

**ДОНЕЦЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ІНСТИТУТ ЛУГАНСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО  
УНІВЕРСИТЕТУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
імені Е.О. Дідоренка**

На правах рукопису

**УДК 341.213(477+438+450)(043.3)**

**МІЩУК Володимир Володимирович**

**УНІТАРНА ФОРМА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ  
УКРАЇНИ, ПОЛЬЩІ ТА ІТАЛІЇ  
(ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)**

**Спеціальність 12.00.01 – теорія та історія держави і права;  
історія політичних і правових учень**

**Дисертація**

на здобуття наукового ступеня  
кандидата юридичних наук

**Науковий керівник –  
ШЕВЧЕНКО Анатолій Євгенійович,  
доктор юридичних наук, професор**

**Донецьк – 2011**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП .....</b>	<b>3</b>
 <b>РОЗДІЛ I</b>	
<b>СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ТЕМИ .....</b>	<b>12</b>
1.1. Історіографія проблеми унітарної форми територіального устрою .....	12
1.2. Методологія дослідження унітарної форми територіального устрою .....	28
Висновки до Розділу 1 .....	59
 <b>РОЗДІЛ II</b>	
<b>ТЕОРЕТИЧНІ КОНСТРУКЦІЇ УНІТАРНОЇ ФОРМИ</b>	
<b>ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ТА ОКРЕМИХ</b>	
<b>ДЕРЖАВ ЄВРОПИ .....</b>	
<b>63</b>	
2.1. Поняття, ознаки та інституціоналізація унітарної держави .....	63
2.2. Види унітарних держав .....	91
Висновки до Розділу 2 .....	121
 <b>РОЗДІЛ III</b>	
<b>НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ УНІТАРНОЇ ФОРМИ</b>	
<b>ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ, ПОЛЬЩІ ТА ІТАЛІЇ .....</b>	
<b>123</b>	
3.1. Правове забезпечення унітарної форми державного устрою держав	
Європи на прикладі Італії та Польщі .....	123
3.2. Становлення і розвиток України як унітарної держави .....	144
3.3. Шляхи удосконалення правового регулювання форми державного	
устрою в Україні .....	177
Висновки до Розділу 3 .....	191
<b>ВИСНОВКИ .....</b>	<b>195</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ .....</b>	<b>200</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** У процесі правової реформи найбільш багатоаспектною і складною є проблема утвердження в Україні оптимальної форми державного устрою. Дійсно, в юриспруденції виокремлена проблема майже два десятиліття поспіль активно дискутується ученими-державознавцями, політиками, громадськими діячами. Сьогодні вкрай необхідно дати відповідь на питання: яка форма державного устрою є найбільш оптимальною для України – унітарна чи федеративна, у якому форматі можна не лише безболісно і швидко подолати національно-політичні та соціально-економічні проблеми українського суспільства, але й створити міцну політико-правову основу як для розбудови Української держави, так і посилення її ролі у міждержавних відносинах.

Територіальний устрій держави виявився чи не найскладнішим інститутом державного устрою за всі роки незалежності Української держави. По-суті, у перші роки незалежності України, практично до 1995 р., не було вироблено чіткої як загальнотеоретичної, так і нормативної позиції щодо спрямування України в напрямку унітаризму чи федералізму. Україна стояла швидше на шляху федеративного, а не унітарного розвитку. Дієвим підтвердженням цього стало утвердження інституту Президента Автономної Республіки Крим, надання права Верховній Раді Автономної Республіки Крим приймати власні закони тощо. Варто зауважити, що лише Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1996 р. офіційно визначив унітарний розвиток Української держави.

Проте закріплення в Конституції України 1996 р. унітарної форми територіального устрою нашої держави лише посилює актуальність загальнотеоретичних досліджень проблем унітаризму. Більше того, на сьогодні в юриспруденції дослідження проблеми унітарної форми територіального устрою держави залишилося поза належною увагою науковців.

Дана тема досліджувалася фрагментарно і переважно у контексті порівняння з федеративною формою територіального устрою або в контексті продукування необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи. Варто зазначити, що проблема унітаризму не була актуальною і в період існування Радянського Союзу, оскільки правники та ідеологи тогочасної доби намагалися, насамперед, обґрунтувати незаперечну легітимність існування такої федеративної держави як СРСР.

У процесі дослідження виокремленої теми ми зверталися до тих теоретичних надбань, що містяться в наукових працях як вітчизняних і зарубіжних учених-державознавців. У цілому науково-теоретичною основою дисертаційного дослідження стали наукові праці з теорії та історії держави і права, історії політичних і правових учень, конституційного права тощо.

Загалом можна зауважити, що в сучасній юриспруденції загальнотеоретичну проблему унітаризму у тих чи інших аспектах досліджували в своїх наукових працях представники вітчизняної та зарубіжної правової науки радянського і сучасного періодів: С.В. Адамович, О.В. Андрощук, С.М. Бабурін, С.К. Бостан, Я.В. Верменич, А.З. Георгіца, І.В. Долматов, Р.О. Енгібарян, О.В. Зайчук, Н.І. Козлова, Р.А. Колишко, А.М. Колодій, О.Л. Копиленко, В.В. Кравченко, І.О. Кресіна, О.В. Клищенко, С.О. Макогон, П.І. Надолішній, Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Скакун, О.Д. Тихомиров, А.Є. Шевченко, Н.А. Мяловицька, В.В. Цветков, В.О. Чиркін, В.М. Шаповал та інші. Науковий внесок у загальнотеоретичну спадщину юриспруденції згаданих учених заслуговує на повагу.

Водночас вагомим підґрунтям сформульованих у дисертаційному дослідженні теоретичних висновків стали загальні положення, які розробляли у своїх наукових працях учені-державознавці XIX – початку XX ст.ст. Особлива увага приділялася науковим здобуткам знаних учених, зокрема: В.М. Гессена, О.Д. Градовського, М.С. Грушевського, Л. Гумпловича, О.О. Жиліна, М.М. Ковалевського, Я.М. Магазінера, С.А. Муромцева, Б.Е. Нольде, М.І. Палієнка, П.Б. Струве, П.І. Стучки, Б.М. Чичеріна та інших.

Дослідження здійснювалося з урахуванням сучасних тенденцій як національного, так і зарубіжного державотворення. Це дозволило привнести позитивні здобутки територіального влаштування зарубіжних держав на національний ґрунт державотворення. Відтак, у процесі написання наукової роботи проаналізована як національна, так і зарубіжна профільна нормативно-правова база, що дозволяє використати потенціал останньої для вдосконалення чинного конституційного законодавства України.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Тема наукового дослідження відповідає вимогам Закону України від 11 липня 2001 року «Про пріоритетні напрямки розвитку науки і техніки». Обраний напрям дисертаційного дослідження передбачений планом наукових досліджень Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка і пов'язаний з планом науково-дослідної роботи кафедри теорії та історії держави і права Донецького юридичного інституту. Номер державної реєстрації теми дисертаційного дослідження 0111U003929.

**Мета та завдання дослідження.** Метою дисертаційного дослідження є комплексна розробка науково-методичних засад теоретико-правового становлення і розвитку унітарної форми територіального устрою.

Для досягнення поставленої мети необхідно було вирішити такі завдання:

- здійснити аналіз наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних учених у частині висвітлення проблеми унітарної форми територіального устрою;
- проаналізувати методологічний інструментарій дослідження унітарної форми територіального устрою;
- дослідити змістовне наповнення поняття «унітарна держава» і виокремити основні її ознаки;
- визначити оптимальні критерії класифікації унітарних держав на певні види, наповнити їх відповідним змістом;
- виокремити і проаналізувати основні етапи становлення і розвитку України як унітарної держави;

– на основі порівняльного аналізу нормативно-правових актів зарубіжних країн і національного законодавства обґрунтувати та запропонувати шляхи оптимізації правового регулювання унітарної форми територіального устрою України.

**Об’єктом дослідження** є правовідносини, що складаються в процесі формування та функціонування унітарної форми територіального устрою.

**Предметом дослідження** є правова природа, поняття, ознаки і види унітарних держав, витоки їх становлення, а також основні засади організації та функціонування унітарних держав.

**Методи дослідження.** Використання різних методологічних прийомів та способів, що стали дієвим інструментом розкриття сутнісного змісту низки питань наукового дослідження, зумовлено необхідністю вирішення комплексу багатоаспектних завдань дисертаційної роботи. Методологічними засадами даного дослідження є як загальнотеоретичні, так і спеціальні наукові методи.

Використання діалектичного та історико-правового методів дало можливість дослідити процес становлення, утвердження і розвитку унітарної форми державного устрою, починаючи з грецького держави-полісу і до сьогодення (підрозділи 1.1; 1.2; 2.1). Логіко-семантичний і формально-логічний методи використано у ході дослідження змістовного навантаження окремих понять, як-от: «унітарна держава», «унітаризм», «державний устрій» та інші. Відтак, використання названих методів зумовило поглиблення понятійно-категоріального апарату (підрозділи 2.1; 3.2).

Застосування аналітично-системного методу дозволило виокремити основні критерії і принципи класифікації унітарних держав (підрозділ 2.2). Використання статистичного методу дозволило отримати інформацію про стан та перспективи розвитку унітарних держав (підрозділи 3.1; 3.2).

Застосування порівняльно-правового методу дало змогу визначити векторну спрямованість модифікації унітарної форми територіального устрою як в Україні, так і в деяких країнах Західної Європи (підрозділи 3.1; 3.2). Метод документального аналізу використовувався для вироблення пропозицій із вдосконалення конституційного законодавства України засобом використання зарубіжного досвіду (підрозділ 3.1).

**Наукова новизна одержаних результатів дослідження** полягає в тому, що дана наукова праця є комплексним дослідженням унітарної форми територіального устрою держави на теренах незалежної України, яке присвячене проблемам історіографії та методології наукових досліджень унітарної держави, з'ясуванню змістовного наповнення поняття «унітарна держава», визначенню її базових ознак, встановленню видової класифікації держав з унітарною формою територіального устрою. Уперше системно опрацьовано методологію наукових досліджень, починаючи з античних часів і до сьогодення.

У результаті здійсненого системного дослідження унітарної форми територіального устрою досліджено концепцію сучасної унітарної держави, що характеризує наукову новизну дисертації і містить ряд теоретичних і практичних пропозицій та рекомендацій до національного законодавства України.

Наукова новизна одержаних результатів знаходить свій прояв у таких теоретичних положеннях та висновках, що виносяться на захист:

***вперше:***

– здійснено узагальнення та систематизацію наукових праць з проблематики унітарної форми територіального устрою, досліджено історико-правові витoki становлення, утвердження і розвитку унітарної форми територіального устрою, на підставі чого з'ясовано, що в історико-правовій думці інститут унітарної форми державного устрою, починаючи з XIX ст., досліджувався переважно як альтернатива союзної (федеративної) форми устрою держави;

– з'ясовано, що німецька наукова школа державного права у XIX ст. виробила низку публічно-правових положень доктринального характеру у напрямку обґрунтування унітарної форми державного устрою, які в своїй основі, отримали визнання та наслідування ученими-правознавцями інших країн. Наукова цінність загальнотеоретичних напрацювань згаданих учених вбачається у тому, що вони ввели у науковий обіг дефініцію «унітарна держава»;

– визначено, що основними етапами становлення і розвитку державності на теренах України з позицій визначення форми її політико-територіального устрою є: давньоруський, галицько-волинський, литовсько-руський, польсько-литовський,

національно-український (запорізько-козацький), російсько-імперський, національно-самостійницький (відродження української державності), радянський, український (період незалежності). Визначено, що виокремлення конкретних етапів, у часових рамках якого утвердився той чи інший державний політико-територіальних устрій, пов'язано, насамперед, з історичною назвою конкретної держави, а також правовою (нормативною) базою, на основі якої здійснювалося утвердження та правове регулювання відповідного устрою держави;

– звертається увага на те, що боротьба за збереження християнської православної віри органічно і нерозривно поєднана з боротьбою українського народу за свою національну державність. Православ'я, зокрема в період XVI-XVII ст.ст., стало одним із тих найважливіших і найоб'єктивніших факторів, завдяки якому на ментальному рівні українського народу була закладена генетична необхідність унітарної єдності національної держави;

***удосконалено:***

– поняття унітарної держави як такого виду форми державного устрою, за якого проста, єдина держава не знає внутрішнього територіального поділу або ж поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не володіють суверенними правами, проте можуть мати статус автономних державних утворень;

– комплексну систему ознак унітарних держав: а) територія держави поділена на адміністративно-територіальні одиниці, які не наділені державним суверенітетом; б) єдина структура державного апарату, компетенція якого поширюється на всю територію держави; в) єдине громадянство; г) єдина система законодавства, осьовим центром якої є єдина державна конституція; ґ) єдина судова система; д) єдина система органів конституційного контролю; е) одноканальна система оподаткування; є) у міжнародних відносинах виступає єдиним цілим;

– оптимальні критерії класифікації унітарних держав: а) за характером територіального устрою унітарні держави поділяються на прості і складні; б) за статусом адміністративно-територіальних одиниць унітарні держави поділяються на симетричні та асиметричні; в) за ступенем централізації державного управління



унітарні держави поділяються на централізовані, відносно децентралізовані та децентралізовані;

– поняття територіальної автономії як відповідного правового статусу частини території держави, в основі якого лежить законодавчо закріплений обсяг прав і обов'язків, предметів відання, завдяки чому визначається місце і роль суб'єктів адміністративно-територіального устрою в процесі здійснення публічного управління в унітарній державі;

– визначення інституціоналізації унітарної держави як нормативного закріплення структури держави, співвідношення загальнодержавної і місцевої публічної влади, способу її адміністративно-територіального поділу;

***набули подальшого розвитку:***

– доктринальні погляди учених щодо доцільності збереження на сучасному етапі національного державотворення унітарної форми державного устрою і необхідності здійснення ряду практичних кроків у напрямку поетапної децентралізації державної влади в Україні;

– поняття регіоналізації як одного із можливих способів децентралізації державної влади в Україні. Доведено, що визначальним критерієм регіоналізації України повинна стати винятково економічна, а не політична доцільність;

– пропозиції щодо удосконалення законодавства України у сфері оптимізації правового регулювання унітарної форми територіального устрою України.

**Практичне значення одержаних результатів** визначається тим, що результати наукових пошуків, сформульовані в висновках та рекомендаціях, можуть бути використані:

– у процесі здійснення вченими подальшого науково пошуку щодо розв'язання загальнотеоретичних проблем у сфері дослідження форми державного устрою;

– у правотворчій сфері – в процесі розробки нових Законів України «Про територіальну громаду», «Про обласні ради», «Про місцеві референдуми», «Про комунальну власність» у контексті розробки Концепції адміністративно-територіальної реформи, а також внесення змін та доповнень до Законів України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні» з

метою вдосконалення норм чинного законодавства з урахуванням досягнень науки держави і права у цій сфері;

– у правовиховній площині – теоретичні висновки, пропозиції та рекомендації, які містяться в даному дослідженні, можуть слугувати матеріалом у роботі по підвищенню рівня правової культури та правосвідомості студентської молоді, державних службовців, наукової спільноти тощо;

– у навчальному процесі – при підготовці підручників та навчальних посібників, при викладанні курсу теорії держави і права, історія держави і права України, історія держави і права зарубіжних країн, історія політичних і правових учень, конституційне право України, конституційне право зарубіжних країн.

Практичне втілення положень дисертаційної роботи підтверджено Актом про впровадження наукових розробок дисертації у навчальний процес та наукову діяльність Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка (акт № 5 від 02 березня 2011 року), а також Київської державної академії водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного (акт № 3 від 25 березня 2011 року)

**Апробація результатів дисертації.** Отримані результати, висновки та основні положення дисертаційної роботи обговорювалися на засіданні кафедри теорії та історії держави і права Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка.

Основні положення та висновки дисертації були оприлюднені на XII Науково-практичній конференції «Актуальні проблеми сучасного державотворення» Київської державної академії водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного (24-28 березня 2008 р., м. Київ); XIII Науково-практичній конференції «Актуальні проблеми сучасного державотворення» Київської державної академії водного транспорту імені гетьмана Петра Конашевича-Сагайдачного (30 березня – 3 квітня 2009 р., м. Київ); III Всеукраїнській науково-практичній конференції «Плебсологічне осмислення перспектив розвитку Української держави» (20 травня 2010 р., м. Київ); Міжнародній науково-практичній конференції «Антикризові механізми регіонального і муніципального розвитку» (9 квітня 2010 р., м. Київ);

щорічній Міжвузівській науково-теоретичній конференції «Актуальні питання державотворення та правотворення в Україні очима молодих науковців» (20 квітня 2010 р., м. Київ); Міжнародній науково-практичній конференції молодих вчених «Дев'ять осінніх юридичних читань» (12-13 листопада 2010 р., м. Хмельницький); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми юридичної науки очима молодих учених» (25 лютого 2011 року, м. Донецьк).

**Публікації.** Основні положення і висновки дисертаційного дослідження відображені у 12 наукових працях, з яких: 5 статей у фахових наукових виданнях та 7 тез виступів на конференціях.

**Структура і обсяг дисертації.** Дисертація складається із вступу, трьох розділів, до яких входять сім підрозділів, висновків і списку використаних джерел (219 найменувань на 19 сторінках). Загальний обсяг дисертації становить 218 сторінок, із яких 199 сторінок основного тексту.

## РОЗДІЛ I

### СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ТЕМИ

#### 1.1. Історіографія проблеми унітарної форми територіального устрою

Незважаючи на те, що унітарна форма територіального устрою держав сягає своїм корінням у глибоку давнину, проте доктринальні дослідження виокремленого державно-правового інституту є відносно новими. Поняття «унітарна держава» почало активно використовуватися вченими-правниками світу, зокрема Німеччини, Франції, Австро-Угорщини, Росії та інших країн світу майже водночас – у ХІХ ст.

Дійсно, не викликає жодних сумнівів те, що унітаризм став базовим принципом організації та функціонування стародавніх держав, оскільки на той час людство не знало іншої форми державного устрою. Стародавні східні деспотії поділялися на провінції, міста, сатрапії, завойовані території, у яких, як правило, функціонувала централізована система органів публічної влади, оскільки державним утворенням Стародавнього світу властива необмежена влада правителя (деспота). Завдяки публічній владі, яка опиралася на силу війська, зберігалася унітарна цілісність держави. Як наголошує російський учений А.Б. Венгеров: «Так воно, власне, і повинно було бути при переході людства в ІV-ІІІ тис. до н.е. до державної форми організації суспільства. Завдяки виникненню перших міст-держав, а згодом і їх різноманітних форм, кровноспоріднений зв'язок, який був характерним для первісного суспільства, був замінений територіальною організацією суспільства» [1, с. 121]. І такою територіальною організацією стала унітарна єдність держави. Відтак, апріорі найдавніша державність бере свої витoki з основ унітаризму.

З огляду на зазначене, виникає закономірне питання: чому незважаючи на те, що феномен унітарної держави знаходив практичну об'єктивізацію впродовж декількох тисячоліть поспіль, інакше кажучи, з часу виникнення такого політико-правового інституту як держава, проте доктринальне теоретико-правове обґрунтування унітарної форми територіального устрою держав знаходимо у працях філософів, учених-правників Нового часу.

Відповідь на поставлене питання матиме об'єктивну наукову цінність, якщо буде ґрунтуватися як на основі логічних теоретичних міркувань, так і на міцній емпіричній базі. Зауважимо, що у філософсько-правовій думці поняття «унітарна держава» почало досліджуватися переважно як альтернатива федеративної форми державного устрою. Дієвим поштовхом до теоретичного обґрунтування федерації стало прийняття 17 вересня 1787 р. Конституції північноамериканських штатів, яка заклала принципи федеративного державного утворення – Сполучених Штатів Америки [2, с. 348]. Водночас така аргументація може викликати відповідні зауваження з боку сучасних науковців, оскільки форма державного устрою була предметом наукових досліджень ще античних філософів, зокрема Аристотеля, Платона, а також ряду античних і середньовічних державних діячів та правників тощо. Ми мали б визнати логічність такого опанування, якби не той факт, що у виокремлені нами періоди – античний і середньовічний – форма державного устрою трактувалася винятково як форма державного правління. Наразі ми не будемо зупинятися на змістовному трактуванні поняття «форма державного устрою», оскільки розглянемо його в наступних підрозділах дисертаційного дослідження.

Введення у науковий обіг поняття «унітарна держава» не було одномоментним. Аналогічна ситуація складалася й у контексті форматування такого поняття як «федеративна держава». Примітно, що Конституція США 1787 р., законодавчо закріпила інститут союзної держави, проте «для цього нового явища, як стверджує О.О. Жилін, ще не існувало якого-небудь спеціального найменування, нового слова, яке б його визначало» [3, с. 47]. Разом з тим, тогочасна наука теорії держави і права не містила конкретної дефініції, яка б характеризувала неподільну та єдину державу.

І лише з виникненням у ХІХ ст. університетів на теренах колишньої Російської імперії, до складу якої належала й Україна, активізувалися наукові дослідження як у сфері правотворення, так і державотворення. Так, в 1835 р. був заснований Київський університет святого Володимира, у складі якого функціонував юридичний факультет [4, с. 28]. Університети, крім Києва і Харкова, створювалися й в інших містах, зокрема Катеринославі, Одесі, Львові тощо. Дійсно, у стінах вищих навчальних закладів зароджувалися та обґрунтовувалися нові ідеї і теорії в контексті

формування «досконалого права», основним якісним показником якого була його відповідність моральним, філософським, релігійним вимогам (критеріям) справедливості [5, с. 132]. Першими професорами права університетів Росії, які створювалися за західноєвропейським зразком [6, с. 12], були німецькі правознавці. Відомо, що в ХІХ ст. у Німеччині створилася сильна наукова школа державного права. Ідейним засновником німецької школи права був державознавець К. Гербер, сподвижниками якого були Г. Мейєр, Г. Еллинек, О. Гірке, М. Зейдель та інші. Завдяки науковим здобуткам згадана школа права Німеччини не лише почала найменуватися юридичною, але й виробила ряд публічно-правових положень доктринального характеру, які, в своїй основі, отримали визнання та наслідування ученими-правознавцями інших країн.

Саме форма державного устрою стала одним із базових питань, які активно досліджувалися німецькими ученими. Жвавий інтерес учених-державознавців до даного інституту був опосередкований не лише необхідністю дослідження основоположних засад державотворення, але й тим, що це був період консолідації Німецької державності, що зумовило нагальність у формуванні правової оцінки новоутвореної держави. Наприклад, такі «німецькі учені як Карпцев і Лімнеус визначали її [Німеччину – М.В.В.] як єдину державу» [3, с. 22].

Загалом варто зауважити, що учені тогочасної Німеччини продукували теорію поділу держав на союзну [7] і єдину. Так, німецький учений М. Зейдель «відкинув можливість існування яких-небудь інших держав, крім простих. Поняття складної держави здавалося йому такою ж безглуздістю, якою вона здавалася у минулі часи Пуффендорфу» [3, с. 77]. Натомість німецький учений Пауль Лабанд чітко визначив, що держави поділяються на два види – унітарні та об'єднані, де в унітарних державах верховна влада – державна, яка впливає на землю і народи [8, с. 129]. Звичайно, що позиція ученого в частині визначення сутності влади в унітарних державах опосередковує більше запитань ніж відповідей. Проте цінним у науковій спадщині Пауля Лабанда (1838-1918 рр.) є те, що він одним із перших західноєвропейських учених у своїй праці «Державне право Німецької імперії» використав термін «унітарна держава» [9, с. 5-7].

Таким чином, у ХІХ ст. західноєвропейські вчені: а) виробили дві основні доктринальні концепції форми державного устрою – складні (союзні) і прості (єдині) держави. Проте думки учених-державознавців щодо визначення форми державного устрою Німеччини різнилися, оскільки одні правники вважали цю державу складною, а інші – простою; 2) ввели у науковий обіг дефініцію «унітарна держава»; 3) розвинули учення про суверенітет федеративної та унітарної держав.

Відомий австрійський правознавець польського походження Л. Гумплович (1838-1909 рр.) у соціологічному аспекті досліджував проблеми, пов'язані з виникненням, розвитком та роллю держави у суспільстві. У своїй науковій праці «Загальне вчення про державу» (1910 р.), аналізуючи співвідношення єдиних і складних держав, він дійшов висновку, що утворення будь-якої держави починається з простої держави, оскільки «всі великі держави виростають із малих» [10, с. 258]. Крім того, державознавець Л. Гумплович у згаданій праці писав: «І в Європі про єдині держави йдеться лише там, де тенденції до злиття початково самостійних держав, за умови сприятливих обставин, протягом тривалого часу супроводжувалися успіхом, де вони більш менш усунули первинну різноманітність окремих «провінцій» і сприяли утворенню єдиної національності. Звідти зразком єдиної держави (Einheitsstaat) в Європі вважається Франція» [10, с. 259]. Відтак, зазначене опосередковує наступні висновки: а) невід'ємною складовою генези держави загалом є становлення і розвиток єдиної (простої) держави; б) спостерігається безпосередній вплив німецької школи права на вчення Л. Гумпловича про складні і прості держави.

Дійсно, німецька наукова школа державного права була настільки потужною, що з часом на основі її доктринальних надбань виросла не одна плеяда учених-державознавців в інших країнах світу, в тому числі в Росії та Україні. Справа в тому, що чимало правників Російської імперії стажувалися в університетах Німеччини, де вдосконалювали свої знання з основ державотворення. Серед них М.Ф. Владимирський-Буданов, О.Ф. Кістяківський, О.С. Алексєєв, Л.Й. Петражицький, П.І. Новгородцев та інші [11, с. 176-177], які значно збагатили історіографію проблеми унітарної форми територіального устрою. Зазвичай

закордонні відрядження учених тривали два роки, програма і маршрут відрядження визначалися безпосередньо ученим, який за результатами поїздки готував обов'язковий звіт і наукові праці. «Переважна більшість учених-гуманітаріїв, – як зауважує С.П. Стельмах, – відвідували Францію, Швейцарію, Італію, Англію, слов'янські землі Австро-Угорщини, однак всі вони вважали своїм обов'язком побувати в Німеччині [12, с. 73–74].

До когорти згаданих учених варто віднести і російського державознавця, барона Б.Е. Нольде (1876 – 1948 рр.), який у своїй праці «Єдність і неподільність Росії. Нариси російського державного права» (1911 р.), досліджував форму територіального устрою держави і дійшов висновку: «Росія – безумовно єдина унітарна держава» [13, с. 225]. Відтак, саме професор Б.Е. Нольде одним із перших на теренах Російської імперії вводить у науковий обіг поняття «унітарна держава».

У контексті дослідження історіографії проблеми унітаризму заслуговує на серйозну увагу і науковий доробок випускника юридичного факультету Київського університету святого Володимира (1902 р.), видатного українського правознавця, професора О.О. Жиліна (1880-1928 рр.), який жив і творив у Києві. Саме з-під його пера у 1912 р. виходить наукова праця «Теорія союзної держави», яка була дисертаційним дослідженням на здобуття ним наукового ступеня доктора державного права. Він, подібно Б.Е. Нольде, у своїх наукових працях не лише неодноразово оперував поняттям «унітарна держава», але й наповнював його відповідним змістом. Крім того, О.О. Жилін у контексті дослідження процесу утворення і розвитку держав, проаналізував причини виникнення тих чи інших теорій, які продукуються з огляду на фактичне державотворення. Так, професор О.О. Жилін писав: «У державах унітарних: Франції, Англії, Італії, не дивлячись на багатий розвиток політико-юридичних доктрин в інших відносинах, ідеї та учення, що стосуються різних з'єднань держав, значно менше порушувалися, ніж, наприклад, у Швейцарії чи Америці, не кажучи вже про Німеччину» [3, с. 4].

Непереборним прихильником унітарної форми державного устрою був і видатний російський учений Б.М. Чичерін (1828-1904 рр.), який переконливо стверджував, що російське самодержавство і федералізм – несумісні речі, оскільки



федералізм здатний остаточно зруйнувати монархічну російську державність. Професор Б.М. Чичерін у своїй науковій праці «Курс державної науки» (1898 р.) дійшов висновку: «У самодержавній Росії, де все рухається верховною владою, немає умов для федеративних відносин» [14, с. 301]. Дійсно, напрочуд пророчими були його слова.

Непересічне значення у дослідженні унітарної держави має наукова спадщина відомого вітчизняного правознавця М.І. Палієнка (1869-1937 рр.). Дійсно, досить цікавим є визначення унітарної держави, запропоноване професором М.І. Палієнком у його праці «Конфедерації, федерації і союз соціалістичних республік». «Держава, до складу якої не входять інші держави, в якій існує тільки провінційне, місцеве самоуправління або автономні області, називається простою, єдиною або унітарною державою» [15, с. 16]. Варто відмітити, що професор М.І. Палієнко у запропонованому ним визначенні унітарної держави робить акцент на самоврядності територіальних одиниць держави, що опосередковує відповідну доктринальність його державно-правової позиції. Так, незважаючи на те, що радянська правова система у період існування СРСР не визнала інститут місцевого самоврядування, проте учений обстоював свою позицію щодо, практично, децентралізованої унітарної держави. Безперечно, у державно-правовій думці це був крок уперед, оскільки така державно-правова позиція на той час мала новаторський характер. Це по-перше. По-друге, в науці державознавства кінця XVIII – поч. XX ст.ст. традиційно продукувалася ідея що федеративні держави є більш демократичними, ніж централізовані унітарні. Проте, за М.І. Палієнком, унітарна держава може бути демократичною, оскільки принципово важливе значення мають методи і засоби здійснення державної влади, а не територіальний поділ держави.

Варто зазначити, що російський правознавець В.М. Гессен (1868-1920 рр.) у своїх наукових працях, зокрема «Автономія, федерація и національне питання» (1906 р.) досліджував просту (єдину) державу через призму автономізації її територіальних частин. Крім того, учений на прикладі Великобританії доводив, що децентралізація державної влади може здійснюватися через розвиток місцевого самоврядування [16, с. 22-23]. Досить співзвучною науковим напрацюванням

професора В.М. Гессена в частині децентралізації держави на засадах територіальної автономії була позиція відомого українського громадського і політичного діяча М.С. Грушевського, який допускав можливість побудови України як самостійної єдиної держави.

За національну автономію через федеративний устрій багатонаціональної держави ратував у своїй статті «Свобода і автономія» відомий український письменник, публіцист і громадський діяч І.Я. Франко (1856-1916 рр.). За таку автономію України у складі висловилися П.Б. Струве (1870-1944 рр.), М.О. Бердяєв (1874-1948 рр.), М.І. Туган-Барановський (1865-1919 рр.) та інші. Проте державно-правові погляди М.І. Туган-Барановського з часом змінилися, оскільки у своїх працях «Невідкладна справа», «Федералізм і державний суверенітет» він обстоював думку самостійної унітарної і незалежної Української держави. Водночас за автономію України у складі федеративної Росії виступали й інші науковці, зокрема М. Загірня [17, с. 62].

На нашу думку, історіографію дослідження унітарної форми територіального устрою, починаючи з 1917 р. і закінчуючи сьогоднішнім, доцільно поділити щонайменше на два етапи: 1) період утвердження та існування радянської влади (1917-1989 рр.); 2) період незалежності України (1990 р. і донині).

Наріжним каменем дискусії історіографії довоєнного періоду серед державознавців початку ХХ ст. стало питання про реформування державного устрою Росії. Це зумовило виникнення ряду відповідних загальнотеоретичних обґрунтувань. Так, відомий український учений М.М. Ковалевський обстоював ідею федералізації Російської імперії на зразок США, але з урахуванням національної складової. Він також ратував за всесвітню федерацію як єдиного міжнародного союзу самостійних держав [18, с. 127-128]. Натомість значна частина російських правознавців та державних діячів, зокрема С. Муромцев, П. Мілюков, П. Стучка та інші, підтримували ідею унітаризму і допускали можливість збереження унітарної форми державного устрою Росії за умови надання свободи розвитку національним меншинам [19, с. 138]. Професор П. Стучка у своїй науковій праці «Вчення про державу пролетаріату і селянство і конституції СРСР і РРФСР»

(1926 р.) писав: «Залишається визнати, що будь-які союзи є тільки перехідною стадією до єдиної держави, або ж навпаки, до повного «відокремлення», тобто самостійної держави» [20, с. 64].

Загалом довоєнний період радянської доби був досить складним і неоднозначним в частині дослідження проблем унітарної форми територіального устрою. На переконання відомих французьких правознавців Р. Давида і К. Жоффре-Спінозі, доктрина радянського права формувалася суто емпіричним шляхом – хоча й за участю юристів, але під домінуючим впливом політичних діячів і насамперед В.І. Леніна. Водночас емпірична база радянської епохи, особливо у період до Другої світової війни, була вкрай недосконалою. Наприклад, Конституція РСФСР 1918 р. навіть не містила такого слова як «держави» [21, с. 136-137].

Ідея можливості використання в радянському праві наукових надбань державотворення, так званої буржуазної науки, була прийнятною далеко не для всіх радянських правознавців. Наукові здобутки західноєвропейських правознавців були відкинуті такими радянськими ученими-державознавцями як П.І. Стучкою, Г.С. Михайловим, Є.О. Коровіним, І.П. Трайніним та іншими, проте такі учені як М.І. Палієнко, М.Й. Рейхель, Я.М. Магазінер та інші допускали можливість використання позитивного державотворчого досвіду буржуазних країн на теренах новоутвореної радянської держави. Так, загальнотеоретичні аспекти про унітарну і федеративну форми державного устрою висвітлював професор Я.М. Магазінер у своїй праці «Загальне вчення про державу» [22].

