхідну експертизу, зокрема для встановлення причин смерті особи. При цьому монополію у здійсненні судових експертиз отримали лише державні спеціалізовані установи. Це призведе до істотного звуження істотного звуження права на захист та конституційного принципу змагальності сторін.

Наступний етап судової реформи почався у 2019 році: 7 листопада набув чинності Закон України «Про внесення змін до Закону «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування» (проект № 1008), який знову спричинив істотні зміни в чинному законодавстві.

Була переобрана Вища кваліфікаційна комісія суддів України у новому структурному складі.

Крім того, була створена Комісія з питань доброчесності та етики (КПДЕ), як колегіальний орган, який діятиме при Вищій раді правосуддя. Вона складається із трьох членів Вищої ради правосуддя та три міжнародні експерти. Основним завданням Комісії є оцінка відповідності члена або кандидата (під час спеціальної перевірки) до складу Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України принципам доброчесності

та етичних норм судді. КПДЕ зможе вносити подання про звільнення у Вищу кваліфікаційну комісію суддів та Вищу раду правосуддя.

Також нагадаємо інші зміни. Були зменшені оклади суддів Вищого суду з 75 до 55 прожиткових мінімумів. Суддівська винагорода встановлюється за єдиними правилами для всіх суддів незалежно від умов проходження ними кваліфікаційного оцінювання.

Дисциплінарне провадження щодо суддів тепер Вища рада правосуддя може розпочинати на підставі анонімного звернення. Строк здійснення дисциплінарного провадження не може перевищувати 60 днів. Під дію Закону України «Про очищення влади» потрапляють тепер керівники Державної судової адміністрації та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, які обіймали посади з 21 листопада 2013 року по 19 травня 2019 року.

Проте, новий закон викликав критику як українських, так і міжнародних фахівців. Варто додати, що Моніторинговий комітет Парламентської асамблеї Ради Європи запросив думку Венеціанської комісії щодо законопроекту. Національна асоціація адвокатів України зазначає, що в разі невиконання висновків Венеціанської комісії може стати скорочення європейських інвестицій у проекти, пов'язані з євроінтеграцією.

Тож, основними здобутками судової реформи України можна вважати те, що були перезавантаженні суди; була спрощена система судів; передбачені нові засоби та важелі боротьби та запобігання корупції в судах; введено оцінювання суддів за критеріями компетентності, доброчесності, етики; було удосконалено процесуальне законодавство щодо гарантій на справедливий суд та доступу до правосуддя.

Разом з тим, судова реформа в Україні викликає чимало критики. Зокрема, зазначають, що національна судова система знаходиться в стані непереривного реформування, тобто в стані невизначеності. О. Маловацький, заступник Голови Вищої ради правосуддя, вважає, що попри системного вигляду, судова реформа насправді є «точковою» і не

вирішує системних проблем у судовій владі [87]. Він пише: «Як це не прикро, однак цілі таких “реформ” носять суцільно прикладний характер: звільнити суддю, який виніс “невірне” рішення, поміняти склад органів суддівського врядування (ВРП, ВККС та РСА), в які “не тих обрали”. Або взагалі усунути державу від виконання функції правосуддя, намагаючись під гаслом “Всі судді недоброчесні, а суди несправедливі” замінити національні суди іноземними — міжнародними комерційними арбітражами Лондону, Парижу або Стокгольму. Таке реформування не має нічого спільного з вирішенням нагальних проблем українського судочинства, якими є брак кадрів, хронічне недофінансування, недосконалість законодавства, комплекс залежності суддів від політичної влади. А головне — відсутність стратегічного планування та уявлення про майбутню модель судової системи. Як наслідок, відбувається лише гра в “реформи”, що створює ще більше проблем і поглиблює кризу влади [87].

Міністр юстиції України визнає, що «на даний момент глобально відпрацьованої судової реформи немає, але вона продовжиться в рамках окремих кроків». На його думку, такими кроками має стати впровадження механізмів перевірки доброчесності членів Вищої ради правосуддя та удосконалення дисциплінарної процедури. Критики заперечують, що ці кроки, на жаль, не вирішують такі гострі проблеми, як нестача фахових кадрів (не вистачає десь 30 % суддів) або низький показник виконання судових рішень тощо. Дійсно, практика свідчить, що суди зараз не мають дієвих інструментів, щоб забезпечити виконання судових рішень. Постає питання, чи можна вважати роботу суду виконаною із винесенням рішення за справою? Формально юридично — так. Але ж, мета правосуддя не досягається, а право на справедливість залишається ілюзорним, якщо судові рішення не виконуються. Процент виконання судових рішень залишається, на жаль, вкрай низьким — від 18 до 40 %. Тож, вважаємо за потрібне вибудувати дієву модель процесуальних зв'язків між судами і органами

виконання судових рішень і в найближчий час вирішувати проблему виконання судових рішень.

Ще одна проблема здійснення правосуддя в умовах карантину актуалізувалась у зв'язку із пандемією COVID-19. Були оперативно внесені відповідні зміни в процесуальне законодавство, які дозволили розглядати справи у віддаленому режимі.

На нашу думку, результати судової реформи 2016-2019 років в цілому є позитивними. Вони засвідчують прагнення суспільства оновити та «оздоровити» судову владу. Вони засвідчують відданість суспільства політико-правовим ідеалам верховенства права, справедливого та об'єктивного суду, рівного доступу до суду тощо, які є передумовою інтеграції України в європейську спільноту.

Разом з тим, ми погоджуємося з тим, що судовій реформі в Україні не достає цілності та стратегічного бачення завершеної моделі. Поки ще не можна говорити про остаточну модель організації та діяльності національних судів, оскільки окремі реформаторські зміни викликають критичні зауваження.

Очевидною є необхідність доопрацювання процесуальних норм, які спрощують доступ до правосуддя та забезпечують право на захист прав та свобод.

3.2 Реформування конституційної юстиції в Україні

Важливою складовою судової реформи України 2016 року стали зміни в сфері конституційної юстиції, яку здійснює єдиний орган – Конституційний Суд України (далі – КСУ). Відокремленість цієї судової інстанції та її діяльності обумовлена особливим, у відомому сенсі, виключним статусом цього суду, який за своїми функціями різко відрізняється від судів загальної юрисдикції.