Юриспруденція 20-х років ХХ ст. дещо збагатилася в частині дослідження як унітарної, так і федеративної форми державного устрою завдяки науковим працям професора М.І. Палієнка, творчий доробок якого ми уже згадували вище. Він написав серію наукових праць, зокрема «Обласна автономія і федерація», «Право громадянства в сучасних федераціях і в Союзі РСР», «Проблема суверенітету сучасної держави» та інші, в яких автор намагався розкрити загальну сутність і можливі шляхи розвитку форми державного устрою СРСР. Водночас, загальнотеоретичні питання унітарної форми державного устрою України

досліджувалася вітчизняним правознавцем О.І. Стецьким у праці «Суспільний устрій УРСР» (1938 р.).

Підсумовуючи довоєнний історіографічний етап (1917-1941 рр.) вивчення унітарної форми територіального устрою можна зробити висновок про те, що у даний період були відсутні серйозні профільні доктринальні праці. Це пов'язано з низкою причин, серед яких: а) ідеологічний тиск та цензура з боку держави, спрямовані проти вільнодумних учених-державознавців; б) репресії 30-х років ХХ ст.; в) закриття та перепрофілювання вищих навчальних закладів, які традиційно були осередками розвитку науки державного права. Наприклад, згідно Інструкції Наркомосу УРСР від 3 березня 1920 р. був закритий юридичний факультет Київського національного університету, роботу якого частково вдалося відновити лише в 1937 р. [4, с. 33].

Разом з тим, зауважимо, що проблема унітаризму не залишилася осторонь наукових досліджень учених-державознавців виокремленого періоду. Як позитивне варто зауважити і те, що радянські учені досить активно послуговувалися у своїх наукових працях таким терміном як «унітарна держава».

Історіографія вивчення унітарної форми територіального устрою післявоєнного радянського періоду має свою традицію. Так, проблему унітарної форми державного устрою у тому чи іншому аспекті досліджували у своїх наукових працях такі відомі радянські учені як Б.М. Бабій, А.І. Денисов, В.В. Копейчиков, В.М. Корельских, А.Г. Лашін, С.О. Макогон, Є.В. Назаренко, П.М. Рабінович, С.А. Раджабов, А.П. Ткач, А.І. Свечкар'єв, В.В. Цветков та інші.

Певний внесок у дослідження унітарної форми державного устрою зробив радянський учений А.Г. Лашін, який виклав свої наукові міркування з даної проблематики у праці «Форми соціалістичної держави» (1960 р.). Він розкрив змістовне наповнення поняття «форма державного устрою», визначив форми державного устрою країн світу, в тому числі звернув увагу на унітарну форму державності. Крім того, учений дійшов висновку, що соціалістична федерація, якою є СРСР, не є загальнообов'язковою формою державного устрою країн соціалістичного блоку, позаяк унітарна форма є також цілком прийнятною [23, с.8].

Винятково важливе значення в історіографії дослідження виокремленої проблеми належить науковій праці В.В. Цветкова і С.О. Макогона «Радянське державне право», яка вийшла друком у 1968 р. Автори присвятили висвітленню проблеми державного устрою окремий розділ – Розділ VI «Форми національної державності народів СРСР». Примітно, що авторам, у процесі дослідження загальнотеоретичних проблем унітарної форми державного устрою, майже вдалося уникнути ідеологічного впливу радянської влади. Саме це, а також ґрунтовність висвітлення піднятої проблеми стали важливою передумовою того, що згадана праця має доктринальний характер. Радянські учені В.В. Цветков і С.О. Макогон сформулювали ряд загальнотеоретичних понять таких як «форма державного устрою», «унітарна держава», «автономія», визначили форми автономій, здійснили класифікацію унітарних держав тощо. Так, на думку учених, різноманітність форм державної унітарної централізації може бути зведена в основному до двох: бюрократична і демократична. Бюрократична централізація ігнорує місцеве самоврядування, не враховує господарські умови місцевості, особливості побуту і національного складу, виключає автономію та всебічну участь населення в управлінні державою. Натомість демократична форма централізації унітарної держави передбачає широке місцеве самоврядування, автономію областей, участь в управлінні державою широких верств населення [24, с. 179-182].

Історичний аспект законодавчої інституціоналізації форми радянської державності дослідив професор Б.М. Бабій [25]. Окремі аспекти унітарної держави, зокрема автономні утворення, розглянули А.І. Свечкар'єв і А.А. Овчаренко [26]. Водночас інші радянські учені, зокрема А.І. Денисов і С.А. Раджабов, у праці «Теорія радянської держави» здійснили огляд історіографії з проблематики форми державного устрою, а також проаналізували інститут унітарної держави в контексті марксистко-ленінського вчення про централізовану державу [27]. До проблематики марксистко-ленінського розуміння унітарної держави також звертався правознавець В.М. Корельских у праці «Загальна теорія соціалістичної держави» [28].

Підсумовуючи радянський період історіографії проблеми унітарної форми територіального устрою, доходимо відповідних висновків: 1) значне ідеологічне

нашарування наукових досліджень радянських учених у контексті висвітлення проблематики унітарної форми територіального устрою; 2) практична відсутність профільних загальнотеоретичних доктринальних праць, оскільки дослідження з виокремленої проблематики носять переважно фрагментарний характер; 3) значне послуговування емпіричним досвідом радянського будівництва у сфері державного устрою і різке несприйняття досвіду державотворення «буржуазних» держав; 4) міцне утвердження в науковій лексиці радянської доби дефініції «унітарна держава»; 5) латентне використання радянськими вченими загальнотеоретичних напрацювань у сфері дослідження проблематики унітаризму, вироблених зарубіжною «буржуазною» наукою, незважаючи на відкрите протистояння наукових доктрин соціалістичного і капіталістичного державотворення.

Виокремлення наступного, тобто другого періоду в історіографії вивчення унітарної форми територіального устрою, пов'язаний, насамперед, з розпадом радянської держави. Епоха СРСР закінчилася, оскільки Верховна Рада СРСР підтвердила факт розпаду СРСР, і прапор Радянського Союзу був знятий із Кремля 25 грудня 1991 р. [29, с. 25]. На теренах колишньої союзної держави утворилося ряд незалежних держав, серед яких і Україна.

У період незалежності України в науці теорії держави спостерігається творче піднесення. Це опосередковано низкою причин, серед яких: а) відсутність цензури та жодного ідеологічного тиску на учених-державознавців; б) необхідність теоретичного обґрунтування практичного вибору Україною відповідної форми територіального устрою – в напрямку федералізму чи унітарності; в) активний розвиток університетської освіти, безперечно, позитивно вплинув і на науковий доробок у контексті виокремленої нами проблеми. Сьогодні в Україні, як зауважує академік Ю.С. Шемшученко, діє майже двісті вищих навчальних закладів юридичного спрямування, тоді як в 1990 р. їх нараховувалося лише сім [30, с. 4].

Завдяки творчим зусиллям професорсько-викладацького складу вищих навчальних закладів політологічного, управлінського, юридичного спрямування сучасна наука державознавства збагатилася низкою праць, в яких досліджується той чи інший аспект унітарної форми державного устрою.

Політологічну традицію дослідження унітарної держави в незалежній Україні започаткував О.В. Клищенко у своєму дослідженні «Сутність і особливості унітарного і федеративного державно-територіального устрою: політологічний аналіз». Автор розглянув проблему демократичної трансформації унітарних і федеративних держав, визначив основні відмінності їхнього державно-територіального структурування [31]. Ніби логічним продовженням згаданої вище праці стало політологічне дослідження С.О. Телешуна, який опублікував у 2000 р. монографію «Державний устрій України: проблеми політики теорії і практики». Предметом його ґрунтовного наукового дослідження стали питання теоретичних витоків України як унітарної держави, висвітлення самого поняття «унітарна держава», також учений обґрунтував необхідність розробки концепції регіоналізації України в рамках збереження унітарної держави [32].

Управлінський аспект сучасного державотворення в унітарних державах дослідив В.В. Карпенко у науковій праці «Протиріччя між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням на регіональному рівні та механізми їх розв'язання: досвід України і Франції», яка стала дисертаційним дослідженням на здобуття ним кандидата наук з державного управління [33]. Водночас О.С. Конотопцев дослідив унітарну державу через призму концептуальних основ реформування територіальної організації державного управління. Автор довів можливість використання іноземного досвіду в Україні, зокрема структурованість територіальних органів влади Франції та обґрунтував ідею чіткого розподілу компетенції між цими органами з акцентуванням особливої уваги на структурі територіальних органів влади та їх взаєминах, особливо на регіональному рівні [34].

Історіографія проблеми унітарної форми державного устрою останнім часом збагатилася відповідними науковими здобутками і в сфері юридичної науки. Варто зауважити, що загальна проблематика унітарних держав, їх ознаки та видова різноманітність об'єктивована у таких підручниках та навчальних посібниках як «Теорія держави і права», «Конституційне право України», «Конституційне право зарубіжних країн» тощо. Виокремленій проблемі в частині викладення профільного навчального матеріалу для студентів юридичного фаху приділяли увагу такі відомі

учені-теоретики і конституціоналісти як Л.В. Авраменко, В.М. Баглай, О.В. Зайчук, М.С. Кельман, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, В.В. Кравченко, О.Г. Мурашин, В.О. Ріяка, О.Ф. Скаун, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко, О.В. Петришин, В.Ф. Погорілко, О.Д. Тихомиров, П.М. Рабінович, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал, М.В. Цвік та інші. Творчий внесок згаданих учених в частині розробки загальнотеоретичних питань інституту унітарної форми територіального устрою, безперечно, має належну наукову цінність.

Водночас останнім часом у науці державотворення з'явилися профільні наукові праці, присвячені проблемам унітарних держав. Так, заслуговує на увагу дослідження Р.О. Колишка «Децентралізація публічної влади в унітарній державі», в якому автор виокремив питання правових та організаційних основ процесу децентралізації публічної влади в унітарних державах, акцентував увагу на проблемі розмежування владних повноважень в унітарній державі в результаті децентралізації публічної влади, визначив напрями оптимізації сучасного стану публічної влади в Україні [35]. Змістовно близькі аспекти до вищезазначених проаналізував І.В. Долматов у своєму дослідженні «Просторове буття сучасної держави». Автором були проаналізовані моделі політико-територіального устрою унітарних держав, визначені два основні способи (деконцентрація і децентралізація), що впливають на централізацію унітарної держави, встановлено, що ступінь децентралізації вимірюється рівнем нормативної й фінансової самостійності місцевих утворень [36].

Варто зауважити, що інститут унітарної держави ставав, хоча й побіжно, предметом наукових досліджень у контексті вивчення вітчизняними ученими проблематики адміністративно-територіального устрою України. До когорти таких учених належать О. Ляшенко [37], В.І. Кравченко [38], О. В. Андрощук [39], А.М. Колодій [40] та інші.

Зауважимо, що політико-правові проблеми адміністративно-територіальної реформи в Україні, як унітарній державі, стали предметом колективної монографії, авторами якої є О.О. Кресіна, А.А. Коваленко, К.М. Вітман, О.В. Скрипнюк,



Є.В. Перегуда, О.М. Стойко, О.Г. Кучановський, В.А. Явір. Згадані вчені проаналізували проблему історичного досвіду становлення системи адміністративно-територіального управління в Україні, висвітлили питання необхідності автономізації Криму як засобу збереження територіальної цілісності України, обґрунтували концепцію децентралізації державної влади в умовах збереження унітарної форми територіального устрою [41]. Крім того, у науковій праці «Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування», автором якої є Я.В. Верменич, висвітлено проблему децентралізації України як унітарної держави, водночас автор долучився до дискусії про доцільність утворення кримської автономії [42, с. 121-221].

Україну, як унітарно-децентралізований тип державного устрою, дослідив І.П. Надолішній у монографії «Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики». Автор дійшов висновку, що унітарний державний устрій України не є перешкодою для становлення демократії і розбудови громадянського суспільства, навпаки в умовах унітаризму держава консолідується для проведення демократичних реформ [43, с. 91-93]. Проблеми регіоналізації України, як унітарної держави, досліджено вітчизняним ученим С.В. Адамовичем у монографії «Соборність та регіональний розвиток у суспільно-політичному житті незалежної України» [44]. Крім того, проблеми регіоналізації як засобу вдосконалення владних відносин в унітарній Україні досліджували такі учені як В.О. Грищенко, О.О. Дьомін, В.В. Лісничий, О.В. Радченко та інші [45].

Через призму форми державного правління досліджувалися загальні аспекти унітарної форми територіального устрою вітчизняним ученим С.К. Бостаном у монографії «Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики» [46]. Російський учений С.М. Бабурін, досліджуючи інститут державної території у монографії «Світ імперій: Територія держави і світовий порядок», здійснив аналіз генези становлення і розвитку територіального влаштування держав і дійшов висновку про те, що історично територіальний поділ держав зароджувався як адміністративний, тобто унітарний [47].

Отже, незважаючи на наявність певних напрацювань у частині дослідження проблем унітаризму, є усі підстави стверджувати, що такий державно-правовий інститут як унітарна форма територіального устрою і досі не стала предметом комплексного дослідження у вітчизняній науці державотворення.

Підсумовуючи зазначене вище, можна констатувати:

– державно-правовий інститут унітарної держави почав активно досліджуватися вченими-правниками світу у XIX ст. переважно як альтернатива союзної (федеративної) форми устрою держави;

– німецька наукова школа державного права у XIX ст. виробила ряд публічно-правових положень доктринального характеру у напрямку обґрунтування унітарної форми державного устрою, які, в своїй основі, отримали визнання та наслідування ученими-правознавцями інших країн. Наукова цінність загальнотеоретичних напрацювань згаданих учених вбачається у тому, що вони: а) виробили дві основні доктринальні концепції форми державного устрою – складні (союзні) і прості (єдині) держави; б) ввели у науковий обіг дефініцію «унітарна держава»; в) розвинули учення про суверенітет федеративної та унітарної держав;

– у радянській історіографії одним із перших учених, хто обґрунтував ідею децентралізованої унітарної держави, був М.І. Палієнко. Доктринальність його державно-правової позиції полягає в тому, що учений, незважаючи на несприйняття радянською правовою системою інституту місцевого самоврядування, зробив акцент саме на самоврядності територіальних одиниць унітарної держави. У радянській державно-правовій думці це був крок уперед, оскільки така державно-правова позиція ученого на той час мала новаторський характер. Це по-перше. По-друге, в науці державознавства кінця XVIII – поч. XX ст.ст. традиційно продукувалася ідея що федеративні держави є більш демократичними, ніж централізовані унітарні. Проте, за М.І. Палієнком, унітарна держава може бути демократичною, оскільки принципово важливе значення мають методи і засоби здійснення державної влади, а не територіальний поділ держави;

– радянська історіографія в частині дослідження проблематики унітарної форми територіального устрою характеризується наступними ознаками: а) значне

ідеологічне нашарування наукових досліджень радянських учених у контексті висвітлення виокремленої проблеми; б) практична відсутність профільних загальнотеоретичних доктринальних праць, оскільки дослідження з даної проблематики носять переважно фрагментарний характер; в) значне послуговування емпіричним досвідом радянського будівництва у сфері державного устрою і різке несприйняття досвіду державотворення «буржуазних» держав; г) міцне утвердження в науковій лексиці радянської доби дефініції «унітарна держава»; ґ) латентне використання радянськими вченими загальнотеоретичних напрацювань у сфері дослідження проблематики унітаризму, вироблених зарубіжною «буржуазною» наукою, незважаючи на відкрите протистояння наукових доктрин соціалістичного і капіталістичного державотворення;

– інститут унітарна форма територіального устрою і досі не став предметом комплексного дослідження у вітчизняній науці державотворення.

## 1.2. Методологія дослідження унітарної форми територіального устрою

Інструментарієм наукового дослідження унітарної форми територіального устрою є методи. Метод науки, як стверджує В.Д. Базилевич, це шлях до певної мети, який покликаний забезпечити найбільш глибоке розкриття сутності предмета наукового дослідження [48, с. 25]. Юридична наука використовує досить широкий спектр методів дослідження, які у своїй логічній єдності відображають процес пізнання тих чи інших правових явищ та/або інститутів держави і права. Останні, з огляду на перманентний розвиток загальносуспільних відносин, постійно зазнають відповідних змін. Наукова діяльність становить цілісний процес, у якому результати минулого і сьогодення є передумовою визначення характеру діяльності, спрямованої в майбутнє. Вихідним імпульсом процесу раціонального пізнання є потреби та інтереси людини [49, с. 332].

Складність систематизації знань про минулу та оточуючу нас правову реальність, зокрема унітарну форму територіального устрою держави, опосередковує застосування сучасної методологічної бази. У юридичному пізнанні методологія необхідна, оскільки вона забезпечує вдосконалення, а, отже, і плідність методів цього пізнання. Цінність методу, як інструментарію наукового пошуку, незамінна. У свій час Ф. Бекон влучно порівняв метод з ліхтарем, який освітлює шлях ученому, вважаючи, що навіть кульгавий, який іде з ліхтарем по дорозі, випередить того, який біжить у п'їтмі по бездоріжжю [50, с. 11].

Зауважимо, що методологія дослідження унітарної форми територіального устрою характеризується поліваріантністю. Думається, що останнє є наслідком декількох чинників. По-перше, у сучасній юридичній науці спостерігається відсутність будь-якого ідеологічного тиску з боку держави. Це дає можливість вченим вільно та об'єктивно обирати інструментарій наукового пошуку з метою не лише всебічного дослідження змістовного наповнення унітарної форми територіального устрою, але й опосередковує визначення певних історико-політичних, філософсько-теоретичних, догматичних, соціально-економічних, етнонаціональних та інших чинників, під впливом яких сформувався і функціонує

відповідний територіальний устрій держави. По-друге, інститут територіального устрою, як було зазначено у попередньому підрозділі, став предметом наукового дослідження вчених-теоретиків, практично починаючи від часів античних мислителів і, як бачимо, не втрачає своєї актуальності і до сьогодення. Відтак у процесі багатолітньої наукової діяльності вченими різних епох був вироблений комплексний арсенал методологічного інструментарію, завдяки якому стає можливим не лише розкриття правової природи інституту територіального устрою держави, але й оптимізується можливість, на основі отриманих загальнотеоретичних знань, визначити форми, способи та напрямки практичного удосконалення унітарної форми територіального устрою держави.

Методологічний інструментарій дослідження інституту територіального устрою держави має немоністичну сутність, оскільки він формується під впливом як суб'єктивних, так і об'єктивних чинників. Дійсно, з одного боку, будь-який науковець, досліджуючи ті чи інші аспекти територіального устрою держави, оперує тими методами, які, на його переконання, дозволяють найглибше розкрити правову природу інституту (явища), що досліджується. І тут винятково важливу роль відіграє, насамперед, методологічна культура юриста, тобто його світоглядна зрілість, соціологічна грамотність, правова інформованість та професійна майстерність [51, с. 23]. З іншого боку, використання конкретних методів наукового пошуку не є абсолютно довільним, оскільки такий вибір опосередковується як рівнем розвитку загальної юридичної техніки, так і політичними, національно-етнічними, освітньо-культурними, соціально-економічними та іншими чинниками.

З метою структуризації наукових знань в частині методологічного дослідження унітарної форми територіального устрою необхідно провести відповідну періодизацію утвердження і розвитку державно-правових поглядів на виокремлену проблему, яка має здійснюватися в тісній прив'язці до певних історичних проміжків часу. Класифікацію методологічних досліджень доцільно здійснювати на основі вибору таких критеріїв, як за часом їх існування та якісним змістовним їх наповненням. Чітке дотримання обраного критерію допомагає акцентувати увагу на

суттєвих ознаках даного процесу, що сприяє повноті розкриття проблеми, яка досліджується.

З огляду на зазначене, доцільно виокремити наступні етапи методологічного дослідження унітарної форми територіального устрою, а саме:

- 1) античний період (V ст. до н. е. – V ст. н. е.);
- 2) період Середньовіччя (VI-XVII ст.ст.):
  - а) раннє Середньовіччя (VI-XI ст.ст.);
  - б) розвинуте Середньовіччя (XII-XVII ст.ст.);
- 3) Період Нового часу (XVIII-XIX ст.ст.);
- 4) Новітній період (кін. XIX – донині).

Аналіз спеціальної літератури показав, що в першоджерелах античного періоду (V ст. до н. е. – V ст. н. е.) значну увагу було приділено дослідженню таких державно-правових інститутів як держава, форма територіального устрою. Витоки наукового пошуку стародавніх філософів базувалися, насамперед, на дослідженні відповідного понятійно-категоріального апарату. Це опосередковувало використання Платоном, Аристотелем та іншими мудрецами Стародавньої Греції такого методу як формально-догматичний. Даний метод, як стверджує М.В. Кравчук, є дієвим і незамінним при вивченні основних понять юриспруденції, вичлененні їх базових ознак, тлумаченні змісту цих понять, а також для здійснення їхньої класифікації [52, с. 9]. Саме цей метод став дієвим інструментом у руках античних філософів, котрі намагалися вивчити та теоретично обґрунтувати такі суспільно значимі інститути як держава, форма державного правління, форма державного устрою тощо.

Давньогрецький філософ Платон (428/427-347 рр. до н.е.) став першим античним автором, зміст творів якого зберігся до сьогодення. Він у своїх працях «Держава», «Політик», «Закони» та інших зумів виробити таку методологічну базу пізнання державно-правового буття, яка є невичерпним джерелом започаткування і розвитку численних напрямків юриспруденції, в тому числі і державознавства. Завдяки Платону державно-правова думка зробила величезний крок від

міфологічних уявлень і раціоналістських підходів до рівня логіко-понятійного аналізу державно-правових явищ [53, с. 572].

Особлива цінність його творчої спадщини полягає в тому, що він спробував пояснити такий важливий феномен суспільної організації як держава. Платон визначив державу як єдність людських істот, згуртованість якої можна досягнути «або переконанням, або силою» [54, с. 327]. Дійсно, у контексті теоретичного обґрунтування змістовного наповнення держави ним було виокремлено ряд догматичних понять, на базі яких сформувалася така наука як державознавство. Платон перший ввів у науковий обіг поняття державного устрою – як форми державного правління [55, с. 10]. На жаль, його концепція ідеальної держави не містила теоретичних положень форми держави як триєдиного поняття: форми державного правління, форми державного устрою та форми державного режиму. Він ототожнював поняття державного устрою і державного правління, не надаючи особливої уваги територіальному влаштуванню держави.

Відтак, виникає цілком логічне питання: чому один із найвідоміших мислителів античної епохи Платон, досліджуючи державно-правовий феномен, залишив поза своєю увагою такий важливий інститут як форма територіального устрою держави?

Думається, пошук відповіді на поставлене питання має здійснюватися на основі аналізу основних складових елементів держави. Загально визнаною формою таких складових елементів держави, як зауважує російська правознавця Т.В. Кашаніна, є тріада: влада, населення і територія [56, с. 40]. Ми не будемо вдаватися до дискусії з приводу визначення базових елементів держави, проте з огляду на предмет нашого дослідження зупинимося на такому важливому елементі держави як територія. Першим етапом територіальної організації стало місто, яке об'єднувало не стільки родичів, скільки населення, яке проживало на певній території. Палаці, храми, інші споруди для колективного святкування, виконання обрядів, будівлі, сільськогосподарські угіддя – усе це споруджувалося на певній території, яка віднині, як стверджують вчені, ставала територією держави [1, с. 33]. Аналіз спеціальної літератури, показав, що в Стародавній Греції держава і поліс були

тотожними явищами і сприймалися як єдина політико-територіальна організація, що володіла відповідною владою. Проте поліс не був механічно тотожний місту, оскільки його значення було більш високим, а склад – більш багатограним. Поліс, як зауважує Е.Д. Фролов, був зосередженням усього громадського життя держави, включаючи в себе все її громадянське населення разом із сукупною територією держави [57, с. 47].

Юридична енциклопедія визначила поняття «поліс» як античне місто-держава і водночас його громада. Територія полісу зазвичай включала власне міський центр та хору – прилеглу сільськогосподарську округу [58, с. 627-628]. Відтак територіальний устрій держави-полісу був настільки органічний та простий, що не виникало нагальної потреби теоретичного його обґрунтування. На переконання В.К. Петрова, це опосередковано тогочасним розумінням грецького «полісу» і заключною стадією родоплемінної реорганізації суспільства в державу, в якому жив і сам Платон [59, с. 115]. Це по-перше.

По-друге, у сучасний період, намагаючись дослідити витоки утворення унітарної форми територіального устрою держав, починаючи з часів античності і дотепер, маємо усвідомити концептуальну відмінність територіального влаштування держави в античні часи, і, скажімо, в період Середньовіччя або в Новий чи сучасний періоди. Наприклад, сьогодні Греція – цілісна унітарна держава, управління якою здійснюється централізовано. Водночас за часів життя Платона Греція сприймалася не як централізована держава, а як територія, яку населяли елліни – народ, який мав єдину мову, культуру, традиції, вірування, писемність, спільні етнічні витоки. Проте цей народ не був об'єднаний єдиною централізованою політико-територіальною владою. Кожна держава-поліс мала власну систему публічного управління, яка була незалежною від тієї влади, яка існувала в іншій державі-полісі. Територіальний простір античних міст-держав був досить невеликим. «Афіни як держава були полісом, столицю від крайньої межі відділяло кілька десятків кілометрів» [60, с. 35]. Відомо, що в античний період у Греції було понад тридцять таких міст, серед яких Афіни, Коринф, Мілет, Фіфи, Сібаріс та інші, кожне з яких за формою



територіального устрою було простою централізованою (унітарною) державою. Це була найефективніша форма територіального устрою тогочасних міст-держав.

По-третє, матеріальною основою утворення будь-якої держави є територія – простір, на який поширюється юрисдикція державної влади. Дійсно, єдність інституту держави, як політичної організації суспільства, з одного боку, та інституту території держави, з іншого, є абсолютно органічною, оскільки поза межами цієї єдності унеможлиблюється функціонування самих інститутів. Давньогрецький історик Плутарх, який був попередником Платона, ще в 594 р. до н.е., досліджуючи державний лад Афін, писав, що необхідно «обрати одного вождя, надійну людину, ... а землю переділити і цілком змінити державний лад» [60, с. 29]. Формально земля у грецьких державах-полісах мала статус ніби державної, проте фактично перебувала в особистому володінні окремих громадян.

Досліджуючи історію держави і права Стародавньої Греції В.С. Макаручк дійшов висновку, що держава була власником багатьох орних земель, які передавала в оренду приватним особам, залишаючи за собою право нагляду за використанням орендованого майна [60, с. 38]. У Стародавній Греції земля, в тому числі й державна, була об'єктом активного господарського обороту. У контексті виокремленої проблеми відомий радянський учений П. Стучка писав: «Ні одне наукове визначення Стародавнього світу, так само й періоду з XVI до XIX століть, не наводить певної території в числі обов'язкових ознак держави. Уперше Еллінек цю вимогу знаходить в 1817 р. у Кербера, який визначив «державу як громадянське суспільство у визначених земельних кордонах» [20, с. 22].

Відтак доходимо розуміння того, що в античному світі було розуміння державної землі, але не державної території, оскільки територія ще не виділилася в окремий державно-правовий інститут.

Зазначене вище дає відповідь на поставлене нами питання щодо сфери інтересів наукового пошуку Платона у контексті розгляду ним відповідних державно-правових інститутів. Заслуга Платона полягає в тому, що він перший серед античних філософів, використовуючи метод логічно-понятійного аналізу, обґрунтував концепцію полісного міста-держави як цілісного централізованого утворення.

Практично він досліджував поліси як прості унітарні держави, хоча безпосередньо термін «унітарна держава» Платон не використовує в своїх працях. Методологічним підґрунтям згаданої концепції стала філософія об'єктивного ідеалізму, авторство якої належить самому Платону. Дійсно, аналіз його творчої спадщини дає підстави стверджувати, що філософсько-політичним поглядам Платона властиве поєднання як реального, так і утопічного в державному бутті, що опосередковано його спробою змодельовати форму ідеальної держави. Проте науково-практична цінність вчення Платона, з позицій тематики дисертаційного дослідження, вбачається не лише в тому, що він розробив вчення про державу, але й виокремив інститут державної землі, завдяки чому наблизився до розуміння території як невід'ємного складового елемента держави.

Достойним учнем свого вчителя Платона був відомий античний філософ Аристотель (384-322 рр. до н.е.), політико-правові ідеї якого були викладені у наукових працях «Афінська політія», «Політика», «Етика», «Риторика» та інших. З ім'ям Аристотеля пов'язане народження політичної юриспруденції, емпірико-теоретичного підходу у вивченні політико-правових проблем [61, с. 142-143]. У процесі дослідження держави, як політико-правового явища, Аристотель уперше використав емпірико-науковий підхід, що дозволило йому створити відносно цілісну, а, головне, науково обґрунтовану концепцію про державу та її форми. Завдяки діалектико-аналітичним судженням Аристотель дійшов висновку, що держава – це організація певної сукупності громадян. Крім того, він обґрунтував нерозривність взаємозв'язку держави і території. Посилуючи аргументацію щодо підтримки змістовного наповнення такого зв'язку, Аристотель переконливо зауважував, що найкращі розміри держави визначаються легкою видимістю населення і території, важкодоступною для вторгнення і легкою для захисту [62, с. 599]. Відтак, Аристотель досліджував територію держави як з позицій здійснення ефективного державного управління, так і через географічні характеристики. Суспільство, на його переконання, яке складається із декількох поселень, становить цілком завершену державу, яка існує заради благородної мети – утвердження щасливого життя. Отже, за Аристотелем міцна держава – це проста єдина держава,

управління якою здійснюється централізовано, що дозволяє зберегти її незалежність і територіальну цілісність у войовничому античному світі.

Організація публічної влади є невід'ємною умовою забезпечення територіальної єдності держави. Верховна державна влада, за Аристотелем, завжди пов'язана з порядком державного управління, тобто державним устроєм [63, с. 506-508]. Дійсно, на його переконання, державний устрій є певною організацією мешканців держави, розпорядником у галузі організації державних посад, і, насамперед, верховної влади: верховна влада завжди пов'язана з порядком державного управління, яке і є державним устроєм [55, с. 10].

Таким чином доходимо висновку, що Аристотелю вдалося виокремити і наповнити відповідним юридичним змістом такі соціально значимі інститути як держава, форма державного правління і форма державного устрою та інше. Разом з тим, він, подібно Платону, ототожнював поняття «форма правління» і «форма устрою» держави, оскільки їх змістовного розмежування у його працях не знаходимо. Проте цінність творчого доробку Аристотеля з позицій дослідження територіального устрою держави, полягає в тому, що він:

- 1) створив науково обґрунтовану концепцію про державу та її форми;
- 2) збагатив методологічну базу дослідження держави, як комплексного політико-правового явища, зокрема розробив емпірико-науковий метод, метод аналітичних і діалектичних суджень тощо;
- 3) встановив нерозривність зв'язку держави-полісу і території;
- 4) обґрунтував ідею найкращих, тобто відносно невеликих, розмірів держави;
- 5) визначив, що державне владарювання поширюється на всю територію держави.

Таким чином, формування загальнотеоретичних наукових знань про державу та її територіальний устрій в античний період здійснювалося під впливом відповідної системи ідеологічних впливів тогочасного суспільства, тоді як методи і способи аргументації на користь тієї чи іншої концепції політико-правового вчення були опосередковані, насамперед, світоглядною зрілістю мислителя-державознавця. Дійсно, історико-правовий розвиток вчень про територіальний устрій держави, як і

саму державу, є динамічним і таким, що зазнає відповідних кореляцій у контексті змістовного їх наповнення.

Інше вчення про державне влаштування запропонували стоїки. Стоїцизм (III ст. до н.е. – II ст. н.е.) – це філософська течія, яка спиралася на силу законів природи. Стоїки визнавали основою всього існуючого матерію, проте послідовними матеріалістами так і не стали, оскільки поряд з матерією висували друге начало світу – логос [64, с. 62]. Стоїки вважали, що державу створює природа, а не людина. Відтак, держава-поліс, як непохитна істина платонівсько-аристотелівського вчення, з усіма її державно-правовими інституціями була ними відкинута. Відтак виникає питання: якщо стоїки заперечили вчення про державу-поліс, то яка ж нова ідея про найзагальніше суспільно-політичне влаштування була запропонована ними. Науковий доробок представників школи стоїцизму (Зенона, Клеанфа, Хрісіппа, Сенеки, Марка Аврелія та ін.) становить для нас непересічний інтерес, оскільки вони висунули і обґрунтували доктрину єдиної світової держави – космополісу. Це вчення становить всесвітньо-історичне явище у стоїцизмі. Подібно до того, як на ґрунті історії великий завойовник Олександр Македонський хотів об'єднати всі народи в межах однієї держави, так і на ґрунті теорії великі мислителі прийшли до переконання, що істиною є не якась місцева держава, а космополізм, в якому, як стверджує український філософ-правознавець XIX ст. Памфіл Юркевич, не має значення ні грецька, ні римська держави [65, с. 434-435].

Отже, доходимо висновку, що стоїки вбачали майбутнє людства у створенні єдиної неподільної всесвітньої держави, у якій національні держави подібні будинкам великого міста. Унітарність космополітичної держави вбачалася у її єдності, неподільності та обов'язковій підпорядкованості її громадян законам всесвітньої держави. Стоїки, використовуючи діалектичний метод пізнання, зуміли не лише розкрити змістовне наповнення державно-правових явищ, але й створити та обґрунтувати концепцію розвитку єдиної і неподільної мега-держави.

Полібій (212/200-130/120 pp. до н.е.) давньогрецький філософ, завдяки якому в науці утвердився метод історико-політичного дослідження держави. Його перу належить численна кількість історико-філософських праць основна з яких «Загальна

історія» у 40 книгах. Проте значна частина цих книг не збереглася до сьогодні. Заслуга Полібія полягає в тому, що він, послуговуючись діалектичним та історичним методами, узагальнив досвід функціонування простих держав-полісів, сформулював ідею циклічності форм держав. На жаль, Полібій розумів форму держави лише як форму державного правління: басилея (царство), аристократія і демократія. Проте цінність творчої спадщини Полібія, у контексті даного дослідження, полягає в тому, що він один із перших системно проаналізував історико-правовий розвиток держав-полісів. Його загальна історія держав – це історія виникнення, розвитку і занепаду простих централізованих держав.

Цицерон Марк Тулій (106-43 рр. до н.е.) – давньоримський мислитель, політико-правові погляди якого сформульовані у працях «Про державу», «Про закони», «Оратор», «Про обов'язки» та інших. Цицерон започаткував природно-правову традицію в історії розвитку вчень про державу, яка здійснила непересічний вплив не лише на розвиток політико-правової думки періоду Римської держави, але й стала об'єктивним підґрунтям для зародження самостійної науки – юриспруденції. Заслуговує на увагу вчення Цицерона про державу. На його думку, держава – це узгоджене правове утворення, добровільно згуртованих навколо права і законів громадян, об'єднаних метою спільного співжиття на засадах взаємної вигоди. Саме таким об'єднанням громадян він називав народ – це «не будь-яке об'єднання людей, а об'єднання, в основі якого – погодженість стосовно питань права та спільності інтересів» [66, с. 44].

Варто зауважити, що у політико-правовій доктрині Цицерона про державу спостерігається вплив філософського вчення стоїків про єдність, неподільність та унітарність космополітичної держави. Власне із рівності громадян єдиної світової держави (космополісу), за Цицероном, випливає справедливість, яка утверджується у суспільстві за умови життєдіяльності, підпорядкованої єдиним законам [67, с. 55]. Продукування давньоримським філософом Цицероном ідеї про могутність єдиної централізованої держави здійснювалося під впливом ряду об'єктивних чинників: а) у період життя і діяльності мислителя остаточно втратила актуальність давньогрецька ідеологія полісної держави; б) це був період поступового

утвердження на геополітичній карті світу могутньої Римської імперії, витoki якої беруть свій початок з полісного міста-держави Рим.

Таким чином, історико-правовий аналіз інституту держави показав, що в античному світі зберігається проста, тобто централізована форма територіального устрою держави, незважаючи на те, що відбувся процес «розростання» держави від держави-полісу і до держави-імперії.

Отже, підсумовуючи античний період методологічних досліджень територіальної форми державного устрою, доходимо наступних висновків:

а) філософи античної епохи у процесі дослідження територіального влаштування держави використовували широкий арсенал методів, зокрема формально-догматичний, емпіричний, метод об'єктивного ідеалізму, методи діалектичних та аналітичних суджень, історичний метод та інші;

б) використання вищезазначеного методологічного інструментарію дозволило античним філософам виокремити інститут державної землі, завдяки чому вони впритул наблизився до розуміння території як невід'ємного складового елемента простої, єдиної держави.

Із падінням Римської держави у 476 р. завершується античний період у процесі розвитку політико-правової думки про територіальний устрій держав, який знайшов своє логічне продовження у загальнотеоретичних вченнях періоду Середньовіччя (VI-XVII ст.ст.). Добу Середньовіччя, з огляду на змістовне наповнення методологічних напрацювань чи їх відсутність у контексті дослідження виокремленої проблеми, доцільно поділити на два етапи: а) раннє Середньовіччя (VI-XI ст. ст.); б) розвинуте Середньовіччя (XII-XVII ст.ст.).

Виокремлення періоду раннього Середньовіччя (VI-XI ст.ст.) зумовлене не стільки специфікою методологічного дослідження територіальної форми устрою простої, єдиної держави, скільки відсутністю будь-яких ґрунтовних доктринальних напрацювань з даної проблематики. На нашу думку, це опосередковано тим, що в епоху раннього Середньовіччя країни Західної Європи перебували у стадії роздроблення, взаємної ворожнечі та політичної нестабільності. Крім того, низький рівень економічного і культурного розвитку ранньофеодальних держав призвів до

поступової втрати наукових, філософських, правових, культурних та інших традицій і надбань античної епохи.

Період розвинутого Середньовіччя (XII-XVII ст.ст.) ознаменувався відродженням інтересу до творчої спадщини античних філософів. Велика Римська імперія, в очах наступних поколінь, була непересічним взірцем єдності, могутності та державної величі. Відтак, поступово в політико-правовій думці середньовічних мислителів, політичних діячів, юристів, професорів університетів утвердилася ідея необхідності теоретичного обґрунтування подолання державної роздробленості, що дозволить забезпечити мирне співжиття як у територіальних межах єдиних держав, так і на міждержавному рівні.

Неоціненний науковий внесок у відродження інтересу до античних першоджерел зробив середньовічний теолог Фома Аквінський (1225-1274 рр.). Його праці, створені з використанням методів і філософської теорії Аристотеля та доктринального вчення римського юриста Ульпіана про природне право, поклали край критиці наукових здобутків античного світу. Відтак відкрили шлях до відродження і вивчення грецької класичної філософії, що стали надійним теоретичним фундаментом для розробки і розвитку нових методологічних досліджень державного устрою [21, с. 42-43].

Методологічний арсенал середньовічних учених-мислителів у контексті дослідження як держави, так і її територіального устрою був досить багатий і різнобічний. Зачасти саме життя опосередковувало необхідність використання того чи іншого методологічного арсеналу. Так, середньовічні вчені широко використовували раціональний метод дослідження, змістом якого виступала практичність: дослідження здійснювали не заради науки, а з метою отримання практичного результату. Раціональне, як зауважує правознавець І.С. Алексєєв, означає доступне для усвідомлення [68, с. 103]. Крім того, поняття «раціональність» за своїм змістом наближене до поняття «доцільність», що опосередковує можливість використання результатів наукового пошуку в практичній діяльності.

У XII-XIII ст.ст. активізується ідея національно-державного об'єднання. Нагадаємо, що з часів падіння Римської імперії (476 р.) [69, с. 60], на геополітичній

карті Європи не створилося жодної великої держави, за винятком імперії, створеної Карлом Великим (742-814 рр.) [70, с. 1435], проте вона існувала незначний період часу (800-843 рр.), до того ж територіально значно поступалася Римській імперії. Водночас, ця варварська держава не мала чітко окреслених кордонів, оскільки фактично кордонами її були межі, куди простягалася влада короля і його дружини, що збирали податки [60, с. 72]. Проте період феодальної роздробленості неминуче повинен був закінчитися і цьому, вже починаючи з XII-XIII ст.ст., сприяло формування національних ринків, утвердження станово-представницької монархії, необхідність забезпечення політичної стабільності як у територіально визначених державах, так і на міждержавному рівні. Відтак, ідея утворення територіально єдиної, сильної та централізованої держави потребувала доктринального обґрунтування.

Одним із найяскравіших представників політико-правової науки періоду Середньовіччя є Марсилій Падуанський (1275/1280-1343 рр.) – послідовний прихильник раціоналістичного напрямку тогочасної філософії. Основні політико-правові погляди італійський мислитель виклав у своєму знаменитому трактаті «Захисник миру» (1342 р.). Автор твору відверто схарактеризував свою працю як доповнення до тієї частини «Політики» Аристотеля, де розглядалися питання державного влаштування. Таке зізнання середньовічного філософа має цілком мотивоване обґрунтування, оскільки він, як і Аристотель, також шукав «ліки» від причин державного безладдя [71, с. 106-107]. Разом з тим, середньовічний філософ змістовно доповнив вчення Аристотеля про державу в частині її територіального устрою. Так, якщо Аристотель територіально визначив державу як місто, то італійський вчений вважав, що місто – це лише один з етапів формування держави, позаяк держава територіально охоплює як міста, так і території між ними. Зазначене вище дає підстави стверджувати, що Марсилій Падуанський у процесі наукової діяльності ґрунтовно досліджував першоджерела античних філософів. Це опосередковувало використання ним методу герменевтики.

У філософському словнику міститься таке трактування даного поняття, а саме «Герменевтика (грецьк. *hermeneuo* – пояснюю) – це мистецтво і теорія трактування,



яке здійснюється з метою виявлення змісту тексту, виходячи з його об'єктивних (значення слів та їх історично обумовлених варіацій) і суб'єктивних (намірів авторів) основ» [72, с. 90]. Цей метод наукового пошуку, який виник ще в античний період, коли досліджувалися стародавні тексти, наприклад, твори Гомера, знайшов своє логічне застосування і в більш пізніші часи, зокрема в період Середньовіччя та епоху Відродження.

Марсилій Падуанський, обґрунтовуючи свою державно-правову концепцією, досліджував текстове змістовне наповнення праць таких античних філософів-мислителів як Аристотеля, Платона, Цицерона та інших. Вивчення ним державотворчого досвіду попередніх поколінь у гармонійному поєднанні з раціоналістичними вимогами епохи Середньовіччя дало можливість Марсилію Падуанському створити прогресивну концепцію державотворення, яка випередила свій час. Дійсно, державно-правова концепція Марсилія Падуанського містила раціональне зерно, оскільки обґрунтовувала необхідність подолання феодальної роздробленості, посилення централізації держави та зміцнення влади монарха. Крім того, середньовічний філософ убачав міцність світської держави в її територіальній єдності та неподільності. На його думку, імперія – не єдина можлива форма територіального влаштування держави, можливі й інші подібні форми, проте у будь-якому випадку держава має бути централізованою. Відтак, Марсилій Падуанський обстоював інтереси централізованої унітарної держави. Завдяки науковій обґрунтованості та логічній раціональності вчення італійського філософа і державного діяча про державу не залишилося поза увагою наступних поколінь, оскільки продукувало своїх послідовників.

Макіавеллі Нікколо (1469-1526 рр.) – один із найяскравіших мислителів епохи Середньовіччя, який народився у Флоренції (Флорентійська республіка) і все своє свідоме життя присвятив утвердженню ідеї єдиної централізованої держави. Зауважимо, що Італія у цей період поділялася на шість частин, які постійно ворогували між собою, тому ідея створення сильної централізованої держави мала раціональну основу, оскільки була актуальною і нагальною на той час. Завдяки отриманій освіті, розумовим здібностям та вдалий політичній кар'єрі Нікколо

Макіавеллі працював послом у ряді європейських держав, що дозволило йому отримати багатий емпіричний досвід практичного державотворення і територіального влаштування держав. Основні свої політико-правові ідеї італійський мислитель виклав у працях «Державець», «Історія Флоренції», «Роздуми про перші 10 книг Тіта Лівія» та ін. Середньовічну концепцію про те, що все у світі визначається волею Бога, Макіавеллі замінив на ідею об'єктивної історичної необхідності [64, с. 94]. Італійський мислитель Нікколо Макіавеллі був послідовним прихильником міцної централізованої унітарної держави, а тому піддавав нищівній критиці все те, що послаблювало територіальну єдність і державну цілісність. На думку вченого, для створення єдиної централізованої держави, в умовах феодалної роздробленості, найбільш дієвою є одноосібна диктатура монарха. Останній, спираючись на новостворену буржуазію, зуміє не лише обмежити привілеї феодалів, але й тримати у покорі народ.

Аналіз політико-правового вчення про державу дає можливість нам стверджувати, що філософ Макіавеллі, керуючись патріотичними міркуваннями щодо створення єдиної національної централізованої унітарної Італії, обґрунтував не лише на загальнотеоретичному рівні можливість утворення і функціонування такої держави, але й запропонував практичні кроки у даному спрямуванні, а саме:

а) запорукою сильної централізованої унітарної держави є вольовий і мудрий монарх, який є патріотом своєї держави, добре знає військову справу, може очолити визвольну війну і вміє згуртувати навколо себе розумних радників, які б добре знали уподобання народу. Зауважимо, що Макіавеллі жив і працював у Флорентійській республіці, проте це йому не завадило продукувати ідею перетворення республіки на монархію. На його переконання, республіка – це найкраща форма державного владарювання, проте Італія настільки «занедбана», що утвердити у державі єдність і правопорядок можна тільки через абсолютну владу монарха;

б) має бути ідеологічна основа національно-державної єдності. Дійсно, Макіавеллі, по-суті, запропонував гасло національної ідеї, навколо якої здатний об'єднатися народ у боротьбі за створення єдиної та неподільної національної держави;

в) незалежність і територіальна єдність держави неможлива без сильного війська, сформованого з представників власного народу;

г) необхідно виховати у народі готовність до боротьби за свободу і об'єднання в рамках єдиної національної держави;

г) не варто зупинятися на виборі засобів, завдяки яким можна створити сильну державу, оскільки вважалося прийнятним використання будь-яких засобів для «зібрання земель» і утворення централізованої держави. Відтак, у процесі державотворення утверджувався принцип: «Мета виправдовує засоби»;

д) основою міцної влади в єдиній державі мають стати добрі закони і надійне військо.

Таким чином, методологічна системність і раціональність політико-правового вчення про державу італійського вченого Нікколо Макіавеллі цілком очевидна. Ідеологічна позиція вченого має системний характер, оскільки він був послідовним прихильником централізованої держави, створення якої в Італії історично назріло і відповідало національним інтересам італійського народу. Це по-перше. По-друге, думається, що істинне призначення політико-правового вчення Нікколо Макіавеллі, спрямоване не стільки на розкриття загальнотеоретичного змістовного наповнення інституту єдиної централізованої унітарної держави, скільки для впливу на реальні державотворчі процеси у тогочасній Італії. По-третє, використання Нікколо Макіавеллі раціонального методу дослідження держави у комплексному поєднанні з правилами логіки якісно відмежовує його вчення від утопічного бачення розвитку та функціонування держави, продумане як його сучасником Томасом Мором (1478-1535 рр.), так і нащадком Томмазо Кампанелло (1568-1639 рр.).

Непересічний інтерес у контексті тематики дослідження територіального устрою держави представляє творча спадщина італійського філософа та правознавця Джамбаттіста Віко (1668-1744 рр.). Такий інтерес опосередкований щонайменше з двох позицій. По-перше, італійський учений був не лише знаним фахівцем юридичної справи, але й талановитим лінгвістом. Він вільно володів десятима мовами, що дозволяло йому читати в оригіналі праці видатних античних та зарубіжних філософів-мислителів. Крім того, Джамбаттіста Віко вміло

використовував лінгвістичні знання як методологічний інструментарій у процесі дослідження територіального влаштування держави. Звернення вченого до етимології мови дозволило йому ґрунтовно дослідити державно-правові інститути. Логіко-мовленнєвий метод ґрунтується на використанні правил формальної логіки і правил мови. У процесі правових досліджень, як зауважує С.С. Алексєєв, важливо відрізнити «мову» (мова права, тобто мова нормативно-правових актів) і «метамову» (мова юридичної науки і практики, розмовна мова) [73, с. 29-30]. По-друге, аналіз його наукових праць «Про єдиний принцип та єдину мету загального права», «Вічна ідеальна історія, згідно з якою відбуваються у часі історії усіх націй», «Засади нової науки про загальну природу націй, завдяки яким виявляються також нові засади природного права народів» дає підстави стверджувати, що італійський мислитель був теоретиком сильної централізованої унітарної держави. І незважаючи на те, що у його вченні відсутнє чітке розмежування форми правління і форми територіального устрою держави, проте Джамбаттіста Віко вбачав могутність і непохитність держави у її політичній та територіальній єдності, оскільки держава, на його переконання, це, насамперед, унітарна єдність політичного тіла. По-третє, заслуга Джамбаттіста Віко, як зауважує Л.С. Мамут, полягає в тому, що «у своїй головній праці «Утворення нової науки про загальну природу націй» (1725 р.) він спробував застосувати історико-порівняльний метод і детермінологічний підхід також і для пояснення державно-правових інститутів» [74, с. 410].

Більш чітке розмежування форми державного правління та форми державного устрою знаходимо у вченні відомого нідерландського філософа і політичного діяча Бенедикта (Баруха) Спінози (1623-1677 рр.). Він стояв на матеріалістичних позиціях у процесі дослідження держави як публічно-владної форми організації суспільства. Спіноза, подібно Аристотелю, виокремлював три форми правління, зокрема монархію, аристократію та демократію. Останню форму правління вважав найкращою, проте аристократію також не заперечував. Так, на думку вченого, держава з аристократичною формою державного правління може бути простою. Прикладом останнього виду, як зауважує учений О.Е. Лейст, Спіноза вважав сучасні йому Венецію, Геную та інші міські республіки [75, с. 39-41]. Крім того, у своїх

працях філософ значну увагу приділив методам здійснення державної влади, тобто формі державного режиму. На його думку, найкращою є не насильницька, а демократична форма здійснення державної влади. Отже, Б. Спіноза практично продукував ідею триєдиного поняття форми держави: форми державного правління, форми державного режиму та форми територіального устрою. На переконання ученого, централізовані держави є вічними, тому вони не можуть ні розпастися, ні змінити свою форму за будь-якою внутрішньою причиною.

Непохитним ідеологом централізованої держави у формі монаршого абсолютизму став англійський філософ-мислитель Томас Гоббс (1588-1679 рр.). У своїй творчій діяльності він стояв на матеріалістичних позиціях. Крім того, раціональний підхід наукового пошуку був пріоритетним у контексті його вчення про державу. Політико-правові погляди про державу та право філософ виклав у працях «Про громадянина», «Про людину», «Левіафан, або Матерія, форма і влада держави церковної та цивільної», які досить неоднозначно були сприйняті європейською науковою спільнотою. Так, якщо дві перші праці отримали відносно позитивні відгуки, то остання викликала гостру критику як у наукових колах, так і в суспільстві загалом.

У 1661 р. була опублікована основна праця його наукового доробку «Левіафан», в якій автор розкрив концептуальний підхід до розуміння держави. Ідея централізації і концентрації влади у державі червоною ниткою проходить крізь змістовне наповнення твору. Зауважимо, що під формою держави Томас Гоббс розумів, насамперед, форму державного правління, а саме: монархію, аристократію і демократію. Проте монархію, до того ж абсолютну, він вважав найкращою формою правління у державі [64, с. 125-126]. Дійсно, вчений був переконаним теоретиком політичного абсолютизму. Забезпечити територіальну неподільність і суверенність держави, за Гоббсом, можливо за умови обов'язкового підкорення всіх громадян держави законам. Водночас «можливість тиранічного використання необмеженої влади держави непокоїла його менше, ніж неприборкані конфлікти приватних інтересів та анархія безладдя» [71, с. 202]. Отже, англійський учений стояв на раціоналістичних підходах у своєму політико-правовому вченні про державу.

Відтак, неподільність державного суверенітету виступала осьовим центром не лише абсолютизації державної влади, але й територіальної єдності держави.

Водночас варто зауважити, що прихильником абсолютизму, проте освіченого, був відомий французький філософ Вольтер (1694-1778 рр.), який, подібно Гоббсу, виступав за сильну централізовану державу. Саме таку Францію хотів бачити мислитель. Керуючись раціональною доцільністю, філософ обстоював ідею створення єдиної правової системи у Франції, а також ратував за централізацію збирання державних податків та скасування численних місцевих повинностей [76, с. 514]. Взірцем державного устрою він убачав той устрій, який існував в Англії» [71, с. 213]. Дійсно, ця острівна країна була сильною централізованою та економічно розвинутою монархічною державою, яка була унітарною за формою державного устрою. Водночас варто зауважити, що Вольтер, будучи прихильником централізованої держави, більше приділяв увагу не стільки територіальному устрою держави, скільки формі державного правління та основним принципам реалізації влади, тобто формі державного режиму.

Таким чином, підсумовуючи Середньовічний період методологічних досліджень територіальної форми державного устрою, доходимо наступних висновків:

а) методологічний інструментарій середньовічних мислителів у контексті дослідження територіального устрою держави був досить багатий і не мав чіткого обмеження. Зачасти вибір тих чи інших методів дослідження продукувався реальною дійсністю, оскільки був опосередкований вимогами тогочасного життя;

б) методологічний інструментарій дослідження територіального устрою держави середньовічних учених складає ряд методів, зокрема раціональний, історико-порівняльний, метод герменевтики, системний метод, логіко-мовленнєвий і логічний методи та інші;

в) використання згаданого методологічного інструментарію дозволило середньовічним ученим започаткувати ідею виокремлення інституту форми територіального устрою як невід'ємного складового елемента форми держави, а також обґрунтувати теорію єдиної, централізованої держави, яка на їхнє переконання,

є вічною, тому не може ні розпастися, ні змінити свою форму за будь-якою внутрішньою причиною.

Період Нового часу (XVIII-XIX ст.ст.) ознаменувався новим витком методологічних досліджень в царині територіального устрою держави, що було зумовлено поширенням ідей просвітництва, соціально-економічним і культурно-освітнім піднесенням, а також утвердженням на геополітичній карті Європи національних держав. Поняття «нація» зародилося в горнилі Великої Французької революції XVIII ст., а згодом його розвинув німецький учений Фіхте Йоган Готліб (1762-1814 рр.) у праці «Промови до німецької нації» (1807-1808 рр.) [47, с. 99]. У той час в Європі утвердився принцип: «Одна нація – одна держава», що сприяло утворенню єдиних, централізованих держав, а, відтак, виникає об'єктивна необхідність їх теоретичного обґрунтування.

Одним із яскравих представників доби Нового часу став відомий французький філософ-правознавець Жан-Жак Руссо (1712-1778 рр.). Державно-правові погляди мислителя знайшли найбільш повну об'єктивізацію у працях «Про суспільний договір», «Міркування про причини і підстави нерівності» та інших. Методологічною основою його наукових поглядів був діалектичний раціоналізм. Найдемократичніша, найсправедливіша та найнепорочніша влада, за Руссо, є влада народу, яка найповніше може бути реалізованою у територіально невеликих державах [67, с. 99]. Відтак, можна дійти висновку, що практичне втілення ідеї народного суверенітету, ідеологом якого став просвітитель Руссо, тісно пов'язана з унітарною формою територіального устрою держави, оскільки такий устрій держави є найбільш оптимальним підґрунтям для практичного утвердження народного суверенітету. Водночас, він допускав створення союзів простих держав, тобто конфедерацій, якою на той час була Швейцарія.

Змістовно близьким до політико-правової доктрини вищезгаданих філософів-мислителів було філософське вчення відомого представника німецької класичної філософії Георга Вільгельма Фрідріха Гегеля (1770-1831рр.), який на ґрунті об'єктивного ідеалізму розробив основні положення діалектичного методу. Засадничі державно-правові ідеї він виклав у таких працях як «Філософія історії»,

«Конституція Німеччини», «Про наукові способи дослідження природного права, його місце в практичній філософії і його відношення до науки про позитивне право» та багатьох інших. Проте прийнято вважати, що вінцем його творчої спадщини стала наукова праця «Філософія права» (1821 р.), яка була написана ним уже не в молодому віці, що дозволяє говорити про зрілість його наукових поглядів. Так, загальнотеоретичне бачення розвитку держави, за Гегелем, здійснюється у багатовимірній площині, а саме: а) як безпосередня дійсність у вигляді індивідуальної держави. Йдеться, насамперед, про державний лад і державне право; 2) у відношеннях між державами як зовнішнє державне право; 3) держава як дійсність конкретної свободи, тобто окрема держава у всесвітній історії [67, с. 117]. Відтак, Фрідріх Гегель визначав державу самодостатнім індивідом, який є незалежним від усіх інших держав. Осьовим центром, навколо якого концентрується держава, є її власний інтерес.

Незважаючи на те, що Фрідріх Гегель був переконаним ідеалістом, проте неабиякий вплив на його державно-правові погляди мала правова дійсність тогочасної Німеччини. Варто зауважити, що філософ жив в епоху поступової консолідації німецьких земель в єдину централізовану імперську державу. Як зауважує П. Галанза, у 1806 р. в Німеччині нараховувалося 51 імперське місто, біля 360 князівств і біля півтори тисячі майже самостійних рицарських володінь [77, с. 5]. Проте у період творчого розквіту Гегеля кількість таких територіальних утворень скоротилося до 30 держав [64, с. 192]. Це було опосередковано як поживанням розвитку капіталістичних відносин, так і необхідністю забезпечення внутрішнього правопорядку та безпеки німецьких земель у відносинах з іншими державами. Ідея індивідуальної, самостійної, сильної, централізованої і конституційної держави є базовим підґрунтям державотворчих поглядів німецького філософа. Фрідріх Гегель неодноразово порівнював Німецьку імперію, яка на той час складалася із багатьох самостійних держав, що постійно ворогували між собою, із роздробленою Італією. У зв'язку з цим німецький філософ визнав підхід Нікколо Макіавеллі до проблеми об'єднання розрізнених частин країни в одну централізовану державу. Мета Н. Макіавеллі, зауважував Фрідріх Гегель, полягала в



тому, щоб піднести Італію до рівня держави і зовсім неправильно розцінювати вчення Нікколо Макіавеллі як заклик до тиранії [78, с. 21]. Варто зауважити, що аналогічну ідею щодо об'єднання Німеччини продукує і сам Фрідріх Гегель, а забезпечити таку гармонійну цілісність держави можна завдяки конституційній монархії, яка є беззаперечною умовою справжньої єдності держави.

Іншим важливим об'єднуючим фактором державної централізації, за Гегелем, є національна конституція, в якій повинна бути закріплена розумна повага до індивідів суспільства. Монарх у процесі державного управління, на переконання німецького філософа, має обов'язково спиратися на конституцію, оскільки «коли в державі є міцна конституція, то правителеві часто нічого робити, крім як давати свій підпис» [71, с. 364]. Крім того, Фрідріх Гегель у своїй праці «Філософія права» наголошував, що зміна державного устрою «може відбуватися лише конституційним шляхом» [79, с. 363].

Ще одним важливим елементом централізації держави є беззастережне і обов'язкове підкорення народу державним вимогам, оскільки саме держава покликана знімати всі суперечності, які виникають у цивільному суспільстві. У контексті даного дослідження важливо зауважити, що політико-філософська концепція німецького вченого Фрідріха Гегеля, спрямована на формування єдиної централізованої держави.

Загалом основою загальнотеоретичного дослідження, в тому числі й дослідження форми територіального устрою, є юридичні судження. Мислителі античності і середньовіччя (талмудисти, греки, римляни, глосатори, коментатори) у процесі міркування йшли не шляхом примусової дедукції висновків з певних правил, а шляхом контроверз. В етимологічному значенні контроверза трактується як суперечність, розбіжність, спірне питання [80, с. 569]. Контроверза, як прийом чи метод, є розбіжність і зіткнення думок. «Подібний метод міркувань використовував Гегель, який поєднав протиріччя тези й антитези в одну категорію, синтезував їх» [81, с. 21], що дало йому можливість досягнути значних успіхів у контексті дослідження загальнотеоретичних питань держави і права.

Отже, державотворче вчення Фрідріха Гегеля становить відносно цілісну світоглядно-філософську концепцію, що сформувалася як під впливом політико-правової дійсності тогочасної історичної епохи, так і з урахуванням загальнотеоретичних надбань відомих мислителів. Водночас використання німецьким філософом діалектичного методу дослідження дозволило змістовно доповнити і розвинути платонівсько-аристотелівську концепцію про єдність, цілісність та неподільність держави (держави-полісу). Незважаючи на те, що філософи-мислителі жили в різні історичні епохи, проте вони були єдині у своїх міркуваннях, що утвердження справедливості між членами соціуму можливе тільки у державі, де панує право, яке виступає мірою свободи.

Шелінг В.Ф. наголошував на тому, що у будь-якій національній державі виявляється сутність всесвітньої історії. Будучи об'єктивним ідеалістом, він використовував історичний метод у процесі наукового дослідження держави та її устрою. Проте у своїх вченнях про державний устрій, учений виходить за межі унітарної держави, оскільки вважав, що лише федерація держав може гарантувати безпеку кожної національної держави [65, с. 524].

У XVIII ст. у Росії утвердилася абсолютна монархія, що опосередковувало необхідність теоретичного її обґрунтування. Теоретиками міцної централізованої і територіально неподільної Російської імперії були такі видатні філософи-мислителі як Ф. Прокопович, В. Татищев та інші. У своїх наукових поглядах про державний устрій вони стояли на логіко-теоретичних та емпірико-раціоналістичних методологічних засадах. Крім того, у працях Феофана Прокоповича (1681-1736 рр.) тісно утвердилися теологічні та раціоналістичні підходи наукового обґрунтування теорії державного устрою [82, с. 255]. Богослов-мислитель ратував за освічену абсолютну монархію, завдяки якій утверджується єдина територіальна цілісність держави. Він обґрунтовував ідею централізації держави, був противником децентралізації, мотивуючи це необхідністю забезпечення зовнішньої безпеки держави і людей [83, с. 94]. Аналіз його творчої спадщини, зокрема таких праць як «Слово про владу і честь царську», «Правда волі монаршої» та інших, опосередковує прихильність Феофана Прокоповича саме до унітарної форми

територіального устрою держави, що значною мірою зумовлено не стільки його науковими переконаннями, скільки тогочасним ідеологічним тиском з боку держави в особі Петра I та посиленням тенденцій централізації Російської імперії.

Політико-правові погляди видатного науковця та державного діяча Василя Микитовича Татищева (1686-1750 рр.) базувалися на загальнологічних (методи аналогії, аналізу, синтезу) та емпіричних методах наукового пізнання. Так, емпірична методологія охоплює методи порівняння, спостереження, моделювання тощо. Завдяки раціональному поєднанню комплексного методологічного інструментарію історик В.М. Татищев сформулював власне вчення про державний устрій. «Історія Росії, твердив мислитель, доводить необхідність зосередження всієї влади в руках монарха» [71, с. 303]. Він був теоретиком і прихильником унітарної форми територіального устрою держави, що знайшло практичне відображення у запропонованих ним проектах реформ. На думку ученого В.М. Татищева, територіально невеликі, тобто централізовані держави, яким не загрожує зовнішня безпека, за формою правління можуть бути демократичними республіками, проте територіально великі держави можуть і не зберегти територіальну і державну цілісність без владного самодержця» [74, с. 447].

Раціоналістичний ліберальний прагматизм став методологічною основою політико-правових поглядів інших російських правознавців та громадських діячів, зокрема М.М. Щербатова (1733-1790 рр.) та М.І. Паніна (1718-1783 рр.). У своїх наукових працях вони обстоювали ідею обмеженої монархії, визнавали об'єктивність існування сильної централізованої держави з губерньсько-повітовим адміністративно-територіальним поділом. Разом з тим, правознавці продукували ідею часткової децентралізації державної влади через утвердження органів місцевого самоврядування на рівні губерній та повітів [84, с. 203-205].

Раціональний радикальний прагматизм, посилений політичними намаганнями, спрямованими на зміну державного ладу, став методологічною основою державно-правових учень декабристів. Беззаперечним прихильником унітарної форми державного устрою був один із ідейних провідників декабристського руху у Російській імперії Павло Іванович Пестель (1793-1826 рр.). Його перу належить

конституційний документ «Руська правда», в якому він обґрунтував ідею сильної, єдиної і неподільної Російської держави, столицею якої мав стати Нижній Новгород. На противагу М.М. Муравйову, який обстоював ідею федеративної Росії, П.І. Пестель зауважував, що «будь-яка думка про федерацію для Російського державного устрою є повністю неприйнятною і відкидається як найбільше зло» [85, с. 145]. За конституцією П.І. Пестеля така централізована держава, як Росія, повинна бути поділена на десять областей і три уділи. «Кожна область, у свою чергу, складається із п'яти губерній чи округів, губернії з уїздів, а уїзди із волостей» [74, с. 557]. На жаль, Україна, за конституційним документом П.І. Пестеля, повинна на вічні часи залишитися у складі Російської республіки. Загалом варто зауважити, що у своїх міркуваннях про централізовану форму територіального устрою він керувався, насамперед, практичною доцільністю тогочасного державотворення. Відтак практична раціональність стає осьовим інструментарієм його наукових поглядів, серед яких і тих, що стосувалися унітарної форми територіального устрою держави.