Основними положеннями в сфері конституційної юстиції стали зміни, які стосуються статусу суддів, організації та діяльності КСУ. Щодо статусу суддів КСУ: були змінені вимоги щодо кандидатів на посаду судді КСУ – підвищений необхідний стаж професійної діяльності з 10 до 15 років; додана важлива вимога щодо наявності високих моральних якостей та компетентності (кандидат є правником із визнаним рівнем компетентності); проте була виключена вимога щодо проживання в Україні протягом останніх двадцяти років [88].

Також збільшили вікові вимоги перебування на посаді: із шістдесят п'яти до сімдесяти років.

Зачепили суддів КСУ і зміни щодо недоторканності (про які ми зазначали вище). Раніше судді КСУ, як й інші судді, не підлягали затриманню чи арешту без попередньої згоди Верховної Ради України, проте відповідно до змін тепер згоду на затримання чи арешт своїх суддів надають інші судді КСУ, проте ніякої згоди не потрібно при затриманні судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину.

Невідомою раніше стала стаття 149-1, в якій передбачені підстави припинення повноважень судді КСУ та його звільнення. Раніше єдиним випадком припинення повноважень судді КСУ була його смерть, а усі інші випадки підпадали під поняття «звільнення» судді КСУ. Проте Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII розмежував підстави припинення повноважень та звільнення суддів КСУ. Підставою для припинення повноважень є дії або події, які автоматично позбавляють особу статусу судді, а підставою звільнення судді КСУ передбачено наявність доказів, визначених законодавством (медичний висновок, висновок постійної комісії з питань регламенту та етики КСУ тощо). Окремо відзначимо, що була скасована раніш передбачена підстава для звільнення судді у вигляді порушення присяги. Такий крок можна вважати доречним, оскільки в літературі не раз дорікали, що в принципі будь-яке порушення суддею можна було інтерпретувати як порушення ним присяги, зважаючи на її надширокий

зміст. Відтепер підстава для звільнення більш конкретна - вчинення суддею КСУ істотного дисциплінарного проступку, грубе чи систематичне нехтування своїми обов'язками, що є несумісним зі статусом судді Конституційного Суду або виявило його невідповідність займаній посаді.

Проте правова та політична криза, яка була спричинена ухваленням рішення КСУ від 27 жовтня 2020 р. (щодо електронних декларацій), відповідно до якого втратили чинності антикорупційні норми, існування та дія яких була виявом рішучості у боротьбі із корупцією та забезпечувала довіру наших зарубіжних партнерів, надзвичайно гостро оголила питання відповідальності суддів КСУ. Особливо у разі наявності підстав для підозр в упередженості та недоброчесності в умовах необмеженого впливу олігархії, в умовах триваючої війни із РФ та наявності відкрито проросійських політичних партій з колосальними фінансовими можливостями. Справа дійшла до того рівня напруги, що Президент України вніс на розгляд парламенту законопроект про достроковий розпуск Конституційного Суду України – річ не бачена раніше, і яку важко було навіть уявити, зважаючи на авторитетність такої інституції, як КСУ. І тут всі збагнули, що норми законодавства про КСУ прописані таким чином, що рішення про дострокову відставку суддів приймаються самими суддями КСУ. Тож, питання про відповідальність суддів КСУ у випадках, коли їх рішення можуть паралізувати правову та політичну системи країни, замкнуте на самих суддях КСУ, і не має жодної зовнішньої інстанції впливу на цей суд в таких надзвичайних випадках – відповідно до принципу незалежності судової влади (а вища судова інстанція до КСУ відсутня). На нашу думку, маємо справу із проблемою теоретичного, концептуального рівня, яка може викликати дуже відчутні практичні ускладнення, як свідчить наш досвід. Вочевидь, ця проблема потребує вирішення і бажано правовим шляхом. Бо міністр юстиції, коментуючи описану ситуацію, висловився в тому сенсі, що юридичного вирішення вона не має, і потребує екстраординарних політичних рішень.

Наступним важливим кроком реформування конституційної юстиції стало прийняття Закону України «Про Конституційний Суд України» № 2136-VIII від 13.07.2017 р. (далі – Закон від 13.07.2017 р.), який доповнив законодавство про КСУ новими інститутами.

Значні зміни відбулися у формах звернення до КСУ. Закон від 13.07.2017 р. змінив склад суб'єктів звернення до КСУ. Щоправда, як і раніше конституційним поданням є письмове звернення щодо визнання акта або його окремих положень неконституційними. Перелік суб'єктів права конституційного подання є: Президент України, народні депутати (не менше 45), Верховний Суд, Уповноважений Верховної Ради з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим.

У процесі формування КСУ введено нове поняття «відбір кандидатур на конкурсних засадах». Порядок призначення суддів залишився попередній: по шість суддів призначають Президент України, Верховна Рада України та з'їзд суддів. Призначення суддів КСУ Верховною Радою тепер частково змінився, прописаний у Регламенті парламенту. Кандидатури суддів можуть подавати депутатські фракції, депутатські групи в тому числі позафракційні на розгляд в Комітет з питань правової політики з розрахунку один кандидат від однієї фракції. З боку нормативного регулювання реформа конституційної юстиції завершується прийняттям Конституційним судом України постанови «Про Регламент Конституційного Суду України» №1-пс/2018 від 22.02.2018 р., яким регламентовано внутрішню діяльність цього суду.

Була змінена і структура КСУ: тепер вона містить колегії, сенати і Велику палату КСУ. Апаратну обслуговуючу функцію здійснює Секретаріат.

Суттєві зміни зазнали і повноваження КСУ. Відтепер КСУ не може надавати офіційне тлумачення законів України. Його повноваження щодо офіційного тлумачення тепер обмежено тільки Конституцією України. Вважається, що саме такий підхід до інтерпретаційних повноважень притаманний органам конституційної юстиції в зарубіжних країнах. Хоча

критики зазначають, що тут мова йде передусім про країни з англо-американської правової сім'ї, що не близькі до вітчизняної правової системи. До того ж, тепер фізичні та юридичні особи позбавлені права звернення щодо офіційного тлумачення як Конституції так і законів України – таке тлумачення здійснюється виключно за поданнями Президента України, не менше 45 народних депутатів, Верховного Суду, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, Верховної Ради Автономної Республіки Крим.

Окрім того, КСУ отримав нове повноваження щодо конституційності пропозицій (питань), які виносяться на всеукраїнський референдум за народною ініціативою. Ця новела має цікаву попередню історію, є реакцією на минулі події 2000 року, коли проводився всеукраїнський референдум, на якому розглядали питання про розширення повноважень Президента України в частині можливості дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, зменшення складу парламенту.

Статтею 152 Конституції України передбачено ще одне повноваження КСУ, яке не наведене в чинному Законі України «Про Конституційний Суд України»: «Закони та інші акти за рішенням Конституційного Суду України визнаються неконституційними повністю чи в окремій частині, якщо вони не відповідають Конституції України або якщо була порушена встановлена Конституцією України процедура їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності» [89]. Це положення дублювала стаття 15 попереднього Закону України «Про Конституційний Суд України», яка серед підстав визнання правових актів неконституційними визнавала «порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності». У чинному Законі України «Про Конституційний Суд України» відсутні підстави визнання правових актів неконституційними щодо порушення встановленої Конституцією України процедури їх розгляду, ухвалення або набрання ними чинності.

Відбулися зміни і в конституційному провадженні. Так, був збільшений граничний строк конституційного провадження з трьох місяців до шести.

Також до підстав конституційного провадження, яке не може перевищувати місяць, віднесли (поряд із попереднім визнанням конституційного провадження невідкладним) справи: 1) про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Конституції України 2) щодо конституційності актів Кабінету Міністрів України відповідно до пункту 15 частини першої статті 106 Конституції України.

Ще одна зміна в конституційному провадженні стосується введення раніш не відомого способу забезпечення конституційної скарги у вигляді забезпечувального наказу (до речі, такий спосіб передбачений далеко не у всіх країнах). Він є інструментом запобігання незворотнім наслідкам, що можуть настати у зв'язку з виконанням остаточного судового рішення. Таке нововведення є вкрай прогресивним оскільки навіть не у всіх іноземних державах є схожий спосіб забезпечення конституційної скарги.

Дуже цікаве нововведення стосується правового інституту, який запозичений знов таки із судової практики Сполучених Штатів Америки. Мова йде про так звані письмово обґрунтовані юридичні висновки (ч. 3 ст. 69 Закону України «Про Конституційний Суд України»). В правозастосовчій діяльності Верховного Суду США можна дізнатися, що такий письмово обґрунтований юридичний висновок доводить до відома Суду відповідне питання, на яке сторони не звернули увагу, і може суттєво допомогти Суду. Із аналізу норм вказаного Закону можна зробити висновок про те, що письмово обґрунтований висновок у справі може подавати до початку розгляду спеціальний радник, який також раніше не був передбачений національним законодавством. Але залишається відкритим питання, чи можуть такий висновок подавати учасники конституційного провадження або експерти.

Зовсім новою для української конституційної юстиції стала така форма звернення до КСУ, як конституційні скарги. Ця форма звернення також була запозичена із зарубіжного досвіду. Наприклад, вона існує в Німеччині ще із

1969 року, передбачає звернення до Федеративного конституційного суду за конституційними скаргами, які можуть бути подані кожним, хто стверджує, що публічна влада порушила одне із його основних прав...; а також за конституційними скаргами громад та об'єднань громад у зв'язку із порушенням права на сомоврядування..., за умови, що скарга не може бути подана до Конституційного суду землі (ст. 93 Основного закону Федеративної Республіки Германія) [90, с. 256].

В національному праві конституційна скарга має загальне правове обґрунтування в конституційному праві на звернення (ст. 55 Конституції України), яка зазнала змін і зараз передбачає таку форму звернення: «кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом». Конституційна скарга розуміється як подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу.

Суб'єктом права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України. Однак права на конституційну скаргу не мають юридичні особи публічного права. В зв'язку із цим обмеженням виникають питання, тому що Основний закон України не передбачає обмеження відповідного права щодо юридичних осіб публічного права, навпаки, конституційна норма (ст. 55) закріплює право на звернення за кожним. Венеціанська комісія звернула на це обмеження увагу і зазначила, що це означає закриття доступу до оскарження конституційності законів органами місцевого самоврядування. Дослідники-вчені з цього приводу пояснюють (зокрема, В. Кампо), що тут виявляється проблема на рівні праворозуміння, яке у нас тяжіє до юридичного позитивізму, і погано узгоджується із задекларованим принципом верховенства права. Тож, досі

перемагає принцип верховенства закону, вузького підходу до інтерпретації норм права взагалі і конституційних зокрема. Привід надав і сам Конституційний Суд України, який розтлумачив основні права, що закріплені в Розділі 2 Основного закону, як такі, що стосуються виключно фізичних осіб, і не відносяться до юридичних осіб [85]. Таке тлумачення викликає велике запитання з погляду загального вчення про суб'єктів права, які можуть бути особами фізичними, і юридичними зі своїми правами. Ми погоджуємося із пропозиціями внести зміни до Закону «Про Конституційний Суд України» в частині надання органам місцевого самоврядування права звернення до КСУ з питань офіційного тлумачення Конституції, а в окремих випадках законів України. Нагадаймо, що за час своєї дії в 1997-2020 рр. КСУ розглянув майже 60 справ за конституційними поданнями та зверненнями різних органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування (місцевих рад) та громадських організацій, які внаслідок проведення судової реформи були позбавлені права на звернення до КСУ. Тож, на нашу думку, корисним буде відновити це право.

Введення конституційної скарги викликало і процесуальні зміни. Так, встановлена Конституційним Судом України неконституційність або конституційність закону, іншого правового акта чи їх окремого положення, застосованого (або не застосованого) судом під час вирішення справи, якщо рішення суду ще не виконане, є підставою для перегляду судових рішень у зв'язку з виключними обставинами (п. 1 ч. 3 ст. 320 Господарського процесуального кодексу України, п. 1 ч. 3 ст. 423 Цивільного процесуального кодексу України, п. 1 ч. 5 ст. 361 Кодексу адміністративного судочинства України, п. 1 ч. 3 ст. 459 Кримінального процесуального кодексу України) [91].