Діалектико-матеріалістичний метод, започаткований та обґрунтований у ХІХ ст. Карлом Марксом (1818-1883 рр.) та Фрідріхом Енгельсом (1820-1895 рр.), став невід'ємною складовою наукового пізнання цих учених. Теоретичним підґрунтям діалектичного матеріалізму стали критично переосмислені ідеалістична діалектика Гегеля та філософський матеріалізм Фейєрбаха [72, с. 124-126]. Аналіз творчої спадщини К. Маркса та Ф. Енгельса дає підстави стверджувати, що вони були переконаними централістами, тобто прихильниками унітарної форми територіального устрою. Дійсно, вони обстоювали ідею великої унітарної держави, ідею єдиної і централістично організованої республіки. Пролетаріат, на думку Ф. Енгельса, може використати лише форму єдиної і неподільної республіки. Загалом основоположники марксизму вказували, як зауважує Г.В. Александренко, що у великій державі, організованій на началах централізму, створюються найбільш сприятливі умови для згуртування і організації всіх сил пролетаріату в період вирішальних класових боїв за владу [86, с. 7].

Варто зауважити, що К. Маркс та Ф. Енгельс були одними з перших учених, у працях яких чітко розмежовані поняття форми правління і форми територіального устрою держави. Будучи ідейним прихильником марксизму, В.І. Ленін продовжував обстоювати ідею унітарної держави, оскільки, на його переконання, за такої форми територіального устрою держави легше консолідувати пролетарські маси на повстання проти тогочасного державного режиму. Відтак, використання діалектико-матеріалістичного методу наукового пошуку у поєднанні з політичними амбіціями ідеологів марксизму-ленінізму побудувати пролетарську державу, детермінувало розробку вчення про унітарну форму територіального устрою.

Проблема форми територіального устрою держави на рубежі ХІХ-ХХ століть, в силу необхідності можливого практичного спрямування розвитку Української держави, стала предметом наукового дослідження багатьох вітчизняних учених-правознавців, громадських діячів та політиків. Одні з них стояли на позиціях унітаризму, інші були прихильниками широкої автономії у складі тих чи інших федеративних утворень.

Загалом варто зауважити, що до унітарної форми державного устрою, в силу різних причин, досить обережно ставилися такі вітчизняні вчені і громадські діячі як Г.Л. Андрузький, М.І. Костомаров, М.П. Драгоманов, І.Я. Франко, С.А. Подолинський та інші. Так, Георгій Львович Андрузький (1827-1864 рр.) у своїй праці «Конституція республіки» обґрунтував входження України до слов'янської федерації, у складі якої не було місця Росії. Проте він допускав створення незалежної соборної України, до складу якої повинні увійти Причорномор'я, Галичина і Крим. На його думку, створення незалежної та територіально єдиної України можливе, але для цього необхідно зруйнувати Росію [84, с. 195]. Відтак, можна стверджувати, що у державно-правовому вчені Г.Л. Андрузького немає категоричного заперечення унітарної форми територіального устрою України. Інший відомий правознавець, історик і громадський діяч Микола Іванович Костомаров (1817-1885 рр.), будучи політичним ідеологом парламентської демократичної федерації слов'ян, активно продукував ідею як непорушності національних прав українців, так і юридичну можливість

створення українцями свого державного устрою. Крім того, учений обстоював ідею права вільного виходу України зі складу будь-якого союзного утворення. Це дає нам підстави стверджувати, що М.І. Костомаров, як і Г.Л. Андрузький, допускав унітаризм Української держави.

Досить категоричними по відношенню до унітарної форми територіального устрою були державно-правові погляди Михайла Петровича Драгоманова (1841-1895 рр.), який наголошував, що «унітарна, централізована держава – це втілення деспотизму, диктатури небагатьох» [67, с. 178]. Загалом у своїх спогадах він називав М.І. Костомарова своїм ідейним учителем щодо федерації [87, с. 12]. Утворення держави, на переконання М.П. Драгоманова, є закономірним результатом розвитку соціально-економічних відносин, оскільки випадковостей в історичному розвитку немає. Початково всі держави були простими, тобто унітарними, проте з часом вони об'єднуються в політичні союзи, що є передумовою утворення всесвітньої федерації. Аналіз його творчої спадщини, зокрема конституційного проекту «Вольный Союз – Вільна Спілка», наукової праці «Історична Польща та великоруська демократія», показав, що український правознавець, надаючи перевагу свідомій національній автономії, помилково заперечував будь-який вид державного централізму.

Отже, методологічні дослідження територіальної форми державного устрою в період Нового часу мають багате змістовне наповнення, зокрема:

а) методологічний інструментарій наукових досліджень територіальної форми державного устрою характеризується поліваріантністю та множинністю, оскільки учені у процесі наукового пошуку віддавали перевагу не одному чи декільком методам, а використовували цілісну систему методів, завдяки чому забезпечувалася максимальна об'єктивність результату дослідження;

б) методологічний інструментарій дослідження територіального устрою держави учених Нового часу складає ряд методів, зокрема діалектичний, історичний, синтезу та аналізу, дедукції та індукції, метод діалектичного раціоналізму, метод юридичних суджень, логіко-теоретичний та емпірико-раціоналістичний методи, а також методи аналогії, аналізу, синтезу та інші;

в) використання згаданого методологічного інструментарію дозволило ученим утвердити ідею національної держави, в основі якої містився принцип: «Одна нація – одна держава», що сприяло утворенню в Європі єдиних, неподільних і централізованих держав. Водночас, використання діалектичного методу дослідження дозволило змістовно доповнити і розвинути платонівсько-аристотелівську концепцію про єдність, цілісність та неподільність держави;

г) у даний період на основі використання порівняльно-правового методу започатковується системне дослідження простої і складної (федеративної) форми територіального устрою, що дало можливість визначити характерні їх риси.

Останній, тобто Новітній період (кін. XIX ст. – донині) методологічного дослідження унітарної форми територіального устрою, бере свої витoki з наукових надбань німецької формально-логічної школи права, основоположником якої був відомий фахівець у галузі державного права Пауль Лабанд. Наукові надбання згаданого вченого, з огляду на тематику даного дослідження, заслуговують на особливу увагу. Німецький державознавець, використовуючи широкий спектр методів наукового пошуку (формально-логічний, логіко-семантичний, порівняльно-правовий, емпіричний тощо) зумів виокремити державно-правовий інститут унітарної держави. Уперше поняття «унітарна держава», як зазначалося, було введено у науковий обіг Паулем Лабандом у його праці «Державне право Німецької імперії» (1876-1882 pp.).

Відтак, починаючи з кінця XIX ст., та впродовж XX ст. інститут унітарної форми територіального устрою держави досить активно продукувався як зарубіжними, так і радянськими вченими-державознавцями. Аналіз спеціальної літератури показав, що у Радянському Союзі до середини 30-х років XX ст. відносно широка палітра думок у галузі розуміння держави і права поступово змінилася жорстким уніфікованим підходом [88, с. 800]. Так, догматичний метод дослідження форми територіального устрою держави був властивий політико-правовій теорії у період радянської доби. Тенденційно-спрощене усвідомлення державно-правових інститутів, безапеляційне сприйняття багатьма радянськими науковцями марксистко-ленінського вчення про державу, фактичне верховенство партійних

рішень над законами, посилений ідеологічний тиск з боку держави на наукове середовище опосередковувало тенденційне, швидше політико-ідеологічне, ніж методологічно-правове обґрунтування єдності Радянського Союзу. Проте сьогодні багатofакторний методологічний підхід, як зауважує сучасний російський учений В.О. Чиркін, повинен стати базовим у процесі розвитку науки державознавства [89, с. 22-23].

Сучасні дослідження унітарної форми територіального устрою держави, хоча й досить поверхово, проте здійснюється, як уже зазначалося в попередньому підрозділі, багатьма зарубіжними і вітчизняними ученими-теоретиками. Методологічною основою їхнього наукового пошуку є як загальнонаукові, так і спеціально-юридичні методи. Так, системний метод уможливорює комплексне, тобто у поєднанні з іншими державно-правовими інститутами, дослідження унітарної форми територіального устрою держави. Використання логіко-семантичного методу дозволяє ученим досліджувати змістовне наповнення понять «унітарна держава», «форма територіального устрою» та інше. Порівняльно-правовий метод дає можливість теоретикам виокремлювати відповідну векторну спрямованість розвитку унітарних держав, а завдяки історико-правовому методу опосередковується дослідження генези розвитку унітарних держав від найдавніших часів і до сьогодення. Крім того, статистичний метод дозволяє теоретикам права визначати загальну кількісний склад держав відповідно до їхньої форми державного устрою. Важливим є і загальнонаукові методи аналізу і синтезу, функціональна цінність яких полягає в єдності двох складових. При методі аналізу інститут унітарної форми територіального устрою держави розкладається на елементи, кожен з яких вивчається окремо. При синтезі відбувається об'єднання складових елементів в єдину цілісність, яка опосередкована специфікою внутрішніх зв'язків. Метод моделювання опосередковує можливість визначати перспективи розвитку унітарних держав. Загалом варто зауважити, що згаданий інструментарій наукового дослідження унітарних держав є неповним, проте базовим. Водночас додамо, що значний обсяг вищезазначеного методологічного інструментарію був використаний і в процесі даного дисертаційного дослідження.



Загалом варто зауважити, що згадані методи наукового пошуку не є надбанням сьогодення. Методологічний інструментарій дослідження форми державного устрою бере свої витoki з античних часів і продовжує збагачуватися впродовж усього історичного розвитку інституту унітарної держави. Наприклад, на перший погляд може здаватися, що метод моделювання започаткований в ХХ ст., тобто в епоху розвитку науково-технічного прогресу чи інноваційних технологій, проте ще Платон і Аристотель, досліджуючи державний устрій, намагалися змоделювати ідеальну державу.

Підсумовуючи зазначене вище, можна стверджувати:

– методологія дослідження унітарної форми територіального устрою характеризується поліваріантністю, що зумовлено наступними чинниками: а) у сучасній юридичній науці спостерігається відсутність будь-якого ідеологічного тиску з боку держави. Це дає можливість вченим вільно та об'єктивно обирати інструментарій наукового пошуку з метою не лише всебічного дослідження змістовного наповнення унітарної форми територіального устрою, але й опосередковує визначення певних історико-політичних, філософсько-теоретичних, догматичних, соціально-економічних, етно-національних та інших складових, під впливом яких сформувався і функціонує відповідний територіальний устрій держави; б) інститут територіального устрою став предметом наукового дослідження вчених-теоретиків, практично починаючи від часів античних мислителів і не втрачає своєї актуальності і до сьогодення;

– цінність творчого доробку Аристотеля з позицій методологічного дослідження територіального устрою держави, полягає в тому, що він: а) створив науково обґрунтовану концепцію про державу та її форми; б) збагатив методологічну базу дослідження держави, як комплексного політико-правового явища, зокрема розробив емпірико-науковий метод, метод аналітичних і діалектичних суджень тощо. Так, він уперше використав емпірико-науковий підхід, що дозволило йому створити відносно цілісну, а, головне, науково обґрунтовану концепцію про державу та її форми; в) встановив нерозривність зв'язку держави-полісу і території, визначив, що державне владарювання поширюється на всю

територію держави; г) обґрунтував ідею найкращих, тобто відносно невеликих, розмірів держави;

– в античному світі було розуміння державної землі, але не державної території. Філософи античного світу ототожнювали поняття державного устрою і державного правління;

– догматичний метод дослідження форми територіального устрою держави був пріоритетний у політико-правовій теорії радянської доби;

– сучасні дослідження унітарної форми територіального устрою держави здійснюються на багатій методологічній основі, оскільки використовуються як загальнонаукові, так і спеціально-юридичні методи;

– методологічний інструментарій дослідження форми державного устрою бере свої витoki з античних часів і продовжує збагачуватися впродовж усього історичного розвитку інституту унітарної держави.

## Висновки до Розділу I

I. У результаті вивчення та аналізу історіографії наукових досліджень проблеми унітарної форми територіального устрою зроблено ряд висновків.

1. Встановлено, що такий державно-правовий інститут як унітарна держава почав активно досліджуватися вченими-правниками світу майже водночас – у ХІХ столітті. Визначено, що в історико-правовій думці інститут унітарної форми державного устрою початково досліджувався переважно як альтернатива союзної (федеративної) форми устрою держави.

2. З'ясовано, що німецька наукова школа державного права у ХІХ ст. виробила ряд публічно-правових положень доктринального характеру у напрямку обґрунтування унітарної форми державного устрою, які отримали визнання та наслідування ученими-правознавцями інших країн. Встановлено, що жвавий інтерес німецьких учених-державознавців до даного інституту був опосередкований не лише необхідністю дослідження основоположних засад державотворення, але й тим, що це був період консолідації Німецької державності, що зумовило нагальність у формативанні правової оцінки новоутвореної держави. Наукова цінність загальнотеоретичних напрацювань згаданих учених вбачається у тому, що вони: а) виробили дві основні доктринальні концепції форми державного устрою – складні (союзні) і прості (єдині) держави; б) ввели у науковий обіг дефініцію «унітарна держава»; в) розвинули учення про суверенітет федеративної та унітарної держав.

3. Доведено, що невід'ємною складовою генези держави як публічно-правового інституту є становлення і розвиток єдиної (простой) держави.

4. Констатовано, що радянська історіографія довоєнного часу (1917-1941 рр.) не містила серйозних цілісних доктринальних наукових праць у сфері вивчення унітарної форми територіального устрою держави. Це пов'язано з низкою причин, серед яких: а) утворення СРСР як федеративної держави; б) ідеологічний тиск та цензура з боку держави, спрямовані проти вільнодумних учених-державознавців; в) репресії 30-х років ХХ ст.; г) закриття та перепрофілювання вищих навчальних закладів, які традиційно були осередками розвитку науки державного права.

5. Встановлено, що наступний етап розвитку радянської історіографії в частині дослідження проблематики унітарної форми територіального устрою, який охоплює часові рамки з 1945 по 1990 рр., характеризується наступними ознаками:

1) значне ідеологічне нашарування наукових досліджень радянських учених у контексті висвітлення виокремленої проблеми;

2) практична відсутність профільних загальнотеоретичних доктринальних праць, оскільки такі дослідження носять переважно фрагментарний характер;

3) значне послуговування емпіричним досвідом радянського будівництва у сфері державного устрою і різке несприйняття досвіду державотворення «буржуазних» держав;

4) міцне утвердження в науковій лексиці радянської доби дефініції «унітарна держава»;

5) латентне використання радянськими вченими загальнотеоретичних напрацювань у сфері дослідження проблематики унітаризму, вироблених зарубіжною «буржуазною» наукою, незважаючи на відкрите протистояння наукових доктрин соціалістичного і капіталістичного державотворення.

6. Доведено, що незважаючи на наявність певних напрацювань у частині дослідження проблем унітаризму періоду незалежної України, є усі підстави стверджувати, що такий державно-правовий інститут як унітарна форма територіального устрою і досі не стала предметом комплексного дослідження у вітчизняній науці державотворення.

II. У результаті вивчення методології наукових досліджень проблеми унітарної форми територіального устрою України та окремих країн Європи зроблено ряд висновків.

1. Встановлено, що методологічний інструментарій дослідження форми державного устрою бере свої витoki з античних часів і продовжує збагачуватися впродовж усього історичного розвитку інституту унітарної держави.

2. Встановлено, що цінність методологічної бази полягає в тому, що завдяки поліваріантності і множинності методів урізноманітнюються способи організації та побудови теоретичної і практичної наукової діяльності учених у частині

дослідження унітарної форми територіального устрою держави. Констатовано, що методологія дослідження унітарної форми територіального устрою характеризується наступними чинниками: а) у сучасній юридичній науці спостерігається відсутність будь-якого ідеологічного тиску з боку держави, що дає можливість вченим вільно та об'єктивно обирати інструментарій наукового пошуку з метою не лише всебічного дослідження змістовного наповнення унітарної форми територіального устрою, але й опосередковує визначення певних історико-політичних, філософсько-теоретичних, догматичних, соціально-економічних, етно-національних та інших складових, під впливом яких сформувався і функціонує відповідний територіальний устрій держави; б) інститут територіального устрою став предметом наукового дослідження вчених-теоретиків, практично починаючи від часів античних мислителів і не втрачає своєї актуальності і до сьогодні.

3. Визначено, що в юриспруденції, як і в будь-якій іншій суспільній науці, метод має виступати не самоціллю, а інструментарієм пошуку істини, а також засобом дослідження саме того об'єкта, який становить інтерес для наукової спільноти, суспільства та держави загалом. Тому в процесі наукового пошуку саме об'єкт правового дослідження опосередковує необхідність використання того чи іншого комплексу методів, а не навпаки, оскільки сутність методів набуває якісних ознак за умови їх практичного використання з метою отримання конкретного наукового результату.

4. Доведено, що Платон перший серед античних філософів, використовуючи метод логічно-понятійного аналізу, обґрунтував концепцію полісного міста-держави як цілісного централізованого утворення. Практично, він дослідив поліси як прості унітарні держави, хоча безпосередньо термін «унітарна держава» не використовував. Методологічним підґрунтям даної концепції стала філософія об'єктивного ідеалізму, авторство якої належить самому Платону. Проте науково-практична цінність вчення Платона, з позицій виокремленої проблематики, вбачається і в тому, що він виокремив інститут державної землі, завдяки чому наблизився до розуміння території як невід'ємного складового елемента держави.

5. Підкреслюється, що цінність творчого доробку Аристотеля з позицій методологічного дослідження територіального устрою держави, полягає в тому, що він: а) створив науково обґрунтовану концепцію про державу та її форми; б) збагатив методологічну базу дослідження держави, як комплексного політико-правового явища, зокрема розробив емпірико-науковий метод, метод аналітичних і діалектичних суджень тощо. Так, він уперше використав емпірико-науковий підхід, що дозволило йому створити відносно цілісну, а, головне, науково обґрунтовану концепцію про державу та її форми; в) встановив нерозривність зв'язку держави-полісу і території, визначив, що державне владарювання поширюється на всю територію держави; г) обґрунтував ідею найкращих, тобто відносно невеликих, розмірів держави.

6. Встановлено, що в античному світі було розуміння державної землі, але не державної території. Констатовано, що як в античному світі, так і в період Середньовіччя філософи, учені, державні діячі ототожнювали поняття державного устрою і державного правління.

7. Звертається увага на те, що учені Нового часу, перебуваючи на раціоналістичних підходах, обґрунтували теорію неподільності державного суверенітету, який виступив осьовим центром не лише абсолютизації державної влади, але й територіальної єдності держави загалом.

8. Визначено, що тенденційно-спрощене усвідомлення державно-правових інститутів, безапеляційне сприйняття радянськими науковцями марксистко-ленінського вчення про форму державного устрою, фактичне верховенство партійних рішень над законами, посилений ідеологічний тиск з боку держави на наукове середовище опосередковувало тенденційне, швидше політико-ідеологічне, ніж методологічно-правове обґрунтування єдності радянської державності. Крім того, доведено, що догматичний метод дослідження форми територіального устрою держави був пріоритетний у політико-правовій теорії радянської доби.

9. Доведено, що сучасні дослідження унітарної форми територіального устрою держави здійснюються на багатій методологічній основі, оскільки використовуються як загальнонаукові, так і спеціально-юридичні методи.

## РОЗДІЛ II

### ТЕОРЕТИЧНІ КОНСТРУКЦІЇ УНІТАРНОЇ ФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ ТА ОКРЕМИХ ДЕРЖАВ ЄВРОПИ

#### 2.1. Поняття, ознаки та інституціоналізація унітарної держави

У науці теорії держави і права існує різноманіття думок щодо розуміння поняття «унітарна держава». Така багатогранність наукових позицій учених опосередкована, насамперед, неоднаковим змістовним наповненням даного поняття. Відомий учений О.О. Жилін у науковій праці «Теорія союзної держави» (1912 р.), записав: «Людам необхідні для орієнтування в житті загальні основні поняття, і кожна наука, по-суті, намагається досягти того, щоб вивести відомі загальні поняття, об'єднати однорідні основні ознаки, масу фактів та окремих елементів, узагальнити їх, і, тим самим, полегшити сприйняття явищ та можливість у них розумітися» [3, с. 7, 8].

Не вдаючись до детального тлумачення інституту держави, спробуємо проаналізувати поняття «унітарна держава». Поняття «унітарний» має глибоке етимологічне коріння, оскільки походить від латинського слова *unitas*, що означає «єдність, єднання, єдине ціле» [90, с. 213]. Зауважимо, що у словнику сучасної української мови поняття «унітарний» також трактується як «об'єднаний, єдиний, який становить собою одне ціле», «спрямований на об'єднання; який об'єднує» [80, с. 1308]. Проте єдність і цілісність властива будь-якій державі, тобто як унітарній, так і федеративній, оскільки поза такою єдністю ставиться під сумнів існування самої держави.

Такий стан справ опосередковує необхідність комплексного тлумачення поняття «унітарна держава». Аналіз спеціальної юридичної літератури показав, що державно-правові погляди як вітчизняних, так і зарубіжних учених-теоретиків у контексті розуміння ними унітарної держави, можна виокремити у три відносно відокремлених напрямки.

При визначенні поняття «унітарна держава» перша група учених звертає увагу на цілісність держави та на її територіальний поділ, не вдаючись до визначення правового статусу адміністративно-територіальних одиниць. Так, унітарною, на думку П.І. Надолішнього, є «цілісна, єдина держава, частини якої є тільки адміністративно-територіальними підрозділами (областями, районами, департаментами тощо)» [43, с. 83]. Натомість відомий російський учений В.О. Чиркін визначив унітарну державу як єдину державу, яка складається не із державних утворень (штатів і т.д.), проте в її складі можуть бути і окремі автономні державні утворення, а з адміністративно-територіальних одиниць – областей, провінцій, губерній, які у свою чергу поділяються на райони, уїзди, а останні – на общини, комуни [91, с. 157]. Юридична енциклопедія за редакцією М.Ю. Тихомирова визначає унітарну державу як «форму державного устрою, за якого територія держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці (області, округи, райони, департаменти та ін.)» [92, с. 83]. Разом з тим, зауважимо, що на геополітичній карті світу є держави, в яких відсутній адміністративно-територіальний поділ. Дійсно, такий поділ відсутній у країнах Океанії, зокрема в Тувалу і Науру [93, с. 267], які в територіальному відношенні є невеликими: площа Тувалу становить 26 кв. км., а Науру – 21 кв. км. [94, с. 416, 420]. Крім того, у таких країнах-карликах як Ватикан, Монако, Сан-Марино, розташованих у Західній Європі, також відсутній адміністративно-територіальний поділ. Проте згадані країни за формою державного устрою є унітарними. Відтак, думається, що такі визначення є змістовно звуженими, тому не відбивають реального сутнісного навантаження дефініції, що досліджується.

Інша група учених змістовно доповнює поняття унітарна держава таким важливим елементом як суверенітет. Відомі вітчизняні учені-державознавці, зокрема В.В. Копейчиков, А.М. Колодій, О.Д. Тихомиров та інші, виокремлюючи поняття унітарної держави, зазначають, що це «єдина централізована держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що не володіють ознаками суверенітету» [95, с. 73]. Аналогічний акцент на суверенітет у понятті «унітарна держава» роблять й інші вчені – «це такий вид устрою, за якої



складові частини держави не мають суверенних, державних ознак» [96, с. 34], «єдина держава, частини якої мають ознаки державності» [97, с. 28], «цільне політичне утворення, частини (територіальні підрозділи) якого (департаменти, провінції, округи тощо) мають статус лише адміністративно-територіальних одиниць, що не володіють якими-небудь суверенними правами» [98, с. 153], «єдина централізована держава, з територією, що розподілена на звичайні адміністративно-територіальні одиниці, до складу яких не належать державні утворення» [99, с. 87]. Ми приєднуємося до думки цих учених, оскільки вважаємо, що визначення унітарної держави має обов'язково містити такий складовий елемент як суверенітет.

Третя група учених продукує змістовно інше розуміння унітарної держави. Так, викликає певне заперечення позиція, продукована як вітчизняними, так і російськими вченими, а саме: «Держава вважається унітарною (єдиною, простою), якщо більшість її частин не мають статусу державних утворень» [100, с. 410], «унітарна держава – це держава, окремі складові якої не мають суверенітету, усіх ознак державності» [101, с. 103]. По-перше, такі поняття є досить загальними і неточними, оскільки незрозуміло де саме та межа, яка відділяє унітарну державу від федеративної, чи, скажімо, регіональної держави. По-друге, змістовне наповнення такого розуміння унітарної держави налаштовує на думку про те, що в кожній унітарній державі має бути відповідна територіальна частина або частини зі статусом державних утворень, проте світова практика це заперечує. По-третє, потребує роз'яснення таке поняття як «державне утворення», особливо в контексті його співвідношення з державою в цілому, тобто як частини і цілого. Крім того, поняття «державне утворення», зачасти, використовується в історії держави і права для позначення ранніх державних утворень, наприклад, державне утворення Склавинів тощо. Отож, дане поняття унітарної держави викликає більше питань, ніж дає на них відповідей.

У науці теорії держави вченими продукуються й інші позиції щодо змістовного розуміння унітарної держави. «На думку Веделя, – як зауважує російський правник С.Д. Валентей, – федеративна держава ... – є «співдружність співдружностей», унітарна – «співдружність індивідів», а конфедерація лише об'єднує співдружності і

сама ще не є справжньою повноцінною співдружністю у силу недостатньої інтегрованості» [102, с. 149].

Підсумовуючи зазначене вище, можна стверджувати, що «унітарна держава» – це такий вид форми державного устрою, за якого проста, єдина держава не знає внутрішнього територіального поділу або ж поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не володіють суверенними правами, проте можуть мати статус автономних державних утворень.

Останнім часом в юриспруденції досить часто продукується термін «унітаризм». Відтак, виникає питання: як співвідноситься поняття «унітарна держава» та «унітаризм», яке поняття є первинним по відношенню до іншого, у чому полягає змістовна відмінність між ними.

Зауважимо, що унітаризм є відносно новою дефініцією в юриспруденції, наприклад, шеститомна «Юридична енциклопедія» за редакцією українського академіка Ю.С. Шемшученка такого поняття не містить взагалі. Крім того, аналіз спеціальної літератури показав, що поняття «унітаризм» не має моністичного трактування. Так, у російському юридичному словнику за редакцією професора А.Н. Азріліяна зазначено: «Унітаризм (фр. unitarisme) – державний устрій, якому характерне централізоване керівництво адміністративно-територіальними одиницями і відсутність відокремлених (самостійних) державних утворень» [103, с. 1060]. Унітаризм, на думку О.І. Свічкарьова, це політико-територіальна форма устрою держави. По-суті, учений ототожнює поняття унітаризм та унітарна держава, що впливає із запропонованої ним системи та змісту ознак унітаризму [99, с. 88]. Досить абстрактним і загальним є визначення унітаризму як «однієї з двох форм територіальної організації держави» [100, с. 410]. Зі змісту поняття незрозуміло, які саме дві форми територіального устрою має на увазі автор. Очевидно йдеться про види унітарних держав, зокрема, централізовані та децентралізовані. Проте у будь-якому випадку дане поняття потребує відповідного змістовного наповнення.

Поняття «унітаризм» та «унітарна держава», на нашу думку, не є тотожними, оскільки змістовне наповнення згаданих понять є неоднаковим. Зауважимо, що термін «унітарна держава» введений у науковий обіг раніше, ніж «унітаризм». Так,

дефініція «унітарна держава» зустрічається у наукових працях учених-теоретиків XIX ст., натомість термін «унітаризм», в силу різних причин, і в сучасній юриспруденції не набув широкого використання. Такий стан справ опосередковує необхідність змістовного тлумачення даної дефініції, що є вкрай важливим і для розуміння поняття «унітарна держава». Як зазначалося, термін «унітаризм» (з франц. «unitaire» – унітарний, єдиний) у мовленнєвому відношенні є похідним від таких слів як «унітарний» чи «унітарна», проте сутнісне розуміння даного поняття опосередковує наступне його трактування.

Ми переконані, що поняття «унітаризм» необхідно трактувати, насамперед, як принцип державного устрою. Зауважимо, що в юриспруденції термін «принцип» має відносно однакове трактування. Принцип (від лат. *principium* – начало, основа) – це те, що «лежить в основі певної сукупності фактів, теорії, науки, переконання людини» [104, с. 525], «основоположні ідеї (вимоги), які у своїй єдності визначають ідеальну конструкцію, модель» [50, с.101], «своєрідний каркас», «фундаментальні засади, в яких втілюються сутність і політико-правове призначення», а також «характер і динамічна спрямованість» виокремленого суспільно-правового явища [105, с. 22], «об'єктивна закономірність, притаманна будь-якому суспільно-політичному явищу, сформульована у вигляді певної ідеї, правила або засади» [106, с. 89], «вихідні начала, що обумовлені завданнями та функціями суб'єкта суспільно-правових відносин, в основу їх організації та функціонування покладені певні властиві ознаки [107, с. 68]. Отже, осьовим центром дефініції «принцип» виступають основні засади, керівні ідеї, які характеризуються відповідною універсальністю та загальною значимістю.

Зазначене вище продукує наступне запитання: у чому ж полягає сутнісна значимість унітаризму як принципу державного устрою. На наше глибоке переконання, сутнісна значимість принципу «унітаризм» убачається в централізації, яка обов'язково знаходить свій вияв у сфері державної влади та управління, а також може знаходити відповідну об'єктивізацію в економічній, культурній, соціальній та інших сферах державно-суспільного життя. Централізація, як стверджує О.С. Конотопцев, це володіння владними повноваженнями, згідно з якими

територіальні органи влади у своїй діяльності максимально підпорядковані центральним органам державного управління [34, с. 5].

Отже, сутність централізації полягає в системі керівництва та організації, за якої місцеві органи державної влади підпорядковані центральній владі. Централізм опосередковує здійснення керівництва державою з єдиного центру, оскільки значний обсяг повноважень зосереджений у віданні центральних органів державної влади. Більше того, централізм вбачається і в тому, що загальнодержавні органи влади самі визначають обсяг і спрямування як власних, так і тих повноважень, що належать місцевим органам влади.

Елемент централізації властивий будь-якій державі – така правова природа утворення та функціонування держави загалом. Відсутність щонайменшої централізації в системі державного управління руйнує державу, оскільки унеможлиблюється її функціонування як єдиної політико-територіальної інституції. Водночас ступінь та змістовне наповнення централізації державної влади опосередковує як державний устрій, так і форму територіального устрою тієї чи іншої держави зокрема. Отже, феномен централізації державної влади є важливим осьовим центром державної цілісності. Зазначене вище, доводить нерозривність змістовно-логічного зв'язку, який виникає між такими важливими принципами як унітаризм та централізація державної влади.

Ми вважаємо, що принцип «унітаризму» не стільки виходить за рамки унітарної держави як сама унітарна держава виникає і розвивається на основі принципу унітаризму. Більше того, елементи унітаризму спостерігаються і в державах з федеративною формою територіального устрою. Наприклад, у федераціях правосуддя віднесене до компетенції суб'єктів федерації і лише на вершині ієрархії судових органів діє один чи декілька федеральних судів (ФРН, Швейцарія, Бразилія). Проте у Венесуелі функціонує лише федеративна судова система [21, с. 114]. Відтак, принцип унітаризму знаходить відповідну об'єктивізацію у державах з федеративною формою територіального устрою.

З метою дослідження змістовного наповнення унітарних держав необхідно виявити основні їх ознаки. Зауважимо, що в історичному аспекті процес

формування унітарних держав, як різновиду держав з відповідною системою територіального устрою, нерозривний із процесом становлення, утвердження і розвитку самої держави як соціально-правової інституції, тому ознаки унітарних держав доцільно виокремлювати, виходячи із загального розуміння ознак держави.

Аналіз спеціальної літератури показав, що в науці теорії держави існує відносна моністичність думок учених щодо виокремлення системи ознак унітарних держав [98, с. 154; 99, с. 88]. Узагальнення державно-правових поглядів як вітчизняних, так і зарубіжних учених-теоретиків та знавців у галузях державознавства і конституційного права дало можливість виокремити основну систему ознак унітарних держав: 1) територія держави поділена на адміністративно-територіальні одиниці, які не наділені державним суверенітетом; 2) єдина структура державного апарату, компетенція якого поширюється на всю територію держави; 3) єдине громадянство; 4) єдина система законодавства, осередком якої є єдина державна конституція; 5) єдина судова система; 6) єдина система органів конституційного контролю; 7) одноканальна система оподаткування; 8) у міжнародних відносинах виступає єдиним цілим.

Разом з тим, поточне виокремлення системи ознак унітарної держави не опосередковує розкриття її змістовного наповнення, тому спробуємо проаналізувати визначені ознаки.

Територія є матеріальною основою створення та функціонування будь-якої держави, в тому числі й унітарної. Дійсно, саме територія, як наголошує учений С.Є. Саханенко, виступає тим системоутворюючим елементом, який трансформує політичну організацію у державну [108, с. 5]. Відомо, що будь-яка держава територіально обмежена. Межі сучасної України визначаються державним кордоном, який встановлюється згідно із Законом України «Про державний кордон України» від 4 листопада 1991 р. [109]. Державний кордон України – це лінія і вертикальна поверхня, що проходить по цій лінії, які визначають межі території України – суші, води, надр, повітряного простору. Державний кордон забезпечує єдність, суверенітет і територіальну цілісність України, її політичну та економічну незалежність на світовій арені.

Державний кордон визначає просторові межі держави, на які поширюється державна влада. Українська держава здійснює верховенство на всій своїй території, яка в межах існуючих кордонів є недоторканною і не може бути змінена і використана без її згоди. Суверенітет України поширюється на всю її територію, яка, згідно ст. 2 Конституції України, у межах державного кордону є цілісною та недоторканною. Україна, як унітарна держава, самостійно визначає механізм поділу її території на певні частини і співвідношення влади між ними.

У свою чергу кожній унітарній державі, у силу різних об'єктивних чинників, властивий відповідний територіальний устрій. Матеріальною основою територіального устрою будь-якої держави є певна територія, тобто суходіл, надра, повітряний простір, водний простір – внутрішні і зовнішні води тощо. Територіальний устрій України – це передбачений і гарантований Конституцією і законами України, іншими нормативно-правовими актами системний, об'єктивний, внутрішньо-єдиний порядок територіального влаштування (організації) суспільства і держави, що розуміється як співвідношення держави в цілому з її складовими частинами, розподілу компетенції між державою та територіальними одиницями. Територіальний устрій України, згідно п. 13 ст. 92 Конституції України, визначається винятково законами.

Відтак, змістовне наповнення поняття територіального устрою дає відповідь на питання: на що поділена держава, на які територіальні частини. Зазначимо, що систему територіального устрою унітарних держав складають адміністративно-територіальні одиниці. В Україні, згідно ч. 1 ст. 133 Конституції України, є такі адміністративно-територіальні одиниці: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. До складу України входять Автономна Республіка Крим та 24 області, а також міста Київ та Севастополь, які мають спеціальний статус.

Водночас, усі адміністративно-територіальні одиниці у простих (єдиних) державах мають однаковий правовий статус і рівне юридичне становище по відношенню до центральних органів державної влади. Крім того, як зауважує російський учений А.Б. Венгеров, адміністративно-територіальні одиниці не можуть

володіти жодною політичною самостійністю, проте в господарській і соціально-культурній галузях їхні повноваження можуть бути достатньо широкими, що дозволяє здійснювати управління територіями з урахуванням їхньої специфіки [1, с. 121].

Разом з тим, території унітарної держави, як стверджує провідний вітчизняний учений В.М. Шаповал, властива якість своєрідної внутрішньої єдності, а це означає, що її частини мають статус адміністративно-територіальних одиниць, які, в свою чергу, є територіальною базою для здійснення державних функцій, а також матеріальною основою організації влади у відповідних частинах єдиної державної території [110, с. 419-420].

Водночас виникає питання: з якою метою здійснюється територіальний поділ унітарної держави, які чинники впливають на цей процес, що виступає об'єктивним критерієм визначення ефективності оптимального поділу території такої держави. Теорія і практика державотворення єдині у тому, що унітарні (прості) держави поділяються на адміністративно-територіальні одиниці, під якими розуміють частини єдиної території держави, що є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відтак, територіальний поділ унітарних держав здійснюється з метою структуризації як державної, так і муніципальної публічної влади. Отже, зазначене дає відповідь на питання «для чого?» здійснюється територіальний поділ унітарних держав на адміністративно-територіальні одиниці.

Водночас відкритим залишається інше питання: які чинники впливають як на процес, так і на результат територіального поділу унітарних держав. Очевидно, що відповідь на питання має бути багатоаспектною, оскільки територіальний поділ унітарних держав не може здійснюватися у довільній формі, тобто суб'єктивно. Зазначене опосередковує виокремлення системи конкретних чинників, які лягли в основу територіального поділу України:

– по-перше, територіальний устрій унітарних держав складається історично, тобто об'єктивно і не залежить від свідомості та волі конкретних осіб;

– по-друге, одним із основних критеріїв територіального влаштування унітарної держави є географічний чинник, який, зачасти, опосередковує спеціальний правовий статус тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, специфіка географічного розташування Автономної Республіки Крим, безперечно, вплинула на визначення її правового статусу як територіальної автономії. Територіальна автономія – це форма децентралізації державної влади в унітарній державі на рівні адміністративно-територіальної одиниці, що характеризується як географічними, так і етнічними, економічними, історичними, національно-культурними та іншими особливостями. Відтак, АРК є не лише територіальною автономією у складі України, але й автономною адміністративно-територіальною одиницею;

– по-третє, етнічна складова також опосередковує вплив на адміністративно-територіальний поділ унітарних держав. Сьогодні немає жодної країни у світі, громадянами (підданими) якої були б представники тільки однієї національності. Сьогодні Україна є багатонаціональною державою, оскільки тут проживає понад 130 національностей і народностей [111, с. 71]. Це, безперечно, вплинуло на зміст конституційних положень, зокрема у преамбулі Конституції України зазначено, що Український народ – це громадяни України всіх національностей. Відтак, компактне проживання національних меншин є важливим фактором впливу на територіальний поділ унітарних держав;

– по-четверте, важливим є й економічний чинник адміністративно-територіального поділу унітарних держав, оскільки об'єднання продуктивних сил, тобто людського капіталу, здійснюється з урахуванням специфіки економічно-виробничих відносин тієї чи іншої місцевості, завдяки чому в державі відбувається процес територіальної регіоналізації. Беззаперечним прикладом такої економічної регіоналізації є Донецька область;

– по-п'яте, демографічний чинник є одним із базових складових елементів, які впливають на адміністративно-територіальний поділ унітарних держав. Досвід показує, що виокремлення тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць здійснюється з обов'язковим урахуванням кількості населення, яке постійно



проживає у тій чи іншій місцевості. Наприклад, у 1924 р. населений пункт уважався містом, в якому проживало не менше 10 тис. осіб [112, с. 112].

Отже, територіальний устрій унітарної держави формується у результаті взаємоузгодженої єдності об'єктивних складових, а саме: історичного, географічного, етнічного, економічного, демографічного чинників. Проте одразу зауважимо, що зазначений перелік таких складових є невичерпним, так як може бути доповнений іншими чинниками, наприклад, екологічним, політичним тощо.

Єдина структура державного апарату є другою важливою ознакою унітарної держави. На думку російського вченого Є.І. Колюшина, в унітарних державах функціонує єдина система державних органів, в основі якої лежить, доведений до зразкової витонченості, принцип бюрократичного централізму [113, с. 6]. Унітарні держави, на відміну від федерацій, становлять територіальну цілісність з вертикальною системою органів державної влади. Натомість федеративні держави складаються із територій суб'єктів федерацій, що, практично, опосередковує дублювання органів державної влади на загальнофедеральному рівні.

При унітарній формі територіального устрою держави існує лише одна конституційна система органів державної влади, осьовим центром якої є її центральні органи влади – президент, парламент, уряд, компетенція яких поширюється на всю територію держави. Водночас у державах з унітарною формою територіального устрою досить характерним є взаємозв'язок між центральними та місцевими органами державної влади. Унітарність передбачає централізацію всієї організаційної структури державного управління, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. До того ж централізм, як стверджує А.Ф. Мельник, виявляється у різній мірі та різних формах, аж до призначення центральними органами своїх представників для управління адміністративно-територіальними одиницями замість виборних органів влади [114, с. 94]. На думку російського ученого С.Д. Валентея, центральна влада у федерації, на відміну від унітарної держави, не може відмінити рішень місцевої влади, за умови, якщо вони не суперечить конституційному законодавству, проте в унітарній державі така можливість цілком реальна, зокрема в силу передчасності чи

небажаності прийнятого рішення тощо [102, с. 249]. Можливість відміни центральними органами державної влади правових актів, прийнятих місцевими органами влади, зачасти, закріплюється на конституційному рівні. Наприклад, Президент України, згідно п. 16 ст. 106 Конституції України, наділений повноваженнями скасовувати акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим у разі їх невідповідності Конституції чи законам України. Формально-юридичною ознакою унітарної держави, на відміну від федеративних, є неможливість обмеження повноважень центральних органів влади місцевими органами публічної влади [115, с. 142].

Водночас зауважимо, що двох абсолютно однакових унітарних держав у світі немає, оскільки у кожній із них існує своя специфіка організації та діяльності як центральних, так і місцевих органів державної влади. Разом з тим, в унітарній державі створюється вертикаль органів державної виконавчої влади, які знаходяться в чіткій субординаційній підпорядкованості. Це означає, що в унітарній державі може бути лише один уряд, один глава держави тощо. У таких державах існує чітка система правоохоронних органів, управління якими здійснюється з центру, на основі базового законодавчого акта (актів), наприклад, Закону України «Про міліцію» від 20 грудня 1990 р. [116]. Натомість у системі поліції США відсутній єдиний керівний орган, а також немає єдиного законодавчого акта, який би регулював діяльність поліції в масштабах всієї країни [117, с. 257].

У сучасних федераціях світу, за винятком Федеративної Республіки Коморські острова, історично склався двопалатний парламент [118, с. 164], проте в унітарних державах, як правило, функціонує однопалатний парламент. На думку професора В.М. Шаповала, саме однопалатний парламент історично вважався проявом унітаризму [110, с. 142]. Проте виникає питання: однопалатний парламент відповідає правовій природі унітарних держав чи ні. На нашу думку відповідь не може бути однозначною, оскільки сьогодні понад 80 відсотків країн світу за формою державного устрою є унітарними, проте відрізняються одна від одної за територіальним поширенням, кількістю населення, географічним розташуванням, соціально-економічним розвитком, виборчими системами та інше. Разом з тим, у

контексті висвітлення даного питання ми не будемо вдаватися до загальнотеоретичних дискусій щодо пріоритетності одно- чи двопалатного парламенту, проте зробимо акцент на можливій об'єктивізації двопалатного парламенту в унітарних державах.

Зауважимо, що двопалатний парламент опосередковує як політичне (нижня палата формується політичними партіями), так і територіальне (верхня палата – представниками адміністративно-територіальних одиниць) представництво в органі законодавчої влади. Вітчизняний досвід показує, що відсутність двопалатного парламенту в унітарній Україні в умовах пропорційної виборчої системи опосередковує регіоналізацію політичних партій. Відтак, порушується принцип організації та функціонування парламенту як загальнонаціонального представницького органу. Тому з цієї позиції можна продукувати ідею об'єктивізації двопалатного парламенту в унітарних державах, що й зроблено в таких державах як Франція, Італія, Польща та інших. Проте неефективність двопалатного парламенту є очевидною у територіально невеликих унітарних державах із відносним однонаціональним складом населення (Монако, Науру, Португалія та ін.). Таким чином, унітарність держави не може бути визначальним чинником щодо утворення одно- чи двопалатного парламенту, оскільки мають враховуватися, насамперед, такі важливі складові елементи держави як територія, національний склад, політична складова та інші.

Єдине громадянство є наступною, тобто третьою, важливою ознакою унітарної держави. Відомо, що громадянство – це постійний, взаємний і правовий зв'язок, який виникає між особою і державою та виражається у взаємних правах та обов'язках, зокрема особа зобов'язана дотримуватися Конституції та законів України, а держава – піклуватися про свого громадянина незалежно від місця його перебування. В Україні, згідно ст. 4 Конституції України, існує єдине громадянство. Принцип єдиного громадянства закріплений у ст. 2 Закону України «Про громадянство України» [119]. Сутність принципу єдиного громадянства полягає в тому, що він виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць, зокрема громадянства Автономної Республіки Крим,

областей тощо. Крім того, якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Варто наголосити, що принцип єдиного громадянства, який міцно утвердився в унітарних державах, відповідає вимогам Конвенції про скорочення випадків багатогромадянства від 6 травня 1963 р., яка регламентує можливість втрати громадянства за умови набуття громадянства іншої держави.

Четвертою ознакою унітарних держав, на нашу думку, є єдина система законодавства, осьовим центром якої є державна конституція. Аналіз спеціальної літератури показав, що деякі учені-теоретики до ознак унітарної держави, крім єдиної системи законодавства, також відносять і єдину систему права. Саме такої позиції дотримуються вітчизняні вчені Н.М. Пархоменко [120, с. 133], А.Ф. Мельник [114, с. 94] та інші. Думається, що така позиція не є безспірною. Зауважимо, що в юриспруденції поняття «система права» трактується як «система всіх чинних юридичних норм певної держави» [121, с. 307]. «Структура системи права, – на думку професора П.М. Рабіновича, – це об'єктивно зумовлена внутрішня організація права певної держави, яка полягає в єдності і погодженості всіх юридичних норм та в їх розподілі за галузями права та інститутами права» [122, с. 118]. Відтак, змістовне наповнення зазначених понять дає підстави стверджувати, що система права не є ознакою суто унітарної держави, оскільки федераціям також властива єдина система права. Так, на думку М.С. Кельмана, О.Г. Мурашина та Н.М. Хоми, однією із ознак федерації є єдина система права, проте суб'єкти федерації можуть мати і свої правові підсистеми [101, с. 103]. Разом з тим, наявність правових підсистем у суб'єктів федерації не суперечить принципу єдності правової системи федеративних держав. Отже, можна зробити висновок, оскільки система права є об'єктивно зумовлена внутрішня організація права окремо взятої національної держави, то немає жодних підстав уважати, що ознака єдиної системи права властива винятково унітарним державам.

Єдина система законодавства дійсно становить системоутворюючу юридичну основу унітарної держави. Під системою законодавства в юриспруденції розуміють

сукупність упорядкованих певним чином законів та інших нормативно-правових актів держави [121, с. 306]. Уся система нормативно-правових, у тому числі й законодавчих, актів унітарної держави ґрунтується на єдиній загальнодержавній конституції. Конституція є юридичним вираженням суверенної волі народу, який є єдиним джерелом влади у демократичній державі.

Загалом поняття «конституція» є багатограним правовим інститутом, який в науці конституційного права трактується по-різному, а саме: 1) нормативно виражений порядок організації і здійснення державного владарювання; 2) сукупність писаних правових актів (законів і судових прецедентів) та джерел звичаєвого характеру (конституційних звичаїв і конституційних угод), які регулюють сферу державно-політичних відносин владарювання; 3) основний закон, єдиний нормативний акт найвищої сили чи кілька таких актів, які регламентують засади функціонування політичної системи суспільства, встановлюють засади державного ладу, порядок формування, організації і діяльності ключових ланок державного механізму, визначають принципи територіальної організації держави, закріплюють основи правового статусу фізичної особи, її взаємовідносин з державою; 4) у науці конституційного права – система обмежень втручання державної влади в життя громадянського суспільства, особистості, встановлена шляхом проголошення прав і свобод людини та громадянина і визначення їх юридичних гарантій [121, с. 183].

З огляду на зазначене, звернімося до змістовного наповнення національного Основного Закону. На нашу думку, Конституція унітарної України – це єдиний нормативно-правовий акт, який має найвищу юридичну силу, є основним законом держави і суспільства, регламентує найважливіші і найзагальніші суспільні відносини, приймається і доповнюється за спеціально визначеною законодавством процедурою, має особливу систему державних гарантій. Більше того, Конституція України становить основне джерело не лише конституційного права, але й іншого галузевого права в цілому, зокрема кримінального, адміністративного, сімейного та іншого. Дійсно, згідно ч. 2 ст. 8 Конституції України, закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

По-суті, закони та інші нормативно-правові акти, які приймаються на основі, в межах та у відповідність з конституцією держави покликані конкретизувати конституційно-правові норми і принципи, оскільки вони є, ніби, нормативно-логічним продовженням Основного Закону. Крім того, в конституціях, зазвичай, закріплюється унітарність держави, наприклад, у ст. 1 Конституції Білорусі від 15 березня 1994 р. зазначено: «Республіка Білорусь – унітарна демократична соціальна правова держава», Конституція Польської республіки від 2 квітня 1997 р. у ст. 3 регламентує «Польська Республіка є унітарною державою».

У більшості унітарних держав діє одна конституція, проте у складних унітарних державах може бути прийнята ще й конституція відповідного автономного утворення. Наприклад, в Україні, крім загальнодержавної Конституції України, діє Конституція Автономної Республіки Крим, яка була прийнята у формі постанови Верховною Радою Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 р. і затверджена Законом України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня 1998 р., прийнятим Верховною Радою України. Такий спосіб прийняття конституції означає, що в Україні є тільки один парламент – Верховна Рада України, тоді як Верховна Рада Автономної Республіки Крим має статус представницького органу, оскільки «представляє інтереси громадян, спільні інтереси населення, територіальних громад, місцевого самоврядування, АРК у цілому» [123, с. 467]. Крім того, Автономна Республіка Крим, як зазначено у ст. 1 Конституції Автономної Республіки Крим, є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання.

Отже, можна зробити висновок, незважаючи на те, що в Україні, яка за формою державного устрою, є унітарною державою, діє дві конституції – Конституція України і Конституція Автономної Республіки Крим, проте остання в юридичному співвідношенні підпорядковується першій і не може їй суперечити, оскільки прийнята на основі, в межах і у відповідність із Конституцією України. Відтак, важливою ознакою унітарної держави є єдина система законодавства, осьовим центром якої є єдина загальнодержавна конституція.

Наступною, тобто п'ятою ознакою унітарної держави, на наше переконання, є єдина судова система. Аналіз спеціальної літератури показав, що думки учених-теоретиків, у контексті дослідження даного питання, можна виокремити у два відносно самостійних напрямки. Перша група учених, зокрема А.Ю. Олійник [124, с. 90], М.І. Малишко [125, с. 336] та інші не виокремлюють єдину судову систему як самостійну ознаку унітарної держави.

Натомість інша група учених – Л.В. Авраменко, В.М. Безчастний, М.С. Кельман, О.Г. Мурашин, О.В. Петришин, М.В. Цвік та інші [101, с. 103; 98, с. 154; 126, с. 112] визнають єдину судову систему невід'ємною ознакою унітарної держави. Ми дотримуємося такої ж точки зору, позаяк уважаємо, що єдина судова система є невід'ємною особливістю унітарних держав. Суб'єкти федерації можуть мати свою власну систему судових органів, що є недопустимим в унітарних державах. Правосуддя у федераціях, як правило, належить до компетенції членів федерації і лише на вершині ієрархії діють один чи декілька федеральних судів. Така судова система діє у ФРН, Швейцарії, Бразилії. Проте в Аргентині, Мексиці та США, як стверджують французькі учені Р. Давид і К. Жоффре-Спінозі, конкурують дві судові системи – штатна (провінційна), з одного боку, і федеративна (загальнодержавна) – з іншого [21, с. 114-115]. Система судових органів в унітарних державах чітко прив'язана до адміністративно-територіального устрою, крім того, вона має чітку вертикальну структуру. Отже, в унітарних державах, на відміну від федерацій, існує єдина судова система, а правосуддя здійснюється у межах централізованої системи на підставі єдиних норм матеріального та процесуального права, що цілком відповідає правовій природі унітаризму.

Шостою ознакою унітарних держав, на нашу думку, є єдина система органів конституційного контролю. Повноцінне утвердження на сучасному етапі згаданих органів опосередковує необхідність дослідження їхньої структурної побудови з огляду на ту чи іншу форму устрою, яка утвердилася у конкретній державі. Варто зауважити, що більшість учених-теоретиків не виокремлюють єдину систему органів конституційного контролю в самостійну ознаку унітарних держав. І це, на нашу думку, можна пояснити багатьма чинниками, чи не найголовніший із них

полягає в тому, що не у всіх країнах світу функціонують органи конституційної юрисдикції, наприклад, Ватикан. І все ж, аналіз тенденцій сучасного державотворення дає підстави стверджувати, що інститут конституційної юрисдикції є невід'ємною гарантією утвердження демократичної і правової держави. Відтак, однією з основних ознак унітарної держави, як стверджує вітчизняний правознавець О.І. Січкарьов, убачається в тому, що за унітарної форми територіального устрою «діє єдина структура органів конституційного контролю (нагляду)» [99, с. 88]. Ми вважаємо цю думку слушною. Дійсно, у федеративних державах, поряд із загальнонаціональним органом конституційної юрисдикції, можуть створюватися відповідні органи і на рівні суб'єктів федерацій. Наприклад, згідно ч. 1 ст. 94 Конституції ФРН від 23 травня 1949 р., Федеральний конституційний суд обирається Бундестагом і Бундесратом. Крім того, створюються Конституційні суди земель, які обираються парламентами земель – ландтагами. Відтак, у ФРН існує дворівнева система органів конституційного контролю – загальнодержавна і суб'єктів федерацій. Натомість у державах з унітарною формою територіального устрою орган конституційного контролю створюється і функціонує лише на загальнодержавному рівні, зокрема Конституційний Суд в Італії (статті 134-137 Конституції Італії), Конституційний Трибунал у Польщі (статті 188-197 Конституції Польської Республіки від 2 квітня 1997 р.) [127] тощо. Отже, єдність органів конституційного контролю є беззаперечною ознакою демократичних держав з унітарною формою територіального устрою.

Наступною, тобто сьомою ознакою унітарних держав є централізована одноканальна система оподаткування. Варто зауважити, що оподаткування є одним із основних інструментів, який, виконуючи фіскальну (формує бюджетні надходження) та економічну функцію (стимулює чи стримує економічний розвиток, посилює або зменшує нагромадження капіталу, розширює чи звужує платоспроможність населення), забезпечує ефективне державне регулювання економіки. Майже у всіх країнах світу передбачений і законодавчо регламентований інститут державного оподаткування, проте існують приємні винятки, наприклад, у такій економічно розвинутій державі, як Об'єднані Арабські Емірати, система



державного оподаткування не передбачена. І все ж, податки – це «обов'язкові платежі, які стягуються у державний бюджет у визначених законодавством розмірах та встановлені строки» [128, с. 205]. В унітарних державах, на відміну від федеративних, існує відповідна специфіка системи оподаткування. Так, якщо у федераціях існує двоканальна система податків, зміст якої полягає у тому, що поряд із загальнофедеральними податками, функціонує податкова система суб'єктів федерації. Натомість у державах з унітарною формою територіального устрою функціонує одноканальна система податків. Це означає, що всі податкові надходження концентруються у центрі, а звідти централізовано розподіляються. Отже, одновекторна система оподаткування в державах з унітарною формою територіального устрою має свою специфіку, тому відмінна від тієї, що існує у федераціях.

Аналіз спеціальної літератури показав, що деякі учені визначають єдину грошову систему як ознаку унітарної держави [115, с. 142]. На нашу думку, така позиція є помилковою. В юриспруденції грошова система держави, як стверджує Н.К. Ісаєва, трактується як форма організації грошового обігу країни, встановлена державою за допомогою правових норм [129, с. 650-651]. Більше того, грошова система, яка існує у тій чи іншій країні, складається історично і не залежить від форми територіального устрою певної держави. Практика показує, що грошова система в межах державного кордону певної країни єдина, незважаючи на те, яка форма територіального устрою там утвердилася – унітарна чи федеративна. Дійсно, у кожній державі світу функціонує своя національна валюта. Відома вітчизняна правознавиця Л.К. Воронова визначає термін «валюта» (італ. *valuta* – ціна, вартість) як платіжний засіб (грошова одиниця) певної держави, зокрема українська гривня, долар США тощо [130, с. 413]. На думку О.Г. Мурашина і М.С. Кельмана єдина національна валюта є невід'ємною ознакою як унітарних, так і федеративних держав, натомість у конфедераціях у кожного суб'єкта зберігається власна грошова одиниця або за домовленістю суб'єктів вводиться в обіг нова спільна валюта [101, с. 103]. Таким чином, доходимо висновку, що єдина грошова система не є ознакою винятково унітарної держави, оскільки це є загальна ознака держави в цілому.

Восьмою ознакою унітарної держави є те, що у міжнародних відносинах вона виступає єдиним цілим. Саме такої точки зору дотримується цілий ряд вітчизняних учених-теоретиків, зокрема В.В. Копейчиков, А.М. Колодій, С.Л. Лисенков, О.Д. Тихомиров, Н.М. Пархоменко та інші [95, с. 73; 120, с. 133]. Ми переконані, що така думка має раціональний зміст, проте потребує відповідного обґрунтування. Звичайно, що згадана ознака унітарної держави продукується із загальновизнаної системи ознак держави в цілому. Дійсно, держава є самодостатньою тільки за умов наявності у неї державного суверенітету. Будь-яка держава незалежно від її територіального поширення, географічного розміщення, чисельності населення, кількості національних меншин, форми правління, устрою чи режиму повинна володіти суверенітетом. Зауважимо, що державний суверенітет – це верховенство, єдність та недоторканість державної влади, її рівноправність та незалежність у відносинах з іншими державами. Наявність державного суверенітету опосередковує об'єктивну можливість держави мати відповідні суверенні права, наприклад, право виступати від імені народу своєї держави, право оголошення війни і миру, право приймати закони, право визначати зовнішню і внутрішню політику держави, право формувати державні органи, право визначати державну символіку, виняткове право встановлювати і збирати податки тощо. Відтак, реальність інституту державного суверенітету є важливою передумовою рівноправності певної країни у відносинах з іншими державами.

Державний суверенітет умовно можна поділити на внутрішній та зовнішній. Якщо внутрішній суверенітет вказує на монопольність, неподільність і єдність державної влади у межах певного державного кордону, то зовнішній суверенітет опосередковує визнання окремої держави іншими країнами світу, а також де-юре рівноправне партнерство у міжнародних відносинах з іншими країнами. Заради справедливості зауважимо, що державний суверенітет є необхідною умовою утвердження будь-якої держави, незважаючи на її федеративну чи унітарну форму територіального устрою.

Відтак, виникає питання: у чому полягає особливість відносин, які виникають між унітарною державою, з одного боку, та іншими країнами світу, з іншого, у

контексті розвитку міжнародної співпраці і чи існує специфіка такої співпраці федеративних держав з іншими країнами світу, якщо так, то в чому полягає змістовна відмінність між унітарними та федеративними державами у даному спрямуванні. З метою об'єктивізації відповіді на поставлені питання доцільно звернутися до конституційного законодавства федеративних та унітарних держав. Так, згідно ст. 117 Конституції Італійської Республіки, яка за формою територіального устрою є унітарною, «держава володіє правом виняткового законодавства щодо визначення зовнішньої політики і міжнародних відносин держави, відносин держави з Європейським союзом» [127]. Крім того, держава Іспанія, яка є складною унітарною державою, згідно ст. 149 Конституції Королівства Іспанії від 27 грудня 1978 р., «володіє винятковою компетенцією у сфері міжнародних відносин». Аналогічні конституційні норми ми знайдемо також і в конституціях інших унітарних держав. Натомість, згідно п. 3 ст. 127 Конституції Бельгії від 17 лютого 1994 р., суб'єкти федерації, тобто Ради Французької співдружності і Фламандської співдружності, уповноважені регулювати декретом як «співробітництво між співдружностями, а також міжнародне співробітництво, включаючи укладення договорів». До компетенції національної влади, згідно п. 2 ст. 60 Конституції Республіки Венесуела від 11 квітня 1953 р., входить вирішення міжнародних відносин. Разом з тим, суб'єкти федерації Венесуели – штати – можуть брати участь у міжнародних відносинах, проте не мають права, згідно ч. 1 ст. 17 Конституції Венесуели, укласти угоди про зовнішні займи. У контексті дослідження повноважень суб'єктів федерацій у сфері міжнародного представництва доцільно звернутися до законодавства інших держав, зокрема Швейцарії. Союзна конституція Швейцарії від 18 квітня 1999 р. наділяє кантони великим обсягом повноважень у сфері організації підготовки і прийняття зовнішньополітичних рішень. Так, згідно ч. 3 ст. 55 Конституції Швейцарії, «позиціям кантонів приділяється особлива увага, у випадку коли це стосується їхньої компетенції. У таких випадках кантони належним чином беруть участь у міжнародних переговорах». Крім того, Конституція Швейцарії у ч. 1 ст. 56 визначила, що кантони мають право самостійно укласти міжнародні договори.

Змістовно близькі повноваження у сфері міжнародних відносин також мають суб'єкти таких федерацій як Канада, США, ФРН тощо. Наприклад, німецька земля Баварія уклала угоду про охорону природного середовища в Альпах зі швейцарськими кантонами [118, с. 162].

Зазначене дає можливість зробити відповідні висновки, а саме:

1) федеративні держави можуть бути представлені у міжнародних відносинах з іншими країнами або міжнародними організаціями на двох рівнях: союзному (загальнодержавному) і федеративному (на рівні суб'єктів федерації);

2) незважаючи на те, що суб'єкти федерацій не є самодостатніми суб'єктами міжнародного права, проте, на відміну від адміністративно-територіальних одиниць унітарних держав, у міжнародних договірних відносинах можуть, в законодавчо визначених межах, виступати самостійно, залишаючи за федеральною владою право контролю за здійсненням зовнішньої політики;

3) держави з унітарною формою територіального устрою у сфері міжнародних відносин виступають централізовано, тобто законодавчо регламентоване представництво здійснюється винятково на загальнодержавному рівні.

Відтак, це підтверджує нашу позицію, що однією з ознак унітарної держави є цілісність, монолітність і централізованість у міжнародних відносинах.

У вітчизняній юридичній літературі зустрічаються й інші наукові пропозиції щодо виокремлення тих чи інших ознак унітарних держав, зокрема вітчизняний правник А.Ю. Олійник вважає, що невід'ємною ознакою простої (унітарної) держави є єдина загальнодержавна символіка [124, с. 90]. Ми вважаємо згадану точку зору помилковою. Аналіз наукових праць як вітчизняних, так і зарубіжних учених-теоретиків показує, що правники виокремлюють державні символи лише у контексті визначення загальних ознак суверенної держави. В юриспруденції прийнято вважати, що державні символи визначаються як встановлені конституцією або спеціальними законами особливі розпізнавальні знаки конкретної держави, які уособлюють її суверенітет, мають ідеологічний зміст та історичне коріння. Змістовне наповнення даного поняття вказує на те, що державні символи є загальною ознакою будь-якої суверенної держави, незалежно від того, яка форма

територіального устрою історично склалася у межах відповідного державного кордону. Будь-яка країна має свої державні символи, якими традиційно є гімн, прапор і герб.

Відомо, що у федеративних державах суб'єкти федерацій також мають свої символи, правове закріплення яких може здійснюватися на рівні федеративних конституцій. Разом з тим, згідно зі ст. 22 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., територіальні громади сіл, селищ, міст можуть мати власну символіку (герб, прапор тощо), яка відображає їх історичні, культурні, соціально-економічні та інші місцеві особливості і традиції [131]. Крім того, з урахуванням пропозицій органів місцевого самоврядування сіл, селищ, міст районними, обласними радами може бути затверджена символіка відповідно району, області. Водночас зміст, опис та порядок використання символіки територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей визначаються відповідною радою згідно із згаданим законом.

Отже, як федеративні, так і унітарні держави мають багаторівневу офіційну символіку. Обов'язковою є загальнодержавна символіка, яка затверджується, як правило, конституційно-правовими нормами. Наприклад, ч. 1 ст. 20 Конституції України визначила: «Державними символами України є Державний Прапор України, Державний Герб України і Державний Гімн України». Проте як суб'єкти федерацій, так і відповідні адміністративно-територіальні одиниці можуть мати свої офіційні знаки, які відобразатимуть ідеологічне, політичне, інформаційне, соціальне, національне та інше підґрунтя утворення та функціонування тих чи інших територіальних складових елементів держави. Відтак, віднесення державних символів до ознак суто унітарної держави, на нашу думку, є помилковим, оскільки не відповідає правовій дійсності.

Підсумовуючи зауважимо, що виокремлені ознаки унітарної держави складають цілісну систему, яка, в умовах посилення тенденцій централізації чи децентралізації державної влади, може бути змінена, як в сторону збільшення цих ознак, так і їх зменшення.

Наступним важливим блоком питань, які у контексті даного дослідження, потребують належного вивчення та обґрунтування стосуються проблеми інституціоналізації унітарної держави. Насамперед, звернімося до змістовного трактування даної дефініції. Поняття «інституціоналізація» (з лат. *institutum* означає устрій, установа) можна трактувати як у широкому загальнотеоретичному, так і у вузькому правовому значеннях. У широкому розумінні інституціоналізація – це процес виокремлення, формування і закріплення правових, державних, економічних, організаційних, культурних, релігійних та інших структур для задоволення суспільних потреб, у вузькому правовому – це процес визначення та нормативного закріплення відповідних державно-правових відносин (інститутів). Зауважимо, що інститут – це система суспільних відносин, урегульованих змістовно близькими нормами права, наприклад, інститут державного устрою, інститут територіального устрою держави, інститут народовладдя тощо.

Сутнісна цінність інституціоналізації полягає в тому, що вона: 1) забезпечує відносну стабільність тих чи інших суспільних відносин; 2) зазвичай нормативно закріплює змістовне наповнення того чи іншого державно-правового інституту, наприклад, державний кордон; 3) виокремлює нові суспільно важливі відносини, які є соціально значимими в умовах державно-правової дійсності; 4) вказує на відповідну векторну спрямованість державної діяльності; 5) надає тим чи іншим суспільним відносинам статусу де-юре, завдяки чому виникає новий конституційно-правовий інститут, наприклад, інститут місцевого самоврядування (ст. 47) [132]; 6) збагачує систему права новими інститутами, відтак впливає на її формування.

Об'єктивна необхідність інституціоналізації на національному ґрунті унітарної форми територіального устрою опосередкована принципом верховенства закону, який, з огляду на ст. 8 Конституції України, є логічним продовженням принципу верховенства права. На нашу думку, правова цінність і значимість інституціоналізації унітарної форми політико-територіального устрою полягає у визначенні вектору розвитку держави, зокрема, в частині відносин, які визначають: а) порядок організації, функціонування і характер взаємодії загальнодержавних і

місцевих органів публічної влади; б) порядок поділу території держави на відповідні адміністративно-територіальні одиниці і співвідношення влади між ними.