На перший погляд може здаватися, що тепер нормативне регулювання організації та діяльності КСУ є повним. Проте, це хибне враження. Дослідники питань конституційного судочинства зазначають, що залишився ще достатній перелік питань, які потрібно врегулювати. На думку судді КСУ

Н. Шаптали, доцільно за прикладом Грузії розробити та прийняти окремі закони у цій сфері за трьома напрямками: щодо статусу КСУ та його суддів; щодо повноважень КСУ та порядку звернень до нього; та щодо конституційного судового процесу [92].

Особливо проблемними в цьому ряду є питання конституційного судового процесу. Ми вважаємо, що для їх чіткого і повного врегулювання потрібно прийняти окремий закон «Про конституційний судовий процес». Далі, також є потреба прийняти закон «Про порядок відшкодування матеріальних та моральних збитків, завданих фізичним та юридичним особам актами і діями, що визнанні неконституційними рішенням Конституційного Суду України». Річ у тому, що за 22 роки чинності Конституції України, якою передбачено, що «матеріальна чи моральна шкода, завдана фізичним або юридичним особам актами і діями, що визнанні неконституційними, відшкодовується державою у встановленому законом порядку, такий порядок прийнято не було.

Таким чином, новий Закон України «Про Конституційний Суд України» № 2136-VIII від 13.07.2017. заклав суттєві зміни в організацію та діяльність єдиного органу конституційної юстиції.

До основних здобутків цього Закону ми відносимо: надання КСУ нових повноважень; визначення поняття конституційності законів та інших нормативних актів; оптимізація структури КСУ; перегляд вимог щодо кандидатів на посаду судді КСУ в частині підвищення мінімального стажу професійної діяльності у сфері права (з 10 до 15 років); визначення переліку підстав для припинення повноважень і звільнення судді КСУ; зняття недоторканості із суддів КСУ (можливість затримувати без згоди на те КСУ під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину; введення інституту конституційної скарги; оновлення конституційного провадження.

Разом з тим, положення про звільнення суддів КСУ лише самим КСУ, а не суб'єктом призначення чи іншим зовнішнім органом, в сучасних умовах

має суттєвий недолік, оскільки, на наш погляд, доводить ідею незалежності суду до замкнутої корпоративності. Звісно, вона стає у протиріччя до принципу неупередженості і не забезпечує об'єктивність при розгляді питань відповідальності суддів КСУ. Саме ця ідея є підґрунтям відомого правового принципу про те, що скарги не розглядаються тим самим органом або посадовою особою, чиї дії (або бездіяльність) оскаржуються.

В контексті продовження реформи конституційної юстиції вважаємо доцільним доопрацювати порядок звернення до КСУ, зокрема, надавши таке право органам місцевого самоврядування.

Прийняти окремий закон «Про конституційний судовий процес» та закон «Про порядок відшкодування матеріальних та моральних збитків, завданих фізичним та юридичним особам актами і діями, що визнанні неконституційними рішенням Конституційного Суду України».

Висновки до розділу 3

На нашу думку, результати судової реформи 2016-2019 років в цілому є позитивними. Вони засвідчують прагнення суспільства оновити та «оздоровити» судову владу. Вони засвідчують відданість суспільства політико-правовим ідеалам верховенства права, справедливого та об'єктивного суду, рівного доступу до суду тощо, які є передумовою інтеграції України в європейську спільноту.

Основними позитивними змінами стали: прийняття норм, що спрямовані на запобігання та боротьбу із корупцією в судах, на підвищення професійної компетентності. Часткове скасування суддівської недоторканності; перезавантаження судів на конкурсній основі, переатестація суддів; ліквідація вищих спеціалізованих судів; приведення судової системи до трьохступеневої; заходи запобігання корупції - судді зобов'язані щорічно подавати декларацію про доходи, декларації родинних

зв'язків та доброчесності. Новаторським є введення постійного моніторингу майнового рівня життя суддів відповідно до їхніх витрат; суттєве підвищення заробітної плати суддів; заходи щодо деполітизації судової влади - заборонена участь суддів у політичних партіях, у будь-якій політичній діяльності та профспілках; зміни щодо призначення суддів - основним органом щодо призначення та звільнення суддів тепер стає Вища рада правосуддя; створення спеціального Вищого антикорупційного суду та Вищого суду з питань інтелектуальної власності; забезпечення участі громадськості в механізмі призначення суддів, створення Громадської ради доброчесності; надання виключне право представляти інтереси сторін у суді лише адвокатам. До її проведення адвокати працювали у судах лише за вибором громадян, інших фізичних та юридичних осіб; та новели у конституційній юстиції, зокрема, визначення Конституційного суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції, Конституційний суд України став виключно органом судового конституційного контролю за законами та іншими правовими актами, визначеними Конституцією України.

Разом з тим, ми погоджуємося з тим, що судовій реформі в Україні не достає цільності та стратегічного бачення завершеної моделі. Поки ще не можна говорити про остаточну модель організації та діяльності національних судів, оскільки окремі реформаторські зміни викликають критичні зауваження.

Очевидною є необхідність доопрацювання процесуальних норм, які спрощують доступ до правосуддя та забезпечують право на захист прав та свобод.

До основних здобутків реформи в галузі конституційної юстиції ми відносимо: надання нових повноважень Конституційному Суду України; визначення поняття конституційності законів та інших нормативних актів; оптимізація структури КСУ; перегляд вимог щодо кандидатів на посаду судді КСУ в частині підвищення мінімального стажу професійної діяльності у

сфері права (з 10 до 15 років); визначення переліку підстав для припинення повноважень і звільнення судді КСУ; зняття недоторканості із суддів КСУ (можливість затримувати без згоди на те КСУ під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину; введення інституту конституційної скарги; оновлення конституційного провадження.

Разом з тим, положення про звільнення суддів КСУ лише самим КСУ, а не суб'єктом призначення чи іншим зовнішнім органом, в сучасних умовах має суттєвий недолік, оскільки, на наш погляд, доводить ідею незалежності суду до замкнутої корпоративності. Звісно, вона стає у протиріччя до принципу неупередженості і не забезпечує об'єктивність при розгляді питань відповідальності суддів КСУ. Саме ця ідея є підґрунтям відомого правового принципу про те, що скарги не розглядаються тим самим органом або посадовою особою, чиї дії (або бездіяльність) оскаржуються.

В контексті продовження реформи конституційної юстиції вважаємо доцільним доопрацювати порядок звернення до КСУ, зокрема, надавши таке право органам місцевого самоврядування.

Також пропонуємо прийняти окремий закон «Про конституційний судовий процес» та закон «Про порядок відшкодування матеріальних та моральних збитків, завданих фізичним та юридичним особам актами і діями, що визнанні неконституційними рішенням Конституційного Суду України».

ВИСНОВКИ

Встановлено, що причини, які обумовили проведення в Україні конституційної реформи є різними за походженням: термінологічні, концептуальні, юридичної техніки тощо. Передусім це причини, які притаманні для країн, що колись перебували у складі радянського союзу або країн соціалістичного табору. До таких недоліків відноситься те, що наша Конституція містить елементи та положення, які характерні для радянської правової доктрини, що відбивають радянські уявлення про конституційний лад, державний устрій, і разом з тим, містить запозичені із конституцій розвинутих, переважно європейських, країн положення та ідеї. Виникає еkleктичність змісту, відсутність його цілісності, рудиментарність окремих положень, наприклад, інституту запитів народних депутатів до органів, установ або підприємств у порядку парламентського контролю.

Окрім того, наша Конституція містить запозичення, які з великими труднощами приживляються у національному соціально-політичному організмі: дуже виразним в цьому сенсі є фактичний розрив між визначеннями України як соціальної та правової держави та реальним становищем, в якому ми перебуваємо. Ця невідповідність дуже заважає сприймати Конституцію в новому для нас розумінні як саме юридичний текст найвищої сили до того ж прямої дії, а не програмний документ, як вважалося у радянській науці, який тільки вказує напрямок розвитку законодавства.

Загальним недоліком вважають розбалансованість механізму державної влади, неефективність в нових умовах, що склалися (окупація частини території України). Зміни, що сталися у 2004 році не узгоджувались із розвитком політичної системи суспільства, не відповідали рівню політико-правової культури.

Є серйозні зауваження і щодо форми правління держави, яка в окремих моментах імітує змішану (напівпрезидентську) форму правління.

Виникають питання і щодо системи органів виконавчої влади, яка була zdeформована у 2004 році в ході конституційних змін, які призвели до обмеження президентської влади, внаслідок чого гілку виконавчої влади в Україні можна називати «системою» доволі умовно, зважуючи на її розпорошеність та розбалансування.

Окремі причини пов'язані із децентралізацією, тобто з необхідністю перерозподілу державної влади в бік розширення повноважень органів місцевого самоврядування на рівні місцевої локальної демократії. В свою чергу ефективність децентралізації обумовлена реформуванням в системі адміністративно-територіального устрою нашої держави, який залишився без суттєвих змін ще з радянських часів і не відповідає завданням демократичного розвитку країни у власному національному форматі.

Крупний блок причин конституційної реформи пов'язаний із функцією та організаційним забезпеченням правосуддя та конституційної юстиції. Найбільш вагомими причинами тут є корупція, політична залежність судової влади, відсутність належної реалізації принципу верховенства права, недоліки механізму призначення суддів тощо.

Вивчивши досвід європейських країн, можна дійти висновку, що задля успішної реалізації конституційної реформи в Україні необхідно дотримуватися наступних технічних вимог: суворо дотримуватися процедур внесення змін до Конституції; забезпечити легітимацію процесу реформи; недопустимість звуження (обмеження) конституційних принципів; чітке визначення предмету (об'єкту) реформ; урегулювання процесу підготовки реформи окремим законом; визначення суб'єкту підготовки конституційної реформи; взаємодія політичного і фахового чинників.

Територіальна організація держави позначається в науці багатьма термінами. Термінологічна множинність, на нашу думку, є проявом того, що територіальна організація є складним і багатоелементним явищем, яке охоплює собою адміністративний, економічний і спеціальний аспекти, за якими, власне, і передбачає територіальний поділ на райони, або спеціальні

округи, наприклад, виборчі, військові, освітні округи.

Визначення поняття територіального устрою держави залишається дискусійним. На нашу думку, вдалим є визначення територіального устрою як системи взаємовідносин між державою в цілому, тобто її центральною владою, і територіальними складовими частинами, а точніше – з їх населенням та діючими там органами публічної влади.

Адміністративно-територіальний устрій є складовою територіальної організації, але це поняття не правильно обмежувати лише поділом території. Ми приєднуємось до комплексного розуміння адміністративно-територіального устрою держави, який охоплює як організацію території держави, так і аспекти територіальної організації державної (публічної) влади, а також населення.

Ми не підтримуємо думку окремих учених вважати просторовою основою місцевого самоврядування самоврядні одиниці (Кравченко В.), тому що ідея самоврядних одиниць тісно пов'язана із концепцією регіоналістських держав таких, як Італія, Іспанія тощо.

На нашу думку, триланкова структура системи адміністративно-територіального поділу України є найбільш доцільною та такою, що відповідає Європейській системі кодифікації №1118.

Задля удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України, на нашу думку, слід невідкладно визначити правовий статус селищ міського типу та створити нормативне, фінансове підґрунтя і механізм для їх перетворення на легалізовані категорії адміністративно-територіальних одиниць, зокрема на селища, прийнявши Закон «Про засади адміністративно-територіального устрою України».

Вважаємо, що наступним можливим шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи є створення так званих планових або програмних регіонів, які формуються через комбінування адміністративно-територіальних одиниць та не передбачають змін адміністративного поділу, які спостерігаються, наприклад, в ФРН та в Великобританії.