Отже, інституціоналізація унітарної держави – це нормативне закріплення структури держави, співвідношення загальнодержавної та місцевої публічної влади, а також способу її адміністративно-територіального поділу.

З огляду на те, що в Європі прийнято виокремлювати романо-германський, скандинавський і англо-саксонський тип правових систем, актуалізується необхідність здійснення правового аналізу способів інституціоналізації унітарної форми територіального устрою.

Аналіз нормативної бази країн романо-германської правової сім'ї показав, що інституціоналізація унітарності держави може здійснюватися в різний спосіб. По-перше, здебільшого інституціоналізація унітарності держави закріплюється конституційно у вигляді прямої вказівки на унітарну форму територіального устрою. Згідно ч. 2 ст. 2 Конституції України «Україна є унітарною державою». «Республіка Албанія – унітарна, неподільна держава» зазначено у п. 2 ст. 1 Конституції Республіки Албанія від 21 жовтня 1998 р. Конституція Польської Республіки від 2 квітня 1997 р. у ст. 3 визначила «Польська Республіка є унітарною державою». Водночас зауважимо, що, зазвичай, конституційні норми не розкривають нормативного визначення поняття «унітарна держава». Проте іноді, як зауважує В.М. Шаповал, у них застережені певні особливості владарювання у зв'язку з відповідною організацією державної території [133, с. 113]. Наприклад, у ст. 6 Конституції Португальської Республіки від 2 квітня 1976 р. зазначено: «Держава є унітарною і поважає у своїй організації і діяльності автономний режим островів і принципи субсидіарності, автономії місцевих органів влади і демократичну децентралізацію державного управління».

По-друге, інституціоналізація унітарності держави може встановлюватися за змістом конституційних норм, які визначають загальні характеристики держави. Так, про унітарну форму територіального устрою держави непрямо свідчать конституційні визначення держави як «єдиної», «неподільної», «єдиної і неподільної» тощо. Визначення держави як «єдиної» міститься у конституціях

Болгарії, Португалії, Чехії тощо. Наприклад, «Республіка Болгарія – єдина держава з місцевим самоврядуванням. У ній не допускаються автономні територіальні утворення» зазначено у п. 1 ст. 2 Конституції Республіки Болгарії від 13 липня 1991 р. Вказівка на неподільність держави міститься у конституційних нормах Франції, Люксембургу і Македонії. Так, ст. 1 Конституційного закону від 4 серпня 1995 р. регламентує: «Франція є неподільною, світською, демократичною і соціальною Республікою». Визначення «єдиної і неподільної» держави міститься у конституціях Молдови, Словенії, Румунії, Хорватії тощо. Наприклад, згідно ч. 1 ст. 1 Конституції Молдови від 29 липня 1994 р. «Республіка Молдова – суверенна і незалежна, єдина і неподільна держава». У ч. 1 ст. 1 Конституції Румунії від 21 листопада 1991 р. зазначено «Румунія – національна, суверена і незалежна, єдина і неподільна держава». «Республіка Хорватія – єдина і неподільна, демократична і соціальна держава» – зазначено у ст. 1 Конституції Хорватії від 22 грудня 1990 р. Водночас Конституція Князівства Ліхтенштейн від 5 жовтня 1921 р. визначила, що «Князівство Ліхтенштейн складає шляхом об'єднання двох своїх частин Вадуц і Шелленберг неподільне і невід'ємне ціле».

По-третє, інституціоналізація унітарності держави може закріплюватися і через конституційні норми, які визначають адміністративно-територіальний устрій держави. Наприклад, Конституція Королівства Нідерландів від 17 лютого 1983 р. не містить жодної прямої вказівки на унітарність держави, проте форма її державного устрою визначена ст. 132, в якій зазначено: «Адміністративно-територіальний устрій провінцій і муніципалітетів, а також склад і повноваження органів провінцій і муніципалітетів встановлюється Актом парламенту».

Процес інституціоналізації унітарної форми територіального устрою в країнах скандинавської правової сім'ї як за формою, так і за змістом є близьким до країн романо-германської правової сім'ї. Так, у § 1 Конституції Норвежського Королівства від 17 травня 1814 р. (в редакції Закону від 18 листопада 1905 р.) зазначено: «Норвежське Королівство є вільною, незалежною, неподільною і невідчужуваною державою», Основний закон Фінляндії від 11 червня 1999 р. у § 4 регламентує: «Територія Фінляндії неподільна».



Для англо-саксонської правової системи, до якої належить Великобританія, властивий дещо інший порядок інституціоналізації унітарної форми територіального устрою. Це пов'язано з тим, що для даної правової системи закон не є основним джерелом права, а відсутність єдиної конституції компенсується низкою інших різновидів правових актів, до яких належать статuti [134, с. 196-197]. Відтак, через відсутність єдиної конституції правова регламентація унітарної форми територіального устрою Великобританії знаходить об'єктивізацію в статутах держави.

Підсумовуючи зазначене, доходимо висновку, що інституціоналізація унітарної держави здійснюється на конституційному рівні і може мати як пряму, так і непряму форми. Пряма форма опосередковує безпосередню вказівку у конституційній нормі на унітарну форму територіального устрою держави. Непряма форма – об'єктивується у змістовному наповненні конституційних норм, які: а) характеризують державу як «єдину», «неподільну», «неподільну та невід'ємну» і т.п.; б) встановлюють унітарну форму територіального устрою через визначення системи адміністративно-територіального поділу держави. Водночас інституціоналізація унітарної держави може здійснюється на статутному (законодавчому) рівні.

Отже, підсумовуючи зазначене вище, доходимо наступних висновків:

– унітарна держава – це такий вид форми державного устрою, за якого проста, єдина держава не знає внутрішнього територіального поділу або ж поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не володіють суверенними правами, проте можуть мати статус автономних державних утворень;

– визначено, що основну систему ознак унітарних держав становлять:

а) територія держави поділена на адміністративно-територіальні одиниці, які не наділені державним суверенітетом; б) єдина структура державного апарату, компетенція якого поширюється на всю територію держави; в) єдине громадянство; г) єдина система законодавства, осередком якої є єдина державна конституція; д) єдина судова система; е) єдина система органів конституційного

контролю; е) одноканальна система оподаткування; є) у міжнародних відносинах виступає єдиним цілим;

– виокремлені ознаки унітарної держави в умовах посилення тенденцій централізації чи децентралізації державної влади, може бути змінена, як в сторону збільшення цих ознак, так і їх зменшення;

– територіальний устрій унітарної держави формується у результаті взаємоузгодженої єдності об'єктивних складових, а саме: історичного, географічного, етнічного, економічного, демографічного чинників, проте зазначений перелік таких складових є невичерпним і може бути доповнений іншими чинниками, наприклад, екологічним, політичним тощо;

– поняття «унітаризм» необхідно трактувати, насамперед, як принцип державного устрою. Сутнісна значимість принципу «унітаризм» убачається в централізації, яка обов'язково знаходить свій вияв у сфері державної влади та управління, а також може знаходити відповідну об'єктивізацію в економічній, культурній, соціальній та інших сферах державно-суспільного життя;

– відсутність двопалатного парламенту в унітарній Україні в умовах пропорційної виборчої системи опосередковує регіоналізацію політичних партій, що призводить до порушення принципу організації та функціонування парламенту як загальнонаціонального представницького органу;

– інституціоналізація унітарної держави – це нормативне закріплення структури держави, співвідношення загальнодержавної та місцевої публічної влади, а також способу її адміністративно-територіального поділу.

## 2.2. Види унітарних держав

На геополітичній карті світу унітарна форма територіально-політичної організації держави є переважаючою. Вона властива, як стверджує О.Д. Лазор, 169 країнам світу [135, с. 327]. Така багатоманітність та множинність унітарної форми територіального устрою держав опосередковує необхідність структуризації наукових знань про них, інакше кажучи, постає питання необхідності їх класифікації. Варто зауважити, що найскладнішим питанням у дослідженні унітарних держав є питання їх класифікації, тобто групування, поділу, систематизування за певними критеріями. Проблематика класифікації держав з унітарною формою територіального устрою пов'язана з багатьма чинниками, серед яких ступінь та обсяг централізації чи децентралізації публічної влади, характер взаємовідносин між центральними та місцевими органами влади, порядок організації та діяльності органів місцевого самоврядування, ступінь самостійності місцевих самоврядних органів у вирішенні питань відповідного територіального значення, наявність чи відсутність автономних утворень у державі, географічне поширення держави, наприклад, острівні частини держави, зазвичай, наділені правовим статусом територіальної автономії тощо.

Дійсно, з унітарною формою територіального устрою держави взаємопов'язана специфіка організації та функціонування як центральних, так і місцевих органів публічної влади. Функціональна діяльність цих органів охоплює всі сторони і напрямки державно-суспільного життя, тому відносно важко знайти єдиний критерій класифікації унітарних держав, або цілісну систему таких критеріїв. І все ж таки, виокремлення єдиної системи об'єктивних критеріїв класифікації держав з унітарною формою територіального устрою дозволить не лише дослідити їх видову багатоманітність, але й розкрити змістовне наповнення того чи іншого виду унітарних держав, що дозволить виявити їх позитивні чи негативні сторони, а, відтак, знайти шляхи оптимізації організації та змістовного функціонування унітарної держави як цілісного політико-територіального утворення.

Ми вважаємо, що найбільш оптимальним варіантом є класифікація унітарних держав за такими критеріями:

- 1) за характером територіального устрою держави;
- 2) за статусом адміністративно-територіальних одиниць;
- 3) за ступенем централізації державного управління.

Доцільність застосування виокремлених критеріїв у процесі дослідження унітарних держав опосередковує можливість: а) об'єктивно розкрити їх правову сутність; б) висвітлити їх видову багатоманітність як з позицій організації та діяльності публічної влади у державі, так і з огляду законодавчо закріпленого обсягу повноважень центральних і місцевих органів влади; в) визначити ступінь централізації у сфері державного управління; г) вивчити багатогранний зарубіжний досвід у контексті взаємодії центральних та місцевих органів влади; г) сформулювати відповідні теоретичні висновки та внести пропозиції до національного законодавства задля підвищення ефективності державного управління в умовах непорушності демократичних цінностей.

За характером територіального устрою унітарні держави поділяються на прості та складні. Водночас аналіз джерельної бази показав, що в юридичній літературі терміни «проста держава» і «складна держава» трактуються у декількох значеннях. Зауважимо, що специфіка територіальної організації держави опосередковує відповідну форму державного устрою. З огляду на це, теорія науки держави і права розрізняє просту та складну форми державного устрою. Проста держава – це унітарна держава, яка, як зазначалося, не має всередині відокремлених державних утворень, які володіють політичною самостійністю. Натомість складна держава – це держава, яка складається з відокремлених державних утворень, що користуються певною політичною самостійністю.

В юриспруденції утвердилося загальнотеоретичне доктринальне положення, що складними державами є федерації та конфедерації, проте деякі вчені сюди відносять ще й імперію [124, с. 90]. Відтак, за формою державного устрою країни світу поділяються на два види: прості (унітарні) і складні (федерації, конфедерації). Відтак, такий поділ держав відбувається на міждержавному рівні. Це по-перше. По-

друге, видова багатоманітність унітарних держав, з огляду на специфіку їхнього територіального влаштування, настільки велика, що опосередковує необхідність ще й внутрішнього їх поділу на прості та складні. Відтак, тут класифікація держав здійснюється на унітарнодержавному рівні. Таким чином, на доктринальному рівні теорія держави і права, практично, виокремлює дворівневу систему, так званих «простих» і «складних» держав. Ми вважаємо такий підхід слушним, тому підтримуємо таку концептуальну позицію. Проте задля чіткого розуміння загальної сутності «простих» і «складних» держав, вважаємо за необхідне виокремити два рівні їхньої класифікації, таких як міждержавний та унітарнодержавний.

З огляду на тематику дисертаційного дослідження, розглянемо видову сутність «простих» і «складних» держав саме на унітарнодержавному рівні. Аналіз спеціальної літератури показав, що наукові позиції як вітчизняних, так і зарубіжних учених-правознавців у сфері дослідження такого різновиду унітарних держав можна виокремити у три відносно самостійних напрямки.

Перша група учених не лише констатує поділ унітарних держав на прості і складні, але й виокремлює (називає) критерій, на основі якого здійснюється така класифікація. Наприклад, вітчизняний учений В.В. Кравченко стверджує, що залежно від наявності чи відсутності у складі держав з унітарною формою територіального устрою «державоподібних територіальних утворень (автономних одиниць)» вони поділяються на прості і складні. Територія простої унітарної держави поділяється лише на адміністративно-територіальні одиниці, тоді як складна унітарна держава у своєму складі має автономні територіальні одиниці» [136, с. 86-87]. Натомість інші учені, зокрема О.В. Совгиря та Н.Г. Шукліна, не називають критерій класифікації унітарних держав за ознаками складності їх територіального влаштування, проте констатують такий поділ. Зауважимо, що вони, як і В.В. Кравченко, розрізняють прості унітарні держави, які утворюються адміністративно-територіальними одиницями, та складні, в яких існують певні автономні територіальні утворення [137, с. 534]. Третя група учених здійснює дослідження унітарної держави лише в рамках міждержавного рівня, тобто вони не здійснюють внутрішню класифікацію унітарних держав на складні та прості. Проте

теоретики держави і права наголошують, що деякі унітарні держави можуть мати автономні утворення [98, с. 165; 120, с. 133-134; 124, с. 90; 122, с. 56]. Відтак, постає загальнотеоретична проблема визначення змістовної сутності простих і складних унітарних держав, що опосередковує необхідність вивчення практичного досвіду функціонування національних унітарних держав.

Дійсно, на унітарнодержавному рівні, як уже зазначалося, доцільно виокремити прості і складні унітарні держави. У науці теорії держави і права проста унітарна держава трактується ученими майже моністично – це держава, яка складається тільки з адміністративно-територіальних одиниць. Ми не заперечуємо такої наукової позиції, проте вважаємо за необхідне змістовно доповнити дане поняття. На нашу думку, проста унітарна держава – це держава, складовими елементами якої є тільки адміністративно-територіальні одиниці (Польща, Таїланд, Алжир) або адміністративно-територіальний поділ таких держав відсутній взагалі (Науру, Тувалу, Бахрейн, Ватикан).

Проте у контексті тематики даного дослідження важливим є питання щодо визначення зв'язку між такими інститутами як адміністративно-територіальні одиниці, з одного боку, і адміністративно-територіальний поділ та адміністративно-територіальний устрій, з іншого.

Аналіз джерельної бази показав, що в юриспруденції продукуються, на перший погляд, дві відносно однакові дефініції – адміністративно-територіальний поділ та адміністративно-територіальний устрій, які використовуються у контексті правової характеристики унітарних держав. Проте виникає питання щодо визначення можливої змістовної різниці чи тотожності згаданих понять.

І так, адміністративно-територіальний поділ – це поділ державної території на окремі частини (адміністративно-територіальні та політико-територіальні одиниці), відповідно до якого будується система місцевих органів державної влади та організоване місцеве самоврядування [107, с. 649]. Тоді як адміністративно-територіальний устрій – це система взаємовідносин вищих та центральних органів державної влади з органами публічної влади адміністративно-територіальних одиниць. Зазначене доводить, що згадані два поняття не тотожні, проте тісно

взаємопов'язані. Більше того, аналіз змістовного наповнення «поділу» та «устрою» наводить нас на думку, що адміністративно-територіальний поділ співвідноситься з адміністративно-територіальним устроєм як форма і зміст.

Переважній більшості унітарних держав властивий відповідний адміністративно-територіальний поділ, проте складовими елементами простої унітарної держави можуть бути винятково адміністративно-територіальні одиниці, яким властива відповідна система ознак, зокрема вони мають рівний правовий статус, не є політико-територіальними одиницями, місцеві представницькі органи влади не наділені законодавчими повноваженнями тощо. Отже, адміністративно-територіальні одиниці є структурними елементами системи адміністративно-територіального устрою простої унітарної держави.

У простих унітарних державах адміністративно-територіальні одиниці можуть мати різну кількість ступенів і ланок. Зазвичай складовими елементами обласної ланки є губернаторства, області, провінції – найбільші адміністративно-територіальні одиниці держави. Останні, у свою чергу, складаються з одиниць районного значення – округів, уїздів, районів тощо. Сільські адміністративні округи, общини, села, селища, муніципальні округи – становлять складові елементи районної ланки. В державах з унітарною формою територіального устрою, зазвичай, існує трьохступенева система адміністративно-територіального поділу (Україна), проте в Болгарії – двоступенева, у Франції – чотирьохступенева.

Складна унітарна держава, на відміну від простої унітарної держави, у своєму складі містить автономні територіальні одиниці, зокрема Україна, Італія тощо. Деякі вітчизняні вчені стверджують, що складна унітарна держава – це така держава, в якій поряд з адміністративно-територіальними одиницями існують і певні автономні територіальні утворення» [137, с. 534]. На нашу думку, дана дефініція має неоднозначне змістовне наповнення, оскільки незрозуміло, носіями якого правового статусу є автономні утворення в унітарних державах. Відтак, виникає питання: чи є автономні територіальні утворення адміністративно-територіальними одиницями держав з унітарною формою територіального устрою, якщо так, то вищезгадане поняття складної унітарної держави не відповідає правовій дійсності.

Нагадаємо, що в юриспруденції адміністративно-територіальна одиниця визначається як частина єдиної території держави, що є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів державної влади, органів самоврядування [112, с. 111]. Водночас, автономія (від грецьк. *autonomia* – незалежність, самоуправління) – це право на самостійне вирішення проблем місцевого значення – здійснювати власний розвиток та управляти процесами суспільного життя, свобода на впровадження на відповідній території самоврядування в обсязі, визначеними державними структурами [135, с. 12]. Дещо ширше трактування поняття «автономія» знаходимо в енциклопедичному словнику – «право самостійно управляти якою-небудь частиною держави, закріплене конституцією або іншими правовими нормами» [102, с. 9]. Відтак, осьовим центром автономії є право відповідних суб'єктів (у даному випадку – такими суб'єктами є адміністративно-територіальні одиниці) самостійно здійснювати управління в законодавчо визначених межах.

Проте для того, щоб сформулювати об'єктивну відповідь на поставлене питання, необхідно звернутися до конституційного законодавства унітарних держав. Конституція Іспанії від 27 грудня 1978 р. у ст. 137 регламентує: «Держава у своїй територіальній організації містить муніципалітети, провінції і автономні співтовариства. Усі ці одиниці користуються автономією у введенні своїх справ». Згідно ст. 7 Конституції Республіки Таджикистан від 6 листопада 1994 р. «Таджикистан складається із Гірсько-Бадахшанської автономної області, областей, міст, районів, селищ міського типу і кишлаків». Водночас Конституція Італії у ст. 114\*(24) встановила: «Комуни, провінції, столичні міста і області є автономними утвореннями із власним статусом, повноваженнями і функціями у відповідності з принципами, встановленими Конституцією» [127].

Отже, аналіз законодавства унітарних держав показав, що конституційні норми відносять територіальні автономії до адміністративно-територіальних одиниць. Крім того, і на доктринальному рівні існує стійка тенденція щодо визнання територіальних автономій відповідними адміністративно-територіальними одиницями зі спеціальним правовим статусом. Так, у контексті даної проблеми



В.М. Шаповал зазначає, що «статус територіальної автономії як адміністративно-територіальної одиниці характеризується певною політичною значущістю» [133, с. 120].

Підсумовуючи зазначене, можемо сформулювати наступне визначення: складна унітарна держава – це держава, складовими елементами якої є адміністративно-територіальні одиниці, частина яких (або всі) мають статус автономних територіальних одиниць.

Змістовне висвітлення складних унітарних держав опосередковує необхідність дослідження такого важливого їх складового елемента як територіальна автономія. Відтак, постає необхідність дослідження наступного кола питань, а саме: у чому полягає змістова сутність і мета (призначення) автономій, якими нормативно-правовими актами встановлюється і регламентується правовий статус автономій, які чинники впливають на феномен їхнього утворення, які різновиди автономій продукуються як на законодавчому, так і на доктринальному рівнях, а також цікавим є питання щодо виокремлення тенденцій «автономізації» чи «деавтономізації» у контексті сучасного державотворення.

Насамперед варто зауважити, що територіальна автономія – це не територія, а відповідний правовий статус, в основі якого лежить законодавчо закріплений обсяг прав і обов'язків, предметів відання завдяки чому визначається місце і роль тих чи інших суб'єктів адміністративно-територіального устрою в процесі здійснення публічного управління в унітарній державі.

На геополітичній карті світу існує декілька десятків країн, які за формою державного устрою, є складними унітарними державами – Азербайджан, Великобританія, Греція, Грузія, Данія, Іспанія, Італія, Узбекистан, Україна, КНР, Молдова, Португалія, Сербія, Таджикистан, Фінляндія, Шрі-Ланка та інші.

Дійсно, територіальна автономія – це одна із форм об'єктивізації адміністративно-територіального устрою, відповідно до якого в межах унітарної держави утворенні відповідні одиниці з особливим правовим статусом. Загалом статус визначає місце і роль чогось або когось у державі, суспільстві, общині, територіальній громаді, сім'ї тощо. Якщо мова йде про правовий статус (лат. *status* –

становище), то це завжди буде юридично закріплене становище конкретного суб'єкта. Правовий статус того чи іншого суб'єкта відповідних правовідносин визначає певні стандарти його можливостей, які визнаються державою як обов'язкові та корисні для всіх членів соціуму.

З огляду на це, виникає питання: якими нормативно-правовими актами встановлюється і регламентується правовий статус територіальних автономій унітарних держав. Зауважимо, що аналіз профільної джерельної бази опосередковує необхідність виокремлення щонайменше дворівневої системи нормативного закріплення правового статусу автономних територіальних одиниць унітарних держав. Зазвичай статус територіальних автономій визначається конституційними нормами, проте може закріплюватися й іншими нормативно-правовими актами. Так, статус територіальної автономії, як особливої адміністративно-територіальної одиниці, закріплений у конституціях Іспанії, Італії, Португалії, Таджикистану, Фінляндії, Узбекистану тощо. Наприклад, у ч. 2 ст. 6 Конституції Португальської Республіки від 2 квітня 1976 р. зазначено: «Архіпелаги Азорський і Мадейра утворюють автономні області, мають політико-адміністративні статути і власні урядові органи». Інколи конституції можуть допускати можливість утворення адміністративно-територіальних одиниць зі спеціальним статусом. Наприклад, у частинах 3, 4 ст. 3 Конституції Грузії від 24 серпня 1995 р. згадуються Аджарська та Абхазька Автономні Республіки, що опосередковує визнання їх правового статусу як територіальних автономій.

Крім того, спеціальний правовий статус адміністративно-територіальних одиниць може визначатися й іншими нормативно-правовими актами, зокрема, статутами в Іспанії, Португалії, Італії; органічними законами у Молдові та Філіппінах; конституційними законами в Грузії і Таджикистані; звичайними законами в Іспанії та Португалії. Проте в Україні статус територіальної автономії закріплюється не лише Конституцією України, але й Конституцією Автономної Республіки Крим. Відтак, як стверджують українські вчені, «у практиці державного будівництва виник феномен державно-політичної (автономна республіка) та

адміністративно-політичної (автономна область, автономний округ) автономії» [138, с. 618].

У сучасній юриспруденції закріпилися два основні способи ініціювання та прийняття нормативно-правових актів, які визначають відповідний правовий режим територіальних автономій. Зауважимо, що обидва способи передбачають залучення до законодавчого процесу представницьких (законодавчих) органів територіальних автономій. Наприклад, у Португалії представницькі органи автономних утворень розробляють проекти статутів, які потім затверджуються парламентом, тобто Асамблеєю Республіки. Натомість статuti територіальних автономій Італії, як наголошує професор В.М. Шаповал, зазвичай, приймаються їх представницькими органами, після чого можуть бути винесені на місцеві референдуми [133, с. 123].

Відтак, спробуємо виокремити цілісну систему найістотніших ознак територіальних автономій як важливих і невід'ємних елементів адміністративно-територіального устрою складних унітарних держав, а саме:

а) статус територіальних автономій, як різновид адміністративно-територіальних одиниць, повинен мати обов'язкове нормативне закріплення;

б) статус територіальних автономій встановлюється і гарантується конституцією або/та іншими нормативно-правовими актами;

в) адміністративно-територіальні одиниці можуть ініціювати перед державою надання їм статусу територіальної автономії, проте думка «ініціаторів» є лише інформацією для «роздумів», а не приводом до конкретних дій збоку держави, оскільки остаточне рішення у такій ситуації завжди залишається за центром. Інакше кажучи, статус територіальної автономії надається рішенням зверху;

г) статус територіальної автономії надається адміністративно-територіальним одиницям найвищого рівня, тобто областям, округам, регіонам, провінціям тощо. Відтак, надання статусу територіальної автономії «республікам» є швидше винятком, ніж правилом;

г) автономізація адміністративно-територіальних одиниць не порушує принцип унітарної єдності держави, оскільки децентралізація державної влади здійснюється у

визначених сферах суспільного життя і в тих обсягах, які визначені центральною владою;

д) територіальні автономії не є державними утвореннями, оскільки не володіють державним суверенітетом, незважаючи на те, що вони можуть мати власні представницькі органи, органи виконавчої влади тощо;

е) центральна влада залишає за собою право на «перетворення» територіальної автономії на звичайну адміністративно-територіальну одиницю.

Вивчення особливостей державотворчих процесів в історичній прогресії наводить на думку, що останні п'ятдесят років у світі спостерігається відносно стійка тенденція до збільшення кількості складних унітарних держав, тобто таких, які мають територіальні автономії. На доктринальному рівні доведено, що та чи інша форма територіального устрою певної держави не опосередковується суб'єктивними чинниками, оскільки має закономірне та об'єктивне підґрунтя. Відтак, знову постає питання: чим викликана об'єктивна необхідність збільшення кількості складних унітарних держав, у чому полягають їх переваги перед простими унітарними державами, чи, скажімо, перед федераціями. Інакше кажучи, постає необхідність визначення мети створення територіальних автономій.

На нашу думку, першопричиною надання тим чи іншим адміністративно-територіальним одиницям статусу територіальних автономій опосередкована необхідністю не тільки забезпечення, але й розширення демократичних начал у сфері державного управління в умовах збереження унітарної форми територіального устрою. По-суті, завдяки децентралізації у багатьох країнах зберігається унітарна єдність держави. Проте результатом децентралізації державної влади може бути як автономізація, так і федералізація. Професор О. Яценко ще на початку ХХ ст. наголошував, що потрібно чітко відрізнити федералізацію від децентралізації, а федеративні штати від децентралізованих автономних областей унітарної держави. Сутнісна відмінність між цими правовими явищами полягає у характері влади. При федералізмі, зауважував учений, незалежні частини домовляються й об'єднуються, тобто беруть участь у створенні колективної влади федерального союзу як його органічні складові. Натомість при децентралізації у формі автономії спочатку існує

самостійна, попередньо створена суверенна влада, яка поступається частиною своїх прав окремим територіальним утворенням. Тому автономізація є наступною стадією розвитку після створення централізованої системи влади і не суперечить унітарній формі правління [139, с. 344].

Досить цікавим у контексті даного дослідження є наукові роздуми професора В.М. Гессена, який у своїй науковій праці «Автономія, федерація і національне питання» (1906 р.) поставив питання: «Яким чином зберегти єдність держави і забезпечити достатню самостійність окремих її частин?». Децентралізація – такою була його відповідь на поставлене ним питання. «Державна наука знає дві основні форми децентралізації державної влади: адміністративну децентралізацію, яка поширюється тільки на область і, в свою чергу, може здійснюватися у формі самоуправління або бути суто бюрократичною, і політична децентралізація, яка поширюється і на законодавство» [16, с. 22-23]. На думку В.М. Гессена, самоврядні органи повинні обиратися на основі загального, рівного, прямого і таємного виборчого права. «Компетенція місцевих закладів повинна поширюватися на всю область управління, за винятком тих спеціальних галузей, які, в умовах сучасного державного життя, обов'язково потребують централізації, наприклад, митного, поштово-телеграфного, акцизного, загального залізнично-дорожного управління і т.п. До відання органів самоуправління повинна відноситися і місцева поліція безпеки і благочиння. Таким чином, діяльність місцевих представників центральної влади повинна, за загальним правилом, полягати не в активному управлінні, а лише в нагляді за законністю діяльності самоврядних органів, з правом передавати постанови, які визнанні незаконними, на розгляд органів адміністративної юстиції, які повинні становити небюрократичні колегії, а незалежні, суто судові, заклади» [16, с. 24-25]. Зауважимо, що наукові напрацювання В.М. Гессена у сфері децентралізації державної влади були далекоглядними і відзначалися новаторським характером, що, безперечно, опосередковує віднесення його наукового доробку до доктринального рівня.

Зауважимо, що одним із способів децентралізації є автономізація. В юриспруденції автономізацію визначають як конституційно закріплене внутрішнє

самоуправління частини території держави [118, с. 156]. Відтак, у контексті дослідження складних унітарних держав важливим є питання щодо визначення відповідного кола чинників, які опосередковують автономізацію адміністративно-територіальних одиниць. На думку М.І. Корнієнка, суб'єктом автономії «може бути територія, яка відрізняється своїми історичними, географічними, економічними, мовно-культурними, релігійними, національно-етнічними та іншими особливостями», а також «визнається територія, що виділяється особливостями побуту та національним складом населення» [138, с. 618]. Ми вважаємо цю думку слушною, проте зауважуємо, що такий перелік чинників може бути доповнений, політичним, демографічним тощо.

Багатогранність адміністративно-територіальних одиниць, наділених статусом автономних утворень, опосередковує необхідність висвітлення їхньої змістовно-структурної класифікації. Аналіз спеціальної юридичної літератури показав, що на доктринальному рівні питання як змістовного наповнення інституту територіальних автономій складних унітарних держав, так і їх класифікації не стали предметом активних наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних учених. З одного боку, такий стан справ ускладнює процес наукового пошуку у даному спрямуванні, а з іншого – полегшує, оскільки на доктринальному рівні не утвердилися моністичні загальнотеоретичні положення щодо виокремлення тих чи інших особливостей змістовного наповнення територіальних автономій, що дає змогу неупереджено здійснювати наукове дослідження з виокремленої проблематики.

І все ж, звернемося до тих небагатьох доктринальних досліджень, які становлять відповідний інтерес у контексті дослідження територіальних автономій як важливих складових елементів унітарної держави. Так, український учений-теоретик М.І. Корнієнко виокремлює два основні підходи у класифікації територіальних автономій – комплексно-територіальний і національно-територіальний [138, с. 617-618]. Інший вітчизняний учений П.М. Рабінович, обстоює ідею класифікації автономій на політичні і територіальні [122, с. 56], проте не розкриває їхнього змістовного наповнення.

Натомість російський учений, професор Ю.І. Лейбо, не лише продукує своє бачення різновидів територіальних автономій унітарних держав, але й наповнює їх відповідним змістом. Так, з огляду на обсяг прав, наданих місцевим органам, учений розрізняє політичну та адміністративну автономії. Політична автономія, на його переконання, передбачає наявність особливого юридичного статусу, закріпленого в спеціальному законодавчому акті, а також право видання законів з питань місцевого значення. Проте органи адміністративної автономії унітарних держав, як зауважує учений, не володіють правом видання місцевих законів, проте їхні права в управлінській сфері дещо ширші, ніж у звичайних адміністративних одиницях, наприклад, органи адміністративної автономії можуть брати участь у розробці законодавчого акта, який буде визначати правий статус даної форми автономії [118, с. 156].

Зауважимо, що у частині класифікації територіальних автономій за ступенем самостійності у вирішенні місцевих справ В.М. Шаповал, подібно професору Ю.І. Лейбо, також виокремлює два види територіальних автономій – політичні та адміністративні. Політичними, як наголошує вітчизняний учений, необхідно визнавати ті автономії, де представницький орган наділений законодавчими повноваженнями, тому такі автономії за функціональною ознакою іноді іменуються законодавчими [133, с. 125].

Натомість адміністративно-територіальні одиниці, що наділені статусом адміністративної автономії, не уповноважені приймати місцеві закони, проте представницькі органи на місцях видають інші нормативні акти в межах повноважень автономії. Відтак, порівняно із звичайними адміністративно-територіальними одиницями права адміністративних автономій в складних унітарних державах є дещо ширшими з урахуванням економічних, географічних, господарських та інших особливостей місцевого населення. Цей вид територіальної автономії є менш поширений в унітарних державах світу порівняно з політичною автономією. Проте зауважимо, що у Китаї такий вид автономії є досить поширеним.

Отже, в науці і практиці державотворення настійно продукується ідея щодо поділу територіальних автономій унітарних держав на політичні та адміністративні.

Ми не заперечуємо такого наукового підходу, проте вважаємо, що зазначений перелік класифікацій складних унітарних держав є неповним, тому відповідний перелік класифікацій має бути доповнений іншими складовими.