Ми вважаємо, що для покращення територіального устрою держави саме районний рівень є базовим. До того ж, питання районного поділу має комплексний характер, а значить, що воно повинно вирішуватися з урахуванням різних чинників: правових, політичних, економічних, адміністративних, національно-етнічних тощо.

Ми схилиємось до думки, що смисл адміністративно-територіальної реформи не зводиться до перегляду та змін територіальних меж адміністративних одиниць. На нашу думку, успішність адміністративно-територіальної реформи обумовлена проведенням інших реформ, які створять необхідні умови для реалізації стратегічних завдань демократичних перетворень в публічному управлінні, кінцевою метою яких повинне стати покращення життя на рівні місцевих громад та їх громадян. Очевидно, що територіальні зміни не будуть ефективними без успіхів в економіко-господарській, соціальній, судовій, а можливо й культурній сферах.

Для успішної реалізації адміністративно-територіальної реформи дуже важливими стають питання розподілу компетенції між органами місцевого самоврядування та місцевими органами державної виконавчої влади, питання відносин між різними видами бюджетів, питання ефективного функціонування охорони здоров'я, соціального забезпечення, освіти тощо, які потрібно вирішити.

З термінологічного боку вважаємо доцільним змінити ще радянські назви адміністративних одиниць відповідно до національних традицій – повіти, округи тощо.

В науково-концептуальному плані потрібно виробити стратегічну модель нового адміністративно-територіального устрою України, яку необхідно закріпити Основному законі України в ході конституційної реформи. На підставі нових конституційних норм можна буде приймати та змінювати звичайні (органічні) закони відповідно до проведених конституційних змін.

Багато мати чітке уявлення того, як положення та завдання адміністративно-територіальної реформи узгоджуються із реформою на рівні державного управління, місцевого самоврядування (децентралізації), фінансової реформи.

На нашу думку, результати судової реформи 2016-2019 років в цілому є позитивними. Вони засвідчують прагнення суспільства оновити та «оздоровити» судову владу. Вони засвідчують відданість суспільства політико-правовим ідеалам верховенства права, справедливого та об'єктивного суду, рівного доступу до суду тощо, які є передумовою інтеграції України в європейську спільноту.

Основними позитивними змінами стали: прийняття норм, що спрямовані на запобігання та боротьбу із корупцією в судах, на підвищення професійної компетентності. Часткове скасування суддівської недоторканності; перезавантаження судів на конкурсній основі, переатестація суддів; ліквідація вищих спеціалізованих судів; приведення судової системи до трьохступеневої; заходи запобігання корупції - судді зобов'язані щорічно подавати декларацію про доходи, декларації родинних зв'язків та доброчесності. Новаторським є введення постійного моніторингу майнового рівня життя суддів відповідно до їхніх витрат; суттєве підвищення заробітної плати суддів; заходи щодо деполітизації судової влади - заборонена участь суддів у політичних партіях, у будь-якій політичній діяльності та профспілках; зміни щодо призначення суддів - основним органом щодо призначення та звільнення суддів тепер стає Вища рада правосуддя; створення спеціального Вищого антикорупційного суду та Вищого суду з питань інтелектуальної власності; забезпечення участі громадськості в механізмі призначення суддів, створення Громадської ради доброчесності; надання виключне право представляти інтереси сторін у суді лише адвокатам. До її проведення адвокати працювали у судах лише за вибором громадян, інших фізичних та юридичних осіб; та новели у

конституційній юстиції, зокрема, визначення Конституційного суду України як єдиного органу конституційної юрисдикції, Конституційний суд України став виключно органом судового конституційного контролю за законами та іншими правовими актами, визначеними Конституцією України.

Разом з тим, ми погоджуємося з тим, що судовій реформі в Україні не достає цілності та стратегічного бачення завершеної моделі. Поки ще не можна говорити про остаточну модель організації та діяльності національних судів, оскільки окремі реформаторські зміни викликають критичні зауваження.

Очевидною є необхідність доопрацювання процесуальних норм, які спрощують доступ до правосуддя та забезпечують право на захист прав та свобод.

До основних здобутків реформи в галузі конституційної юстиції ми відносимо: надання нових повноважень Конституційному Суду України; визначення поняття конституційності законів та інших нормативних актів; оптимізація структури КСУ; перегляд вимог щодо кандидатів на посаду судді КСУ в частині підвищення мінімального стажу професійної діяльності у сфері права (з 10 до 15 років); визначення переліку підстав для припинення повноважень і звільнення судді КСУ; зняття недоторканості із суддів КСУ (можливість затримувати без згоди на те КСУ під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину; введення інституту конституційної скарги; оновлення конституційного провадження.

Разом з тим, положення про звільнення суддів КСУ лише самим КСУ, а не суб'єктом призначення чи іншим зовнішнім органом, в сучасних умовах має суттєвий недолік, оскільки, на наш погляд, доводить ідею незалежності суду до замкнутої корпоративності. Звісно, вона стає у протиріччя до принципу неупередженості і не забезпечує об'єктивність при розгляді питань відповідальності суддів КСУ. Саме ця ідея є підґрунтям відомого правового принципу про те, що скарги не розглядаються тим самим органом або

посадовою особою, чії дії (або бездіяльність) оскаржуються.

В контексті продовження реформи конституційної юстиції вважаємо доцільним доопрацювати порядок звернення до КСУ, зокрема, надавши таке право органам місцевого самоврядування.

Також пропонуємо прийняти окремий закон «Про конституційний судовий процес» та закон «Про порядок відшкодування матеріальних та моральних збитків, завданих фізичним та юридичним особам актами і діями, що визнанні неконституційними рішенням Конституційного Суду України».