На нашу думку, класифікацію територіальних автономій унітарних держав необхідно проводити з обов'язковим урахуванням першопричин необхідності або/чи доцільності їх виникнення. Відомо, що центральна державна влада досить неохоче ділиться зі своїми повноваженнями у сфері здійснення державного управління з іншими суб'єктами публічної влади. Зокрема органами місцевого самоврядування тощо. Практично, децентралізація державної влади, а одним із її видів є територіальна автономізація, досить часто здійснюється з метою самозбереження центральної влади, міцність якої є непорушною в умовах громадського спокою. Відтак, краще поступитися меншим, ніж провокувати у державі громадську нестабільність і політичні заворушення. Проте надання адміністративно-територіальним одиницям статусу територіальних автономій не повинно здійснюватися в довільній формі, оскільки такий «лібералізм» може призвести до втрати унітарної єдності держави. Отже, виокремлення територіальних автономій складних унітарних держав має визначатися об'єктивними причинами, опосередкованими політичною доцільністю.

Дійсно, повинні бути конкретні та об'єктивні причини, завдяки яким опосередковується можливість надання відповідним територіальним утворенням ширших (у порівнянні з іншими адміністративно-територіальними одиницями) повноважень для самостійного вирішення питань внутрішнього самоврядування. Аналіз зарубіжної практики державотворення дає підстави стверджувати, що класифікацію територіальних автономій в унітарних державах доцільно здійснювати з огляду на витоки, тобто передумови їх виникнення, і видове призначення адміністративно-територіальних одиниць, які володіють статусом територіальних автономій.

З огляду на виокремлений критерій можна здійснити класифікацію територіальних автономій складних унітарних держав на два основні види: етнотериторіальні (національно-територіальні) та адміністративно-територіальні.



Етнотериторіальні автономії утворюються в разі компактного територіального проживання національних меншин, які й опосередковують виникнення відповідної автономії. У світі існує чимало унітарних держав, в яких виокремлення територіальних автономій здійснено за національно-територіальною ознакою. Наприклад, у Данії Гренландія заселена ескімосами, в Італії область Трентино-Альто-Адідже становить автономію німецького населення, у Фінляндії Аландські острови заселені шведами, в Іспанії Країна Басків, Каталонія, Галісія наділені статусом територіальних автономій саме за національною ознакою. Отже, в основу створення етнотериторіальних автономій покладений етнічно-національний та мовленнєво-лінгвістичний чинники.

Адміністративно-територіальні автономії утворюється з урахуванням історичних, географічних, економічних, політичних, господарських та інших чинників, які виступають безпосередніми передумовами автономізації тих чи інших адміністративно-територіальних одиниць унітарних держав. Такий вид автономії, на думку вітчизняних учених, створюється, насамперед, з метою децентралізації влади в унітарних державах [133, с. 125]. Таким видом автономії наділені у Португалії Азорські острови та острови Мадейри, у Великобританії – Шотландія та Північна Ірландія тощо. Отже, виокремлення етнотериторіальних та адміністративно-територіальних автономій опосередковує можливість більш повноцінного розкриття змістовної сутності та специфіки здійснення державного управління в складних унітарних державах.

Другий критерій класифікації унітарних держав – за статусом адміністративно-територіальних одиниць. Прийнято вважати, що за цією ознакою унітарні держави поділяються на симетричні та асиметричні. На жаль, в юридичній літературі змістовно вагомих, тобто доктринально значимих, наукових праць, предметом дослідження яких стали б питання сутнісного розуміння симетричних чи асиметричних держав немає. Разом з тим, юриспруденція, час від часу, поповнюється деякими науковими здобутками, в яких учені-теоретики намагаються розкрити своє бачення відповідних різновидів унітарних держав. Так, українські вчені зазначають, що «територіальний устрій унітарних країн може бути

симетричним та асиметричним. При симетричному територіальному устрої територіальні одиниці одного рівня володіють однаковими правами та компетенцією. При асиметричному територіальному устрої територіальні одиниці одного рівня володіють різними правами та компетенцією» [108, с. 74]. Таке трактування вказаних різновидів унітарних держав має відповідну наукову цінність, проте потребує відповідного змістовного доповнення.

Відомо, що деякі унітарні держави не мають адміністративно-територіального поділу, тому виникає питання: до якого різновиду (асиметричних чи симетричних) необхідно віднести такі унітарні держави. Водночас, якщо означені держави не підпадають під визначений критерій, то ставиться під сумнів доцільність його виокремлення. На нашу думку, унітарні держави, в яких відсутній адміністративно-територіальний поділ, є різновидом симетричних держав, які можна найменувати як моносиметричні унітарні держави. Спробуємо аргументувати свою позицію: 1) кожна мінідержава за своїм територіальним поширенням є невеликою, тобто вона є, практично, «прообразом» адміністративно-територіальної одиниці обласного рівня; 2) адміністративно-територіальна одиниця слугує територіальною основою для побудови органів публічного державного управління. У нашому випадку, такою матеріальною основою є загальна територія мінідержави; 3) адміністративно-територіальна єдність та моністичність мінідержави опосередковує однаковість її фактичного та юридичного статусу як відповідного територіального утворення. Отже, моносиметричні унітарні держави – це різновид симетричних унітарних держав.

Симетрична унітарна держава – одна із моделей унітарної держави, при якій адміністративно-територіальні одиниці одного рівня мають однаковий фактичний та юридичний, в тому числі і конституційно-правовий, статус. У науці і практиці державотворення прийнято вважати, що класичним прикладом симетричної унітарної держави є Японія, в якій всі адміністративно-територіальні одиниці мають однаковий правовий статус. Зауважимо, що Конституція Японії від 3 листопада 1946 р., не містить жодних конституційних норм, які б регулювали територіальне влаштування держави, проте питання адміністративно-територіального устрою,

складовими елементами якого є сільські общини, селища, міста, повіти, префектури, урегульовані іншими нормативно-правовими актами, одним з яких є Закон про місцеві автономії від 17 квітня 1947 р. тощо [140, с. 281; 118, с. 709]. Симетричність Японії, як унітарної держави, вбачається у тому, що принцип автономії на законодавчому рівні закріплений для всіх адміністративно-територіальних одиниць [89, с. 169].

Натомість асиметрична унітарна держава – одна із моделей унітарної держави, при якій адміністративно-територіальні одиниці одного рівня мають неоднаковий фактичний та юридичний, в тому числі і конституційно-правовий, статус. Асиметричність унітарної держави формується в результаті історичних, територіальних, географічних, економічних, політичних та інших об'єктивних факторів. Прикладом асиметричної унітарної держави є Україна, Греція, Іспанія, Італія, Португалія, Фінляндія та багато інших держав. В асиметричних унітарних державах, у силу неоднакового правового статусу, адміністративно-територіальні одиниці наділені різним обсягом повноважень у сфері здійснення управління місцевими самоврядними справами.

Загалом, результат, отриманий у порядку класифікації унітарних держав за критерієм визначення статусу їхніх адміністративно-територіальних одиниць, є за своїми кількісними характеристиками «асиметричним», оскільки теорія і практика державознавства позиціонує об'єктивну необхідність утвердження та функціонування переважно асиметричних унітарних держав. Такий процес має цілком об'єктивне підґрунтя, змістовне наповнення якого визначається специфікою економічного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, їх територіальним розташуванням, історичними традиціями, етнічно-національною складовою та іншими факторами, завдяки яким гармонійно поєднуються державні інтереси та інтереси самоврядних одиниць, що опосередковує як демократизацію, так і децентралізацію державної влади.

Третій критерій класифікації унітарних держав – за ступенем централізації державного управління. За цим критерієм унітарні держави поділяються на централізовані, відносно децентралізовані та децентралізовані. Дослідження

унітарних держав під таким кутом зору дозволить встановити ступінь децентралізації державної влади, визначити юридичні та фактичні рамки такої децентралізації, проаналізувати тенденції взаємовідносин центральних та місцевих органів влади тощо.

Зауважимо, що в юридичній літературі учені продукують переважно різні варіанти найменування критерію, згідно з яким унітарні держави класифікуються майже однаково – на централізовані, відносно децентралізовані та децентралізовані. Відомий вітчизняний учений О.Ф. Фрицький пропонує класифікувати унітарні держави з точки зору організації публічної влади. Він характеризує згаданий перелік унітарних держав у такому спрямуванні: централізовані унітарні держави не мають місцевої автономії, а функції влади на місцях здійснюють тільки призначені згори адміністратори. У відносно централізованих унітарних державах поряд із призначеними центром чиновниками діють муніципальні органи, обрані відповідною територіальною громадою. У децентралізованих унітарних державах існує конституційний розподіл повноважень між центральною владою і територіальними одиницями, місцеве управління здійснюють виборні органи місцевих адміністративних одиниць, оскільки тут немає чиновників, призначених урядом [141, с. 455].

Інший український учений С.Є. Саханенко, подібно О.Ф. Фрицькому вважає, що ступінь децентралізації публічної влади можна визначити «з погляду організації публічної влади в територіальному розрізі». У децентралізованих унітарних державах, на думку вченого, існує інститут місцевого самоврядування на кожному рівні територіального поділу. Відносно децентралізованими унітарними державами є такі, у яких вищі територіальні одиниці мають переважно адміністративний характер, інститут місцевого самоврядування створений лише на первинному рівні. У централізованих унітарних державах немає місцевої автономії взагалі, а функції влади на місцях здійснюють тільки призначені зверху адміністратори [108, с. 74].

Зазначена класифікація унітарних держав є прийнятною за умови розкриття змістовної сутності деяких її складових, оскільки форма має бути наповнена відповідним змістом. Так, нечіткою є позиція С.Є. Саханенко щодо змістовної

характеристики відносно унітарних держав, зокрема автор вказує на те, що «інститут місцевого самоврядування створений лише на первинному рівні». Проте у науці муніципального права немає єдиного загальновизнаного підходу щодо виокремлення, так званого «первинного рівня». Це значною мірою пов'язано з тим, що в унітарних державах існує різноступенева (як правило, від двох до чотирьох) система адміністративно-територіального поділу, наприклад, у Франції утвердилася чотирьохступенева система такого поділу. Відтак, важко однозначно визначити, скільки рівнів можна віднести до категорії первинного рівня. Крім того, поняття «адміністративний характер», яким оперує автор, також потребує додаткового змістовного тлумачення.

Натомість інші вітчизняні учені стверджують, що залежно від характеру державних утворень прості (унітарні) держави поділяються на: 1) централізовані – держави, адміністративно-територіальні одиниці яких мають рівний правовий статус (голови місцевих органів влади призначаються центральними органами державної влади – Пакистан, Фінляндія, Данія, Польща); 2) децентралізовані – держави, адміністративно-територіальні одиниці яких наділені певними пільгами із самоврядування (місцеві органи самоврядування обираються населенням, мають значні права у вирішенні проблем місцевого значення) в певній адміністративно-територіальній одиниці; можуть створюватися автономії, які наділяються відповідною самостійністю у сфері правотворчої та адміністративної діяльності в межах компетенції згідно з повноваженнями, що визначені конституцією країни (Україна, Франція) [120, с. 133-134]. Відтак, дана наукова позиція ґрунтується на виокремленні лише двох різновидів унітарної держави – централізованої та децентралізованої, проте залишає поза увагою залишився перехідний (рубіжний) стан децентралізації тих чи інших держав. Думається, що таке бачення даної проблеми є невиправдано спрощеним, оскільки багатогранність форм, способів і засобів здійснення державного управління опосередковує більш змістовну класифікацію унітарних держав.

Такі вітчизняні учені як Л.В. Авраменко, О.В. Петришин, М.В. Цвік дійшли висновку, що унітарні держави за ступенем залежності місцевих органів від

центральної влади поділяються на централізовані, децентралізовані та змішані. У централізованих унітарних державах, як зауважують учені, місцеві органи державної влади очолюють керівники, призначені з центру, крім того, самоврядні органи підпорядковуються центру, проте децентралізовані унітарні держави мають значну самостійність у вирішенні питань місцевого життя, а у змішаних – присутні ознаки централізації і децентралізації [126, с. 112-113]. Такий науковий підхід опосередковує загальне розуміння проблеми, що досліджується, проте не розкриває багатогранність її змістовного наповнення.

В юриспруденції продукуються й інші наукові позиції не лише в напрямку виокремлення відповідних критеріїв класифікації унітарних держав, але й під кутом зору визначення їх різновидів. Такі вітчизняні вчені як В.Ф. Мелащенко та В.В. Молдован стверджують, що унітарні держави різняться між собою рівнем централізації, яка виступає в двох формах: бюрократичній та демократичній. Бюрократична унітарна держава, на переконання учених, за формою правління і політичним режимом, як правило, є уособленням тоталітаризму та авторитаризму, досить далеких від справжньої демократії, проте демократичні унітарні держави створюють необхідні умови для розвитку політичних, економічних, правових та інших інститутів [142, с. 259]. Така наукова позиція авторів вказує на видову невичерпність класифікацій унітарних держав, у даному випадку осьовим центром такої класифікації виступають форми і засоби здійснення державного управління, тобто це не що інше як форма державного режиму.

Проте більш детально зупинимося на критерії, завдяки якому учені здійснюють відповідну класифікацію унітарних держав на централізовані, децентралізовані та відносно централізовані. Так, на думку М.С. Кельмана, О.Г. Мурашина та інших учених, класифікацію необхідно здійснювати «залежно від ступеня централізації», завдяки якому унітарні держави можна поділити на кілька підвидів: держави, в яких відсутні виборні місцеві органи, а керівництво на місцях здійснюється урядовцями, призначеними з центру; держави, в яких місцеві органи управління обираються, але вони поставлені під контроль представників центральної влади; держави, в яких виборні органи управління перебувають під опосередкованим контролем

центральної влади; держави, в яких органи місцевого самоврядування наділені найширшими повноваженнями у вирішенні питань економічного, соціального та культурно-духовного розвитку; унітарні держави з адміністративно-територіальними автономіями [101, с. 104].

Думається, що запропонований згаданими ученими критерій є не зовсім коректним, оскільки відразу виникає питання: залежно від ступеня централізації чого? Для того, щоб правильно обрати орієнтири наукового пошуку і отримати об'єктивний результат, необхідно чітко визначити відповідні засади такого пошуку. Тому, ми переконані, що даний критерій необхідно змістовно доповнити, і класифікацію унітарних держав доцільно здійснювати за ступенем централізації державного управління.

Змістовно близькими до запропонованої нами позиції є наукові обґрунтування, продюзовані іншими вітчизняними ученими, котрі пропонують класифікувати унітарні держави «залежно від ступеня централізації управління» [136, с. 87]. На нашу думку, такий критерій класифікації унітарних держав необхідно уточнити, тобто вказати і тим самим підкреслити, що йдеться саме про державне управління. Відтак, залежно від ступеня централізації управління, В.В. Кравченко класифікує унітарні держави на централізовані, децентралізовані та відносно децентралізовані. У централізованій унітарній державі, як зауважує учений, управління на всіх субнаціональних (нижчих загальнодержавного) територіальних рівнях здійснюється адміністрацією, що призначається вищим органом виконавчої влади. У децентралізованій унітарній державі відсутні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, і на всіх субнаціональних рівнях функціонують органи місцевого самоврядування. Відносно децентралізовані унітарні держави поєднують пряме державне управління на місцях із місцевим самоврядуванням: на обласному та районному рівнях одночасно функціонують органи виконавчої влади загальної компетенції та органи місцевого самоврядування [136, с. 87]. Запропоновані загальнотеоретичні обґрунтування різновидів унітарних держав, безперечно, заслуговують на увагу, проте вагомим недоліком такого наукового пошуку є відносна абстрактність, оскільки В.В. Кравченко поза належною увагою залишив

емпіричну базу. Заради справедливості зауважимо, що відірваність теоретичних положень і висновків від емпіричної реальності червоною ниткою проходить крізь наукові праці як вітчизняних, так і зарубіжних учених.

На наше глибоке переконання, теоретичні висновки щодо здійснення класифікації унітарних держав повинні базуватися не лише на доктринальних постулатах, які міцно утвердилися в юриспруденції, але й тих здобутках, які мають місце в практичному державотворенні. Зазначене опосередковує здійснення наукового пошуку у контексті нерозривного взаємозв'язку теорії та практики. Крім того, процес дослідження різновидів унітарних держав має базуватися на чіткому методологічному підґрунті, в основі якого мають бути, насамперед, методи аналізу та синтезу, дедукції та індукції, які передбачають сходження від конкретного до загального і від загального до конкретного. Відтак, у контексті здійснення класифікації унітарних держав, з огляду на ступінь децентралізації державного управління, мають аналізуватися як правовідносини у сфері взаємозв'язку державних та місцевих органів влади, так і видова специфіка залежності останніх органів від перших, що дозволить визначити основні тенденції сучасного державотворення.

Аналіз наукових праць вищезгаданих та й інших учених, а також опрацювання профільного нормативного законодавства простих національних країн, наводить на думку, що найбільш ефективним критерієм класифікації унітарних держав є той, осьовим центром якого виступає централізація державного управління. Дійсно, як зазначалося, учені пропонують різні варіанти найменування критерію в основі якого лежить принцип централізації державної влади, зокрема «з погляду організації публічної влади в територіальному розрізі», «від характеру державних утворень», «за порядком організації публічної влади і характером взаємовідносин центральних і місцевих органів влади», «за ступенем залежності місцевих органів влади від центральної влади» [126, с. 112-113] та інші.

Проте, на нашу думку, виокремлення такого критерію класифікації унітарних держав як за ступенем централізації державного управління опосередковує його найоптимальнішу семантичну чіткість та юридичну однозначність. За означеним



критерієм унітарні держави поділяються на централізовані, децентралізовані та відносно децентралізовані. Спробуємо проаналізувати такий різновид країн як централізовані унітарні держави.

Теорія і практика державознавства опосередковують виокремлення відповідної системи ознак, властивих централізованим унітарним державам:

1) відсутність територіальних утворень, наділених автономними правами. Такі держави, як правило, є мононаціональними, відносно невеликими за своїм територіальним поширенням, крім того, територія держави є неперервною (суцільною), наприклад, у складі держави немає островів. Місцеві автономії відсутні у таких унітарних державах як Судан, Нігер та ін.;

2) якщо такі держави за формою державного правління є республіками, то вони є переважно президентськими, або змішаними (президентсько-парламентськими). У згаданих вище державах (Судан, Нігерія) позиції глави держави є досить сильними, оскільки, згідно з конституціями відповідних держав, президент держави наділений значним обсягом повноважень (Туніс, Малаві);

3) органи місцевого самоврядування можуть бути відсутні взагалі (Чад), або ж управління на місцях здійснюють чиновники, які призначаються центральними органами виконавчої влади. Так, згідно ст. 227 Конституції Гватемали від 1 травня 1956 р., управління департаментом покладається на Губернатора, який призначається Президентом Республіки. «Губернатор є представником та уповноваженим виконавчої влади». Аналіз конституційного законодавства показав, що в деяких європейських країнах органи місцевого самоврядування також відсутні на обласному рівні. Згідно ст. 143 Конституції Болгарії від 13 липня 1991 р. «Обласне управління здійснюється обласним управляючим за сприяння обласної адміністрації. Обласний управляючий призначається Радою міністрів». Такий механізм організації державного механізму на обласному рівні діє в Пакистані, Польщі тощо. Проте Конституція Монголії від 13 січня 1992 р. (ст. 60) визначила: «На території аймака, столиці, сомона, округу, волості, хорону державну владу здійснює префект кожної з цих одиниць» [143]. Відтак, процес формування місцевих

органів влади відбувається за активної і безпосередньої участі центральних органів виконавчої влади;

4) органи місцевого самоврядування функціонують не на всіх рівнях територіального поділу. Вони можуть утворюватися на найнищому рівні – рівні села, селища, общини та ін., або ж середньому рівні – рівні району, повіту (Болгарія) тощо;

5) центральні органи виконавчої влади здійснюють досить жорсткий контроль за функціональною діяльністю органів місцевого самоврядування, в результаті якого можуть скасовуватися акти самоврядних органів. Наприклад, згідно зі ст. 61 Конституції Монголії від 13 січня 1992 р., префект, який призначається Прем'єр-міністром за поданням органів місцевого самоврядування, «має право вето на рішення» органів місцевого самоврядування [143];

б) високий ступінь централізації державного управління, як правило, знаходить об'єктивізацію у, так званих, перехідних країнах, які лише спрямовують державно-політичний курс на відхід від тоталітарного режиму (Індонезія, Болгарія та ін.).

Отже, централізованим унітарним державам властива відповідна система ознак, завдяки яким вони займають свою нішу в системі сучасного державотворення. Кількість таких держав, порівняно з іншими різновидами (відносно децентралізованими, децентралізованими), є найменшим. Дійсно, аналіз конституційного законодавства зарубіжних країн показав тенденцію до децентралізації державного управління, особливо в, так званих, третіх країнах.

Децентралізовані унітарні держави у науці державознавства інколи називають регіональними, оскільки значна частина повноважень передана на місця. Тож спробуємо визначити систему ознак таких унітарних держав:

1) наявність територіальних утворень, наділених у законодавчо визначених межах, відповідною самостійністю у сфері правотворчої та іншої діяльності (Україна, Франція, Фінляндія, Іспанія, Данія та інші). Публічні органи управління територіальних утворень унітарних держав наділяються правовою автономією. На думку М.І. Корнієнка, принцип правової автономії вимагає, щоб самоврядні органи влади на місцях, «по-перше, мали свої власні повноваження, які б не пересікалися

(дублювалися) з повноваженнями державних органів чи інших органів місцевого самоврядування, і, по-друге, в межах цих повноважень місцеве самоврядування та його органи мали б повну свободу дій у здійсненні власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до їх відання» [144]. Відтак, у децентралізованих унітарних державах існує чіткий розподіл повноважень між центральними органами державної влади та місцевою владою адміністративно-територіальних одиниць, що наближує останніх до суб'єктів федерацій;

2) органи місцевого самоврядування в децентралізованих унітарних державах не є агентами держави. Проте децентралізація у формі самоврядування, як зауважує відомий теоретик держави і права Г. Еллінек, є важливим політичним явищем [145, с. 478]. Відтак, значний ступінь самостійності самоврядних органів дозволяє характеризувати децентралізовану унітарну державу як таку, де територіальні громади формують, як стверджують учені, самостійну форму публічної влади [146, с. 421]. Такому різновиду унітарних держав властивий як високий ступінь демократизації державно-суспільного життя, так і зрілість громадянського суспільства (Великобританія);

3) у системі публічного управління обов'язково присутні органи місцевого самоврядування, які обираються членами територіальних громад на основі загального, рівного і прямого виборчого права. Наприклад, згідно ч. 2 ст. 101 Конституції Греції від 11 червня 1975 р. «Органи місцевого управління користуються адміністративною незалежністю. Їхні органи влади обираються шляхом загального і таємного голосування» [147, с. 354];

4) інститут місцевого самоврядування утворюється та функціонує на кожному рівні територіального поділу (Франція, Україна);

5) виборні органи місцевого самоврядування перебувають під опосередкованим контролем центральних владних структур. Так, у ст. 115 Конституції Республіки Македонія від 17 листопада 1991 р. зазначено: «Община є самостійною у виконанні функцій, визначених Конституцією і законом. Контроль за законністю її діяльності здійснює Республіка Македонія» [148].

Таким чином, децентралізація є осьовим центром, на основі якого утворюється та функціонує даний різновид унітарної держави.

Відносно децентралізовані унітарні держави характеризуються системою відповідних ознак, які не дозволяють їх віднести до жодної із зазначених вище форм:

1) на обласному (департамент, регіон) та районному (повіт, воєводство) рівнях існує, так зване, «двовладдя» – коли управління здійснюється як чиновником (префектом, адміністратором), призначеним центральними органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування (ради, мери, хурал), які, зазвичай, формуються через волевиявлення територіальних громад. У такий спосіб поєднується пряме державне управління на місцях із місцевим самоврядуванням. Крім того, «двовладдя» може знайти свою видову об'єктивізацію у способі формування муніципальних органів публічної влади. Наприклад, у Монако органи місцевого самоврядування обираються загальними прямими виборами територіальних громад, проте можуть бути розпущені органами державної виконавчої влади;

2) повноцінно інститут місцевого самоврядування представлений лише на найнищому рівні (село, селище), оскільки тут не створюються органи державної виконавчої влади (Вірменія);

3) державні чиновники законодавчо уповноважені здійснювати як муніципальний нагляд, так і муніципальний контроль за функціональною діяльністю самоврядних органів, що дозволяє чиновникам не лише призупиняти дію правових актів, прийнятих муніципалітетами, але й скасувати їх. Наприклад, Конституція Великого герцогства Люксембург від 17 жовтня 1868 р. (ч. 5 ст. 129) регламентує: «Закон регулює контроль за общинним управлінням. Він може підпорядкувати деякі акти общинних органів схваленню з боку органу контролю і навіть передбачити їх анулювання чи призупинення у разі незаконності чи несумісності із загальними інтересами» [149];

4) обсяг компетенції самоврядних органів є звуженим, порівняно з аналогічними органами в децентралізованих державах.

Аналіз видових ознак унітарних держав показав, що у «чистому вигляді» досить важко визначити централізовані чи децентралізовані унітарні держави, оскільки вони майже завжди містять такі елементи, які за своїм змістовним наповненням властиві відносно децентралізованим унітарним державам. З огляду на це, можна зробити висновок, що у кількісному складі відносно децентралізованих унітарних держав є найбільше.

Важливим чинником, який має беззаперечний вплив на формування того чи іншого різновиду унітарних держав, є порядок формування адміністративно-територіальних одиниць. Спробуємо логічно обґрунтувати таку позицію. Адміністративно-територіальні одиниці, як зауважує учений В.О. Чиркін, можуть співпадати, а можуть і не співпадати з, так званими територіальними колективами, тобто їхнім населенням, уповноваженим обирати свої представницькі органи місцевого самоврядування [89, с. 165]. Такий стан справ опосередковує те, що на доктринальному рівні виокремлюють два основні шляхи формування адміністративно-територіальних одиниць унітарних держав – неприродний (штучний) та природний (історичний).

Неприродний шлях формування адміністративно-територіальних одиниць має штучний характер, оскільки вони створюються «зверху», тобто силою нормативно-правових актів держави, яка, з огляду на ті чи інші чинники, здійснює поділ держави на певні територіальні одиниці. Система управління у «штучних» адміністративно-територіальних одиницях може здійснюватися одночасно і виборними колегіальними органами, і посадовими особами, за умови, якщо такі одиниці отримують статус територіальних колективів (територіальних громад), або ж відповідні адміністративні посади займають чиновники – губернатори, префекти та інші, які здійснюють управління на місцях. Місцеві чиновники призначаються центральною владою – президентом, урядом, прем'єр-міністром, відповідними міністрами тощо.

Натомість природний шлях формування адміністративно-територіальних одиниць має глибоке історичне коріння, оскільки витoki їхнього створення сягають періоду виникнення і формування самих держав. Вважається, що першоосновою

створення таких адміністративно-територіальних одиниць були невеликі поселення людей, об'єднаних між собою спільними виробничими зв'язками, торгівлею, побутом, культурою і т.д., які згодом перетворилися у відповідні населені пункти. Населений пункт – частина комплексно заселеної території держави, яка має власну назву та відносно сталий склад населення, утворилася внаслідок господарської, виробничої та іншої соціальної діяльності і зареєстрована в передбаченому законодавством порядку. Проте хутори та невеликі поселення, що мають тимчасовий характер, як правило, не складають самостійну адміністративно-територіальну одиницю, а входять до складу тих адміністративно-територіальних одиниць, на території яких вони розташовані. Проте частина невеликих поселень з часом перетворилася у великі багатомільйонні населені пункти, проте і дотепер вони мають правовий статус комун або муніципальних утворень (Франція).

Віддавна у таких поселеннях для вирішення нагальних військових, господарських, торговельних та інших справ збиралися наймудріші і найкращі представники общини, які відігравали винятково важливу роль в управлінні місцевими справами. З поступовим розвитком демократичних державно-правових традицій утвердилася практика утворення та функціонування виборних органів місцевого публічного самоуправління. Такими самоврядними органами могли бути ради, муніципалітети, муніципальні комітети, на чолі яких стояли виборні посадові особи, наприклад, бургомістри, мери, голови представницьких органів місцевих рад тощо.

Таким чином, в адміністративно-територіальних одиницях, які за порядком формування є неприродними, тобто штучними, спостерігається, як правило, високий ступінь централізації державної, оскільки управління місцевими справами здійснюється одночасно і виборними колегіальними органами, і посадовими особами, або ж таке управління є сферою компетенції чиновників, які займають відповідні адміністративні посади на місцях на основі правозастосовних актів, прийнятих центральними органами влади. Це по-перше. По-друге, у тих адміністративно-територіальних одиницях, які утворилися в процесі історичного розвитку, тобто мають природний шлях формування, ступінь централізації

державної влади і залежність місцевих органів влади від центру є мінімальним, оскільки тут функціонують виборні органи місцевого публічного самоуправління, які наділені достатньо великим обсягом повноважень.

Підсумовуючи зазначене вище, можна констатувати:

– оптимальними критеріями класифікації унітарних держав є наступні: а) за характером територіального устрою унітарні держави поділяються на прості і складні; б) за статусом адміністративно-територіальних одиниць унітарні держави поділяються на симетричні та асиметричні; в) за ступенем централізації державного управління унітарні держави поділяються на централізовані, відносно децентралізовані та децентралізовані;

– адміністративно-територіальний поділ та адміністративно-територіальний устрій, які використовуються у контексті правової характеристики унітарних держав, співвідноситься з адміністративно-територіальним устроєм як форма і зміст;

– складна унітарна держава – це держава, складовими елементами якої є адміністративно-територіальні одиниці, частина яких (або всі) мають статус автономних територіальних одиниць;

– територіальна автономія – це не частина території держави, а відповідний правовий статус, в основі якого лежить законодавчо закріплений обсяг прав і обов'язків, предметів відання завдяки чому визначається місце і роль тих чи інших суб'єктів адміністративно-територіального устрою в процесі здійснення публічного управління в унітарній державі;

– цілісну систему ознак територіальних автономій, як важливих і невід'ємних елементів адміністративно-територіального устрою складних унітарних держав, становлять: а) статус територіальних автономій, як різновид адміністративно-територіальних одиниць, повинен мати обов'язкове нормативне закріплення; б) статус територіальних автономій встановлюється і гарантується конституцією або/та іншими нормативно-правовими актами; в) адміністративно-територіальні одиниці можуть ініціювати перед державою надання їм статусу територіальної автономії, проте думка «ініціаторів» є лише інформацією для «роздумів», а не приводом до конкретних дій збоку держави, оскільки остаточне рішення у такій

ситуації завжди залишається за центром. Інакше кажучи, статус територіальної автономії надається рішенням зверху; г) статус територіальної автономії надається адміністративно-територіальним одиницям найвищого рівня, тобто областям, округам, регіонам, провінціям тощо. Відтак, надання статусу територіальної автономії «республікам» є швидше винятком, ніж правилом; г) автономізація адміністративно-територіальних одиниць не порушує принцип унітарної єдності держави, оскільки децентралізація державної влади здійснюється у визначених сферах суспільного життя і в тих обсягах, які визначені центральною владою; д) територіальні автономії не є державними утвореннями, оскільки не володіють державним суверенітетом, незважаючи на те, що вони можуть мати власні представницькі органи, органи виконавчої влади тощо; е) центральна влада залишає за собою право на «перетворення» територіальної автономії на звичайну адміністративно-територіальну одиницю;

– першопричиною надання тим чи іншим адміністративно-територіальним одиницям статусу територіальних автономій опосередкована необхідністю забезпечення і розширення демократичних начал у сфері державного управління в умовах збереження унітарної форми територіального устрою. По-суті, завдяки децентралізації у багатьох країнах зберігається унітарна єдність держави;

– виокремлено два основні види територіальних автономій складних унітарних держав: етнотериторіальні (національно-територіальні) та адміністративно-територіальні.



## Висновки до Розділу II

I. У результаті дослідження поняття та ознак унітарної держави, а також змістовного наповнення інституціоналізації унітарної держави зроблено ряд висновків.

1. Сформоване авторське визначення «унітарної держави» як такого виду форми державного устрою, за якого проста, єдина держава не знає внутрішнього територіального поділу або ж поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не володіють суверенними правами, проте можуть мати статус автономних державних утворень.

2. Визначено, що комплексну систему ознак унітарних держав становлять: а) територія держави поділена на адміністративно-територіальні одиниці, які не наділені державним суверенітетом; б) єдина структура державного апарату, компетенція якого поширюється на всю територію держави; в) єдине громадянство; г) єдина система законодавства, осьовим центром якої є єдина державна конституція; ґ) єдина судова система; д) єдина система органів конституційного контролю; е) одноканальна система оподаткування; є) у міжнародних відносинах виступає єдиним цілим.

3. Доведено, що поняття «унітаризм» необхідно трактувати, насамперед, як принцип державного устрою. Сутнісна значимість такого принципу вбачається в централізації, яка обов'язково знаходить свій вияв у сфері державної влади та управління, а також може знаходити відповідну об'єктивізацію в економічній, культурній, соціальній та інших сферах державно-суспільного життя.

4. Встановлено, що інституціоналізація унітарної держави – це нормативне закріплення структури держави, співвідношення загальнодержавної та місцевої публічної влади, а також способу її адміністративно-територіального поділу.

II. У процесі дослідження різновидів унітарних держав сформульовані відповідні висновки.

1. Визначені оптимальні критерії класифікації унітарних держав: а) за характером територіального устрою унітарні держави поділяються на прості і

складні; б) за статусом адміністративно-територіальних одиниць унітарні держави поділяються на симетричні та асиметричні; в) за ступенем централізації державного управління унітарні держави поділяються на централізовані, відносно децентралізовані та децентралізовані.