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Конституційна реформа: експертний аналіз. Х.: 2004. 184 с.;
2. Скрипнюк О.В. Конституційна реформа в Україні : проблеми удосконалення системної організації державної влади. Актуальні проблеми конституційного права та державотворення : зб. наук. пр. Хмельницький. 2008. С. 18-21.
3. Медушевский А.Н. Теория конституционных циклов. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2005. 576 с.
4. Колісник В. Перманентні проблеми конституційного регулювання державно-владних відносин. Право України. 2016. № 6. С.52-59
5. Проблеми розвитку конституційного законодавства України : зб. висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанської Комісії). Пер. з англ. К.: Парламентське вид-во. 2010. 498 с.
6. Шаповал В. Конституція України: аж двадцять років або лише двадцять років. Право України. 2016. № 6. С.9-19
7. Словарь русского языка: в 4 т./ за ред. А. П. Евгеньева. 3-е изд., стер. Москва: Рус. яз., 1985. Т. 3: П-Р. 1987. 752 с.
8. Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / уклад.: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. Київ : Довіра, 2006. 789 с.
9. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ: «Укр. енцикл.», 2003. Т. 5: П - С. 736 с.
10. Камардіна Ю.В. Муніципальна реформа в Україні та державах-членах Європейського Союзу в умовах європейської міждержавної інтеграції: порівняльно-правове дослідження: дис. ...к-та юрид. наук:12.00.02 / Київ, 2020. 266 с.
11. Агафонова Н.В. Конституція як об'єкт реформування. Університетські наукові записки, 2016. № 59. С. 351-366.

12. Андреас Гросс. Концепція референдуму – ключ до його вартості. Український тиждень. № 11. 15-21.03.2013.
13. Осятинський В. Парадоксы конституционного заимствования. Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3. – С. 53-67
14. Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 т. Т. 5: монографии. Содерж.: Конституционная реформа в современном мире. «Цветные революции» и «арабская весна» в конституционном измерении. – М., 2018. – 504 с.
15. Лемак В.В. Реформа Конституції: технологічні вимоги на тлі європейського досвіду. Вісник Національної академії правових наук України. № 3. 2016. – С. 23-30
16. Кириченко Ю., Марусяк О., Коліушко І. Галузевий БРИФ «Конституційна реформа» URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/11/Const.pdf>
17. Кашкин С.Ю. Территориальное устройство государства / С.Ю. Кашкин, Б.А. Страшун // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник : в 4 т. / отв. Ред. Б.А. Страшун. – М.: БЕК, 1995. – Тома 1-2. – 778 с
18. Погорілко В.Ф. Територіальний устрій / Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
19. Фрицький О.Ф. Конституційне право України : підручник. К.: Юрінком Інтер, 2003. – 536 с.].
20. Кушніренко О.Г. Територіальний устрій України / О.Г. Кушніренко, В.О. Прилуцький // Конституційне право України: підручник. За ред. акад. АПрН України Ю.М. Тодики, докт. юридич. і політ. наук В.С. Журавського. К.: Ін Юре, 2002. 544 с
21. Малишко М.І. Конституційні основи територіального устрою України. 2-ге вид., допов. К.: УНА, 2001. 52 с.

22. Про територіальний устрій України: проект Закону України, одержаний Верховною Радою України 10.03.2009 р.: автор законодавчої ініціативи – народний депутат України А. Гриценко. URL : www.rada.gov.ua
23. Іщенко О.П. Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України : монографія. К. : Юрінком Інтер. 2014. 224 с.
24. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : учебник для вузов. – 5-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА, 2006, 784 с.
25. Мучник А.Г. Комментарий к Конституции Украины . – 2-у изд. испр. и доп. К.: Парламентское издательство, 2003. – Кн. 1. – 400 с.
26. Совгиря О.В. Конституційне право України: навч. Посібник. К.: Консум, 2008. 656 с.
27. Конституційне (державне) право право зарубіжних країн: навч. посібник / В.М. Бесчастний, О.В. Філонов, В.М. Суботін, С.М. Пашков; за ред. В.М. Бесчастного К.: Знання, 2007. 467 с.
28. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Х.: Консум, 2008. 656 с.
29. Федорец М.Н. Федерация или все-таки унитарное государство? Государство и право. 2011. № 10. С. 113-117.
30. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право. К.: ИД «Княгиня Ольга». 2007. 416 с.
31. Транин А. Административно-территориальная организация капиталистического государства. М.: Наука. 1984. 144 с.
32. Корнієнко М.І. Адміністративно-територіальна одиниця. Великий енциклопедичний юридичний словник. За ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. К.: Юридична думка. 2007. 992 с.
33. Шевчук Л.Т. Суть адміністративно-територіального устрою країни // Зарубіжний та вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою. Львів. 2007. 254 с.

34. Миронов О.О. Административно-территориальные единицы – субъекты советского конституционного права / Проблемы конституционного права. Отв. ред. И.Е. Фарбер. Саратов. 1969. С.47-60
35. Ткачук П.М. Адміністративно-територіальний устрій сільського району : автореф. Дис. На здобуття наук. ступеня к. ю. наук: спец. 12.00.02 : Конституційне право. Харків. 1999. 20 с.
36. Авакьян С.А. Конституционное право России : учебник. М.: Юрист. 2005. Т.2. 749 с.
37. Кравченко В.В. Конституційне право України : навч. Посібник. К.: Атіка. 2004. 512 с.
38. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрист. 1997. 568 с.
39. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#Text>
40. Постанова Вищого адміністративного суду України 04.02.2009 р. у справі К-11523/07. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/AS090955.html
41. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України , Редакція від 06.12.2020. № 3166-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>
42. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р. Редакція від 06.12.2020 № 586-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>
43. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
44. Про державну статистику: Закон України від від 19.04.2014 № 2614-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2614-12#Text>
45. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22.02.2007 р. № 698-V. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/698-16#Text>

46. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців: Закон України від 31.12.2013 р. № 755-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

47. Городовенко В. Територіальність в основі побудови судової системи України. Право України. 2011. № 11-12. – С.189-197;

48. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.1991 р. № 1789-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12#Text>

49. Чиркин В.Е. Государствоведение: учебник. М.: Юрист, 2000. 384 с.

50. Електронний довідник «Україна. Адміністративно-територіальний устрій». URL: <http://static.rada.gov.ua/zakon/new/ADM/zmist.html>

51. Доценко А.І. Адміністративно-територіальний устрій та розселення в Україні. К.: РВПС України НАН України. 2003. 63 с.

52. Лист Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва та місцевого самоврядування до Кабінету Міністрів України від 11.11.2011 р. № 04-15/9-3004

53. Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 12.03.1981 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10#Text>

54. Планування і забудова сільських поселень : ДБН Б.2.4.-1-94 : наказ Мінбудархітектури України від 5 січня 1994 р. № 6. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0044481-92>

55. Батанов О.В. Селище / Великий енциклопедичний юридичний словник / За ред. Акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К.: Юридична думка, 2007. – 992 с.

56. Шкабаро В.М. Конституційно-правовий статус міста в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 : «Конституційне право». - К,2004. – 19 с., с. 8

57. Містобудування. Планування і забудова міських і сільських поселень : ДБН 360-92: Наказ Держкоммістобудування від 17.04.1992 р. № 44. URL: <https://kga.gov.ua/files/doc/normy-derjavy/dbn/Mistobuduvannja-Planuvannja-i-zabudova-miskyh-i-silskyh-poselen-DBN-360-92.pdf>

58. Статут територіальної громади міста Києва : Рішення Київської міської ради від 28.03.2002 р. № 371/1805, зареєстроване наказом Міністерства юстиції України від 02.02.2005 р. № 14/5. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-mista-kyuueva>

59. Про Автономну Республіку Крим: Закон України від 17.03.1995 р. № 95/95-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/95/95-вр#Text>

60. Загальнодержавна програма розвитку малих міст : Закон України від 04.03.2004 р. № 1580-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1580-15>

61. Про статус гірських населених пунктів в Україні : Закон України від 15.02.1995 р. № 56/95-ВР44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/95-вр#Text>

62. Невелєв О.М. Впорядкування адміністративно-територіального устрою та вдосконалення системи управління для зміцнення місцевого самоврядування. К.: НДІСЕП, 2003. 27 с.

63. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України від 17.10.1990 р. №400-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-12#Text>

64. Стамбульська декларація про населені пункти від 3-14.06.1996 р. База законодавства «Ліга: Закон». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_508#Text

65. Селіванов А.О. Конституція. Громадянин. Суд. Професійні та суспільні погляди. К.: УАІД «Рада», 2009. 560 с.

66. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті» (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13.07.2001 р. № 11-рп/2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#Text>

67. Земельний кодекс України від 25.10.2001 р. № 2768-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14>
68. Про землеустрій: Закон України від 22.05.2003 р. № 858-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/858-15>
69. Мірошниченко А.М. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. К.: Правова єдність, 2009. – 496 с.
70. Кулинич П.Ф. Державні акти на землю в системі виникнення земельних прав: минуле, сьогодення і майбутнє. Земельне право України. 2006. № 5
71. Класифікатор об'єктів адміністративно-територіального устрою України: ДК 014-96. – К.: Держспоживстандарт України. URL : http://www.ukrstat.gov.ua/klasf/st_kls/op_koatuu_2016.htm
72. Проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою в Україні, розроблений Мінрегіонбудом. URL: www.minregionbud.gov.ua
73. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: монографія. За ред. І.О. Кресіної. К.: Логос, 2009. 480 с.
74. Іщенко О. Реформування адміністративно-територіального устрою України. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2010. № 6. С. 153-160.
75. Концепція адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98>
76. Олексій Чернишов: Завершено основний етап реформи адміністративно-територіального устрою. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksij-chernishov-zaversheno-osnovnij-etap-reformi-administrativno-teritorialnogo-ustroyu>
77. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням

Кабінетом Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. Урядовий кур'єр. 2014. № 67

78. Тітов М. Про деякі аспекти моделювання нового адміністративно-територіального устрою держави. Право України. 2019. № 5. С. 128-137

79. Висновок КСУ у справі про надання висновку щодо відповідності проекту Закону України вимогам статей 157 і 158 Конституції України (справа про внесення змін до статей 29,59,78 та інших Конституції України) від 30.10.2003 р. № 1-в/2003/ Офіційний вісник України. 2003. № 48. С. 2535

80. Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63508

81. Пухтинський М. Концептуальні та прикладні аспекти здійснення адміністративної реформи в Україні / Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції : зб. наук. пр. К., 2003. С. 33-35.

82. Пухтинський. Ресурси розвитку. Адміністративна реформа в Україні : матеріали Всеукр. семінару та координ. наради "Ресурсне забезпечення місцевого і регіонального розвитку", Київ, 10 листоп. 2001 р., та наук.-методол. семінару "Адміністративна реформа: проблеми і перспективи реформування діяльності органів центральної виконавчої влади", Київ, 27 листоп. 2001 р. / упоряд. : М. Пухтинський, Е. Рахімкулов. К. : Логос. 2002. 308 с.

83. Панасюк Ф. Зміст і завдання системного упорядкування державного регулювання розвитку територій. Вісн. УАДУ. 2001. №2. Ч. 1. С. 32-43.

84. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016. № 31. Ст.545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>

85. Куйбіда Р. Впровадження судової реформи в Україні: прогрес чи змарновані можливості? // Загальні питання судової реформи в Україні. 2017. Київ. 2018. 64 с. URL: [www. racurs.ua](http://www.racurs.ua)

86. Кампо В. Реформа-2016: правові наслідки конституціоналізації та деконституалізації. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/106158-reforma-2016-pravovi-naslidki-konstitutsionalizatsiyi-ta-dekonstitutsionalizatsiyi>

87. Маловацький О. Судова реформа: системні перетворення чи «точкові» зміни? Інтерфакс-Україна. 06.05.2020. URL: <https://hcj.gov.ua/news/sudova-reforma-systemni-peretvorennya-chy-tochkovi-zminy>

88. Про внесення змін до Конституції України (щодо павосуддя) : Закон України від 02.06.2016 № 1401-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19#Text>

89. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254л/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30. Ст. 141.

90. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония : учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ, ст. В.В. Маклаков. - 8-е изд., исправл., и доп. Москва: Инфотропик Медиа. 2012. 640 с.

91. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 № 2147-VIII / Відомості Верховної Ради України. – 2017. № 48. Ст. 436.

92. Шаптала Н. Проблеми подальшого законодавчого врегулювання діяльності Конституційного Суду України. Право України. 2018. № 12. С. 220-236