2. Доведено, що територіальна автономія – це не частина території держави, а відповідний правовий статус, в основі якого лежить законодавчо закріплений обсяг прав і обов'язків, предметів відання завдяки чому визначається місце і роль тих чи інших суб'єктів адміністративно-територіального устрою в процесі здійснення публічного управління в унітарній державі.

3. Визначено цілісну систему ознак територіальних автономій як важливих і невід'ємних елементів адміністративно-територіального устрою складних унітарних держав.

4. Встановлено, що надання тим чи іншим адміністративно-територіальним одиницям унітарної держави статусу територіальних автономій опосередкована необхідністю забезпечення і розширення демократичних начал у сфері державного управління в умовах збереження унітарної форми територіального устрою, оскільки завдяки децентралізації у багатьох країнах зберігається унітарна єдність держави.

## РОЗДІЛ III

### НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАКРІПЛЕННЯ УНІТАРНОЇ ФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ, ПОЛЬЩІ ТА ІТАЛІЇ

#### 3.1. Правове забезпечення унітарної форми державного устрою держав Європи на прикладі Італії та Польщі

Унітарна форма державного устрою є стійкою формою державно-правового буття. Феномен стійкості унітаризму вбачається у видовій різноманітності його змістовного наповнення, завдяки чому значна частина сучасних унітарних держав досить активно та успішно розвивається в умовах посилення демократичних тенденцій національного державотворення. Зауважимо, в юриспруденції утвердилася теза, що унітарні держави за ступенем своєї демократизації значно поступаються федеративним державам, оскільки останні є більш децентралізовані ніж перші. Децентралізація державної влади є важливою і необхідною умовою повноцінного функціонування унітарних держав у цивілізованому світі. Водночас зазначимо, що способи децентралізації державної влади в сучасних унітарних державах мають свою специфіку, що опосередковано політичними, економічними, мовленнєво-культурними, релігійними, національно-етнічними, історичними, географічними та іншими чинниками.

У контексті тематики нашого дослідження спробуємо визначити змістовну сутність та специфіку правового забезпечення унітарної форми державного устрою окремих європейських держав, зокрема таких як Італія і Польща. Водночас постає логічне питання: чому для порівняльного дослідження різновидів форм державного устрою обрані Італія і Польща, а не якісь інші європейські держави, наприклад, Франція. Остання не тільки за площею територіального поширення є найбільш схожою до України, але й, аналогічно Україні, є президентсько-парламентською республікою, що опосередковує відповідну політико-правову наближеність України та Франції.

У контексті даної проблематики зауважимо, що в деяких європейських державах, до яких належить і Франція, утвердження унітарної форми територіального устрою супроводжувалося проведенням відповідної адміністративно-територіальної реформи. Остання, зачасти, здійснювалося без урахування ряду об'єктивних (економічних, географічних та інших) чинників. Так, відомий учений та громадський діяч О.Д. Градовський (1841-1889 рр.) у своїй праці «Держава і прогрес» писав, що у Франції були «знищені старі провінції і провінційний устрій, а заміна його департаментами – суто механічний поділ держави» [150, с. 205]. Водночас апріорі ми не заперечуємо можливості привнесення на національний ґрунт деякого позитивного французького досвіду, особливо в напрямку децентралізації державної влади в умовах збереження унітаризму.

Проте вважаємо, що для України як за «формою», так і за «духом» є більш близькими традиції унітарного державотворення у таких державах як Італія і Польща. Так, процес поступової регіоналізації України за зовнішнім виразом наближує нашу державу до Італії. Водночас в Україні та Італії область є найбільшою адміністративно-територіальною одиницею. Крім того, в Італії та Польщі, як і в Україні, існує трьохступеневий адміністративно-територіальний поділ. Водночас заслуговує на увагу адміністративно-територіальна реформа, проведена у сусідній Польщі. Завдяки цій реформі Польща трансформувалася в сучасну конкурентоспроможну державу, здатну прийняти політичні, економічні та соціальні виклики Західної Європи. З огляду на те, що Україна географічно становить частину Європи, а також має цілком мотивоване бажання стати інтегрованою частиною європейської спільноти, досвід сусідньої Польщі в контексті адміністративно-територіального реформування, на нашу думку, може стати цінним і на теренах національного державотворення. Вивчаючи та аналізуючи польський досвід реформування державного устрою, необхідно вирізняти дві її основні складові, зокрема територіальну та адміністративну реформи. Відтак, законодавчий і практичний досвід державотворення окреслених держав у результаті творчого

переосмислення може стати відповідним орієнтиром і прикладом у контексті оптимізації унітарної форми державного устрою України.

Італія утворилася в результаті об'єднання розрізнених італійських держав і як єдина держава функціонує з 1870 р. [151, с. 69]. Сьогодні Італія – це високо розвинута децентралізована європейська держава з унітарною формою державного устрою. На переконання російського вченого В.О. Чиркіна, Італія є регіональною державою [89, с. 191]. Зазначимо, що на рівні конституційного законодавства такий державно-правовий інститут як «регіональна держава» нормативно не закріплений, тому його змістовне наповнення має доктринальне походження. Регіональній державі, незважаючи на те, що вона є унітарною за формою державного устрою, властивий надвисокий ступінь децентралізації державної влади, що, з одного боку, уподібнює її до федеративних держав, а з іншого – робить її взірцем утвердження демократії.

Унітарність Італії знаходить нормативне закріплення та об'єктивізацію у ст. 5 Конституції Італійської Республіки від 22 грудня 1947 р. «Єдина і неподільна Республіка визнає місцеві автономії і сприяє їх розвитку, здійснює найширшу адміністративну децентралізацію, поєднує принципи і методи власного законодавства із завданнями автономії і децентралізації» [152]. Згадана Конституція, в рамках збереження унітаризму, не лише визнає місцеву автономію, але й гарантує найширшу адміністративну децентралізацію. Відомий український правознавець О.О. Жилін ще на початку ХХ ст. стверджував: «Коли йдеться про єдину державу, яка складається з певних частин, то одне з двох: або ці частини здійснюють одну загальну волю, єдину владу держави, і тоді ми маємо просту унітарну державу, як би далеко не йшла незалежність або так звана автономія її частин, незважаючи на ступінь її децентралізації. Тут завжди буде або, як говорять французькі письменники, адміністративна децентралізація, або децентралізація у формі областей» [3, с. 89]. Дійсно, конституційні норми і практика державного будівництва, на думку Г.В. Бобилєва, дають підстави розглядати Італію саме як «державу автономних областей» [118, с. 674].

Специфічна особливість унітаризму Італії вбачається й у тому, що статус автономії отримали всі області, а не окремі територіальні утворення, завдяки чому процес автономізації охопив усю країну. Зауважимо, що в адміністративно-територіальному відношенні Італія, як і Україна, поділена на області. Так, згідно зі ст. 131 Конституції Італії, держава складається з двадцяти областей: П'ємонт, Вале д'Аоста, Ломбардія, Трентіно-Альто Адідже, Венето, Фріулі-Венеція Джулія, Лігурія, Емілія-Романія, Тоскана, Умбрія, Марке, Лаціо, Абрुці, Молізе, Кампанія, Апулія, Базіліката, Калабрія, Сіцилія, Сардинія. Водночас ст. 116 Конституції Італії визначила, що такі області як Фріулі-Венеція Джулія, Сицилія, Сардинія, Трентіно-Альто Адідже (Південний Тіроль) і Вале д'Аоста мають особливу форму і умови автономії відповідно до спеціальних статутів, які запроваджені конституційними законами. Ці області мають більш широкую самостійність і автономію, ніж звичайні. Так, представники зазначених п'яти областей можуть бути присутні на засіданнях загальнодержавного уряду і мають право дорадчого голосу, а Сицилія – право вирішального голосу. Отже, Італія поділяється на двадцять автономних областей, з яких п'ятнадцять областей мають правовий статус звичайних автономій, і п'ять – спеціальний правовий статус.

З огляду на це, виникає питання: чим викликана необхідність надання спеціального правового статусу п'яти областям Італії, це, по-перше, і, по-друге, чи може бути використаний досвід такої децентралізації на національному ґрунті державотворення, якщо так, то в який спосіб? Зауважимо, що в науці теорії держави поняття «обласна автономія» трактується як конституційно закріплене внутрішнє самоврядування частини території держави, яка становить одну з двох форм автономії: національно-територіальної або територіальної (етнотериторіальної) [153, с. 421]. Думається, що надання спеціального автономного статусу п'яти згаданим областям Італії має цілком об'єктивне підґрунтя. По-перше, територіальний чинник у процесі автономізації таких областей, як Сицилія і Сардинія, відіграв першочергову роль, оскільки це острівні території. Крім того, ці області, порівняно з розвинутими північними регіонами, були економічно відсталими, що зумовило відповідну специфіку їхнього розвитку. І ще, було враховане, як стверджує

Н.А. Мяловицька, історичне минуле – ці області свого часу були самостійними королівствами [154, с. 16]. По-друге, у трьох інших областях Італії мешкають національні та етнічно-мовні меншини: Вале д'Аоста – франкомовне населення, а у Фріулі-Венеція Джулія – переважно фріульці і словенці, у Трентіно-Альто Адідже (Південний Тіроль) – німецько-австрійське населення. Як стверджує Т.А. Васильєва, найбільш компактно проживає німецькомовне населення, яке зберігає власну мову, культуру і традиції, важко піддається асиміляції і складає понад 50 % від усіх мешканців області [155, с. 31]. Відтак, в Італії утвердилася модель політичної децентралізації, в основу якої покладені базові принципи: етнічно-національної та автономії територіальних колективів у рамках єдиної унітарної держави. Загалом підґрунтя для утворення автономій склали адміністративний і національний принципи з урахуванням історичних, економічних, географічних та інших факторів. З огляду на це, можемо визначити, що специфіка територіальної автономії Італії полягає у поєднанні якостей адміністративної і національної автономій.

Практика показує, що принцип унітарної єдності Італії зберігається і в умовах політичної та адміністративної децентралізації влади. Змістовна сутність політичної децентралізації полягає в тому, що члени територіальних громад та їх виборні органи максимально залучаються до здійснення управління місцевими справами. Наступним і логічним кроком у процесі політико-правової децентралізації є адміністративна децентралізація, яка виражається у структурованому територіально-інституційному відокремленні місцевих органів влади від центральних з наступним розподілом їхніх повноважень і визначенням сфер відання. Під сферами відання, на нашу думку, необхідно розуміти виокремлений суспільний простір, на який поширюється владно-регулюючий вплив органів публічної влади через видання ними законодавчо передбачених нормативно-правових актів.

На нашу думку, автономія областей не порушує унітарної форми територіального устрою Італії, оскільки: 1) правовий статус областей встановлюється не на основі договору між центральною і місцевою владою, а Конституцією Італійської Республіки і статутами областей; 2) статути областей приймаються на основі, у межах та у відповідність з Основним Законом держави і

не можуть йому суперечити; 3) правова автономія областей надається згори, тобто центром, а не внаслідок самоврядного акту територіальної громади, прийнятого, скажімо, на місцевому референдумі. Отже, автономізація унітарної держави можлива лише в умовах посилення демократичних тенденцій розвитку суспільства і держави.

Правовий статус областей Італії, як зазначалося, є неоднаковим. Дійсно, п'ятнадцять областей мають правовий статус звичайних автономій і визначається такий статус єдиними конституційно-правовими нормами, зокрема Главою V «Регіони, провінції, комуни» Конституції Італійської Республіки. Водночас правовий статус інших п'яти областей – різний, оскільки регулюється і гарантується не лише нормами Основного Закону Італії, але й спеціальними конституційними законами, що передбачено ч. 1 ст. 116 Конституції Італії.

Примітно, що практична реалізація ст. 116 згаданої Конституції затягнулася на довгі десятиліття. Так, конституційні закони про спеціальні статuti таких областей як Вале д'Аоста, Трентіно-Альто Адідже (Південний Тіроль), Сицилія і Сардинія були прийняті ще в 1948 р., проте статут Фріулі-Венеція Джулія був затверджений конституційним законом від 31 січня 1963 р. Водночас на особливу увагу заслуговує Конституційний закон від 12 квітня 1989 р., який вніс ряд суттєвих змін до статутів виокремлених областей. Дійсно, завдяки конституційній реформі відбулося розмежування законодавчої компетенції між державою, в особі італійського парламенту, і представницькими органами місцевого самоврядування – обласними радами. Конституція Італії у ч. 2 ст. 117 регламентувала, яке коло питань є сферою виключно державної законодавчої компетенції (зовнішня політика і міжнародні відносини держави, адміністративний устрій і організація держави та відносини з національними меншинами, громадянство і судова юрисдикція, митна справа і соціальне забезпечення та ін.). Водночас, Конституція у ч. 3 ст. 117 регламентує сферу конкуруючого (спільного) законотворення, суб'єктами якого є як держава, так і обласні ради (управління територією, охорона здоров'я, гармонізація державних бюджетів і координація у сферах державних фінансів і податкової системи, цивільні порти і аеродроми та ін.). Варто зауважити, що перелік предметів відання



конкуруючого законодавства після проведення конституційної реформи значно розширився, що надало додаткові можливості відповідним обласним радам самостійно здійснювати управління місцевими справами. Крім того, ч. 4 ст. 117 Конституції Італії встановила інститут залишкових повноважень, що належать областям [156, с. 71-76].

Зауважимо, що принцип конституційного розмежування законодавчої компетенції між центральними та місцевими органами влади досить успішно був привнесений на ґрунт державотворення унітарної Італії, незважаючи на те, що за своєю змістовною сутністю він властивий федеративним державам. З огляду на це, виникає питання: розширення сфер та обсягу законодавчої компетенції обласних рад є позитивним чи негативним досвідом державотворчих процесів унітарної Італії. Думається, що відповідь на поставлене питання є непростюю і має бути багатовимірною. Дійсно, надання повноважень обласним радам в законодавчому порядку вирішувати значне коло питань місцевого значення, безперечно, позиціонує Італію як розвинуту, правову і демократичну державу. І з цим важко не погодитися. Разом з тим, практична реалізація нормативно-правових актів повинна мати відповідну матеріальну основу. Так, поправка до Конституції Італії щодо передачі у відання області питань охорони здоров'я, освіти і контролю за поліцією опозиція розцінила як намагання скинути фінансовий тягар на органи місцевого самоврядування [154, с. 20]. Відтак, виникає проблема децентралізації податкової системи Італії з метою наповнення місцевих бюджетів. Зауважимо, що аналогічна проблема існує і в Україні. Місцеве самоврядування в Україні, як стверджує В.С. Куйбіда, також повинне отримати свої фінансові джерела і не очікувати трансфертів і субвенцій для виконання відповідних повноважень [157, с. 8]. Отже, як в Італії, так і в Україні розширення обсягу компетенції органів місцевого самоврядування має підкріплюватися достатніми фінансовими ресурсами, завдяки чому повноваження самоврядних органів набудуть реального змісту.

Водночас кожна область, згідно ст. 123 Конституції Італії, має власний статут, в якому встановлюється форма правління та основні принципи організації і діяльності області. Статут (лат. *statutum* – постанова, визначення, від *statuere* – ставити,

встановлювати, вирішувати) – це нормативно-правовий акт у внутрішньому державному праві, що регламентує організацію державної влади на рівні територіальної автономії [158, с. 630]. Примітно, що розробка і прийняття статуту здійснюється за участю територіальної громади або її представницького органу. Статут області приймається і змінюється обласною радою шляхом прийняття закону на основі абсолютної більшості її членів, способом ухвалення двох відповідних рішень з інтервалом не менш ніж два місяці. Конституційне законодавство Італії (ч. 3 ст. 123 Конституції) надає право територіальній громаді області винести ухвалення статуту на народний референдум протягом трьох місяців з моменту його опублікування. Проте обласний референдум проводиться за умови, якщо цього вимагає п'ятдесятя частина виборців області або п'ята частина членів обласної ради.

Зауважимо, що Закон України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. також визнає право громадян ініціювати проведення місцевого референдуму. Так, згідно ч. 2 ст. 13 згаданого Закону, місцева Рада народних депутатів призначає місцевий референдум на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі, або на вимогу депутатів, що становлять не менш як половину від загального складу Ради народних депутатів [159]. Порівнюючи змістовне наповнення профільних референтних законодавчих актів України та Італії, приходимо до таких висновків:

1) українське законодавство є більш жорстким з позицій визначення кількісного складу членів територіальних громад, зокрема однієї десятої частини, за ініціативи якої представницькі органи місцевого самоврядування в Україні призначають місцевий референдум, тоді як в Італії такий референдум проводиться за ініціативи лише п'ятдесятої частини виборців;

2) в Україні місцевий референдум може призначатися на вимогу щонайменше половини від загального складу Ради народних депутатів, тоді як в Італії – на вимогу п'ятої частини членів обласної ради;

3) питання, які можуть стати предметом місцевого референдуму за законодавством України та Італії, значно відрізняються за своїм змістовним

наповненням. Зауважимо, що статут області Італії – це, фактично, прообраз місцевої конституції, норми якої регулюють найважливіші питання організації і діяльності обласної публічної влади, натомість законодавство України навіть не передбачає можливості прийняття відповідного правового акта на обласному, а тим більше на районному рівнях. Водночас зауважимо, що в Україні тільки така адміністративно-територіальна одиниця обласного рівня як Автономна Республіка Крим (далі – АРК) має окремий правовий статус, який визначається не тільки Конституцією України, але й Конституцією АРК від 21 жовтня 1998 р. [160]. Верховна Рада АРК на відміну від обласних рад Італії не уповноважена приймати закони, тому Конституція АРК була затверджена Законом України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» від 23 грудня 1998 р. [161]. Натомість центральні органи влади Італії, наприклад, парламент, не уповноважений самостійно, тобто власними нормативно-правовими актами, затверджувати чи скасовувати статuti областей. Такий закон, згідно ч. 2 ст. 123 Конституції Італії, не потребує затвердження і з боку урядового комісара. Натомість уряд Республіки може тільки порушити питання перед Конституційним судом Італії про конституційність статутів протягом тридцяти днів після їх опублікування.

Крім того, члени територіальних громад, згідно ч. 1 ст. 12 Статуту Сицилії, також можуть виступати із законодавчою ініціативою в місцевих муніципалітетах. Так, законопроект в статтях подається до обласної ради, за умови його підпису щонайменше 10 000 осіб, які зареєструвалися для голосування в місцевих виборах.

Зазначене, дає підстави стверджувати, що законодавство Італії, в частині визначення самоврядних прав територіальних громад областей та їх представницьких органів, порівняно з аналогічними інститутами в Україні, є значно ліберальнішим і демократичним за національне законодавство. Такий стан справ опосередковує необхідність, насамперед, формування цілісної загальноправової концепції регіоналізації України в напрямку посилення і розширення самоврядних прав не тільки територіальних громад, але й органів місцевого самоврядування загалом. Водночас паралельно збільшенню обсягу повноважень місцевих органів влади вітчизняне законодавство має посилити їхню відповідальність за результати

своєї діяльності чи бездіяльність. Відтак, демократизація унітарної форми територіального влаштування України повинна мати комплексний характер: по-перше, необхідно прийняти низку нових Законів України, зокрема, «Про територіальні громади», «Про обласні ради», «Про місцеві референдуми» та інші; по-друге, у разі збільшення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування необхідно внести зміни і доповнення до Кримінального кодексу України, Кодексу про адміністративні правопорушення в частині посилення їх відповідальності за функціональну діяльність; по-третє, необхідно в новій редакції прийняти Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо.

Змістовно глибша децентралізація Італії, порівняно з іншими унітарними державами, безперечно, опосередковує відповідну специфіку в процесі організації і функціонування системи місцевих органів публічної влади. Зауважимо, що Італія в адміністративно-територіальному відношенні має трьохступеневий поділ – області, провінції й комуни, відповідно до яких визначається система і структура органів місцевого самоврядування. Правовий статус адміністративно-територіальних одиниць та їх самоврядних органів визначається Конституцією Італії, конституційними та органічними законами, а також статутами областей. Примітно, що в Італії, аналогічно як і в інших унітарних державах, наприклад, Франції, існує вертикальна підпорядкованість органів місцевого самоврядування. Більше того, у кожній області радою приймається статут, який може передбачити автономію на рівні нижчих територіальних одиниць.

В юридичній літературі зацентрована увага на тому, що самостійність областей Італії, особливо зі спеціальним статусом, порівняно з адміністративними підрозділами інших унітарних держав, значно вагоміша [162, с. 32]. Спробуємо проаналізувати видову і змістовну сутність автономної самостійності областей Італії. Зауважимо, що органами областей як зі звичайним, так і спеціальним статусом, згідно чинного законодавства Італії, є рада, джунта та її голова.

Обласні ради (у Сицилії – обласна Асамблея) – це представницькі органи місцевого самоврядування, які під свою відповідальність законодавчо уповноважені здійснювати управління місцевими справами. Обласні ради в Італії, подібно

обласним радам в Україні, обираються членами відповідних територіальних громад. Так, згідно ст. 16 Статуту Вале д'Аоста обласна рада обирається на основі загального, рівного, прямого і таємного голосування [163]. Вибори в обласні ради Італії проводяться за змішаною, тобто пропорційно-мажоритарною системою, де 80% мандатів розподіляється за пропорційною виборчою системою, а 20% – за мажоритарною.

Варто зауважити, що нормативною основою організації і проведення виборів до обласних органів місцевого самоврядування в Італії, на відміну від України, є не тільки загальнодержавна Конституція і закони, але й статuti областей і власні виборчі закони. Саме регіональні нормативно-правові акти встановлюють відповідний кількісний склад обласних рад. Дійсно, кількісний склад обласних рад Італії неоднаковий, оскільки залежить від населення області. Наприклад, обласна Асамблея, згідно ч. 1 ст. 3 Спеціального статуту Сицилії, становить 90 осіб [164], тоді як обласна рада Вале д'Аоста – 35 осіб [163], Сардинії – 80 осіб [165]. Проте неоднаковий кількісний склад обласних рад Італії не впливає на обсяг їхніх повноважень.

Відтак, Італія, зберігаючи унітарну єдність держави, здійснила максимальну децентралізацію державного управління, передавши значний обсяг виборчих повноважень органам місцевого самоврядування, зокрема обласним радам. Варто визнати, що проведення виборів за регіональним законодавством – це прерогатива федеративних, а не унітарних держав. Проте розширення виборчих повноважень обласних рад не руйнує унітарну єдність держави, а навпаки, дозволяє продуктивно врахувати специфіку кожного регіону Італії. Думається, що такий досвід може стати цінним і у контексті національного державотворення.

Важливою ознакою демократизації унітарної Італії є визнання обласних рад суб'єктами законодавчої ініціативи і суб'єктами законодавчої влади. Зазначимо, що Конституція Італії, на відміну від Конституції України, не визначила вичерпного переліку суб'єктів законодавчої ініціативи. Так, згідно ч. 1 ст. 71 Конституції Італії, законодавча ініціатива належить Уряду, кожному з членів палат, а також тим органам та інститутам, яким її надано за конституційним законом. Крім того,

обласні ради Італії, згідно ч. 2 ст. 121 Конституції, визнані суб'єктами законодавчої ініціативи у парламенті. На жаль, обласні ради в Україні позбавлені такого конституційного права.

Водночас зауважимо, що ст. 117 Конституції Італії чітко регламентує перелік суб'єктів законодавчої влади, яку здійснюють «держава та області, виходячи з вимог Конституції і враховуючи право Європейського співтовариства та міжнародні зобов'язання». Законодавчі повноваження областей, як стверджує Т.А. Васильєва, викликали найбільшу дискусію у процесі розробки проекту Конституції Італії, у ході якої було прийняте наступне рішення: обласні ради наділялися правом приймати закони з обмеженого кола питань у відповідності з Конституцією держави і в межах основних принципів, встановлених законами держави [155, с. 22].

Обласні ради можуть приймати закони тільки у тих сферах, які дозволені загальнодержавним і визначені місцевим законодавством. Наприклад, Асамблея, згідно ст. 14 Спеціального статуту Сицилії, наділена законодавчими повноваженнями у таких сферах: сільського і лісового господарства, промисловості і торгівлі, міського планування, громадських робіт (за винятком громадських робіт загальнодержавного значення), туризму і музеїв, збереження антикваріату і творів мистецтва, початкової освіти і навчальних закладів, мисливства і рибальства, упорядкування системи і структури органів місцевої влади, визначення правового статусу робітників і посадових осіб регіону [164].

З огляду на зазначене, виникає питання: чи зберігає унітарну єдність Італія за умови визнання обласних рад суб'єктами законодавчої влади, оскільки за обсягом і змістом повноважень вони максимально наближені до суб'єктів федерацій. Початково зауважимо, що парламент Італії належить до групи парламентів з абсолютно необмеженою компетенцією, позаяк володіє правом приймати закони у будь-якій сфері суспільно-державного буття. До того ж, в юриспруденції утвердилася думка, що до такої групи належать парламенти переважно унітарних, а не федеративних держав (Великобританія, Греція, Японія, Ірландія та ін.) [118, с. 309]. Це по-перше.

По-друге, сутнісне розуміння змістовного наповнення автономії в рамках єдиної держави, як наголошує вітчизняний учений Ю.І. Римаренко, стосується не лише адміністративної, а й інших сфер життя і діяльності, а також деяких питань законодавства [166, с. 333]. Дійсно, сучасна доктрина визнає можливість закріплення законодавчих повноважень за певними адміністративно-територіальними одиницями, які у своїй єдності складають унітарну форму територіального устрою держави. Проте варто визнати, що автономні області Італії здійснюють законотворення за залишковим принципом, оскільки уповноважені здійснювати законотворення у тій сфері, яка спеціально не зарезервована за державою. Відтак, в унітарній державі, як наголошує М.І. Михальченко, самостійність автономії істотно обмежена, а сама автономія не визнається державним утворенням [167, с. 453], проте суб'єкти федерацій за своїм правовим статусом визначаються державними утвореннями.

По-третє, в ієрархічній системі нормативно-правових актів обласні закони стоять нижче законів загальнодержавного парламенту, оскільки закони обласних рад: а) за юридичною силою поступаються тим законам, що приймаються парламентом держави; б) мають локальний, а не загальнодержавний вимір територіального поширення; в) регулюють і охороняють відносини з обмеженого кола питань.

По-четверте, автономні області Італії на відміну від суб'єктів федерацій не уповноважені приймати власні конституції, що на думку В.М. Шаповала, становить суттєву відмінність між означеними суб'єктами законодавчої влади [133, с. 113].

Отже, надання права законодавчої влади областям не порушує унітарної єдності Італії, проте варто визнати, що тут є запозичення з практики федеративних держав. Думається, що законотворчий досвід Італії, в частині розширення суб'єктів законодавчої ініціативи, цілком успішно може бути привнесений і на національний ґрунт законотворення. Відтак, вважаємо за доцільне надати Верховній Раді АРК та обласним радам, які є представницькими органами найкрупніших адміністративно-територіальних одиниць України, право законодавчої ініціативи у Верховній Раді

України, що опосередковує необхідність внесення відповідних змін до Конституції України.

Треступенева система територіального поділу Італії на області, провінції і комуни опосередковує формування відповідної системи органів влади, що включає: представницький орган – рада, виконавчий орган ради – джунта. До складу джунти входять голова, заступники, асесори, де останні здійснюють управління в певній галузі економіки, культури тощо. Важливість джунти в процесі організації управління місцевими справами – беззаперечна, тому члени джунти та її голова обираються на першому засіданні обласної ради із числа радників. Зауважимо, що аналогічні представницькі органи місцевого самоврядування та їх виконавчі комітети функціонують і в Україні, проте обсяг їхніх повноважень, як зазначалося, незрівнянно вужчий.

Надання широких повноважень самоврядним органам Італії опосередковує необхідність здійснення контролю за їхньою діяльністю з боку центральної влади. Дійсно, в Італії утвердилася законодавча практика призначення повноважних представників уряду, які наділяються правом здійснювати адміністративний контроль за діяльністю виборних органів місцевого самоврядування та їхніх виконавчих органів.

Відтак, на відповідних рівнях адміністративно-територіального поділу є представники центральної влади: в області – повноважний комісар, у провінціях – префект. Урядовий комісар призначається декретом президента республіки за поданням глави уряду, погодженим з відповідним міністром. Зауважимо, комісар підкоряється безпосередньо прем'єр-міністрові Італії. Урядовий комісар контролює дії обласної влади і за потреби звертається до уряду із проханням про реагування на відповідні дії чи бездіяльність органів місцевого самоврядування. Крім того, важливим важелем впливу з боку держави на обласні органи влади є надання комісару права візування законів, що приймаються обласною радою.

У провінції представником центральної влади є префект, який відповідає насамперед за громадський порядок і безпеку, тому він входить до системи міністерства внутрішніх справ. Функції представника центральної влади в комунах



виконує голова джунти – сіндако, який хоча й обирається територіальною громадою комуни (до 15 тис. населення) за мажоритарною виборчою системою та в більших – за пропорційною строком на 5 років, проте обов’язково складає присягу префектові, який представляє інтереси держави на місцях. Відтак, сіндако одночасно виконує функції голови комунальної адміністрації та урядового чиновника. Сіндако наділений відповідним обсягом повноважень, зокрема на нього покладаються обов’язки забезпечення введення реєстру актів громадського стану на місцях, складання списку виборців, забезпечення громадського порядку, а також виконання інших обов’язків, зокрема у соціальній сфері, шкільної служби тощо. У 90-ті роки ХХ ст. його функції розширено правом: призначати і звільняти членів джунти (асесорів), генерального директора (менеджера) комуни, інших управлінців.

Отже, в унітарній Італії існує чітка система державного контролю за організацією і діяльністю органів місцевого самоврядування, що дозволяє, з одного боку, покласти на органи місцевого самоврядування широкі повноваження у сфері вирішення найскладніших проблем місцевого значення, зокрема безробіття та його наслідків, соціального забезпечення, боротьби зі злочинністю, благоустрою, а з іншого – втручатися у діяльність органів місцевої влади через застосування конкретних засобів впливу на них, наприклад, дострокове припинення повноважень обласної ради, звільнення за вмотивованим декретом Президента Республіки голови джунти, що прямо передбачено ч. 1 ст. 126 Конституції Італії.

Унітарна форма державного устрою, поряд з Україною та Італією, знайшла відповідну законодавчу та практичну об’єктивізацію і в багатьох інших державах світу, до когорти яких належить і Польща. Так, згідно ст. 3 Конституції від 2 квітня 1997 р. Польська Республіка є унітарною державою [168]. У сучасній Польщі досить цікавий досвід забезпечення унітарної форми державного устрою. Це стало можливим завдяки тому, що в Польщі на рубежі ХХ-ХХІ ст.ст. було проведене системне реформування у сфері адміністративно-територіального устрою. Польські урядовці ініціювали таку реформу в 1997 р. Проведенню реформи передували тривалі політичні консультації та наукові дискусії щодо майбутньої моделі та методів адміністративно-територіального реформування. Так, польський учений В.

Михальський запропонував наступний принцип адміністративно-територіального реформування: а) складання комплексного проекту адміністративно-територіальної одиниці: організація територіального управління, система розселення, врахування усталених просторових зв'язків; б) обговорення проектів з громадою, вивчення та врахування громадської думки; в) додаткові консультації у науковому та політичному середовищах; г) у районах громадського конфлікту вирішення проблеми через проведення референдуму [167, с. 2-6 ].

Зауважимо, що в територіальному відношенні Польща до 1999 р. поділялася на 49 воєводств, 2394 гміни та 247 міст. Проте Закон Республіки Польща «Про впровадження принципового триступеневого територіального поділу держави» від 24 липня 1998 р. встановив новий територіальний устрій. Дійсно, з 1 січня 1999 р. територіальний устрій Польщі зазнав суттєвих змін, у результаті яких країна була поділена на 16 воєводств (województwa), 308 сільських повятов (powiat) і 65 міських повятів (міста наділені статусом повятов), 2489 гмін (gmina) [168]. Отже, у Польщі, як і в Україні, існує триступеневий адміністративно-територіальний поділ: воєводства, повяти і гміни.

Воєводство, згідно ч. 2 ст. 1 Закону Республіки Польща «Про самоврядування воєводства» від 5 червня 1998 р., є найбільшою адміністративно-територіальною одиницею регіональної самоврядної громади [169]. З огляду на досвід територіального поділу Польщі, постає питання: чи доцільно в Україні здійснювати укрупнення областей. Відповідь на поставлене питання повинна мати багатовекторне спрямування. Якщо ж порівняти площу територіального поширення Польщі та України у відповідності з чисельною кількістю найбільших адміністративно-територіальних одиниць, то в середньому у Польщі воєводство охоплює територію майже 19 500 кв/км, тоді як область в Україні – понад 24 000 кв/км. Виходячи з таких позицій, укрупнення областей в Україні видається зайвим. Проте територія є лише матеріальною основою утворення відповідної системи адміністративно-територіальних одиниць. Важливим носієм самоврядних прав у згаданих адміністративно-територіальних одиницях як Польщі, так і України є територіальні громади. Примітно, що чисельність територіальних громад у Польщі

порівняно з Україною має свої переваги. Так, за нашими підрахунками, середній чисельний склад територіальної громади воєводства Польщі становить 2 млн. 375 тис. осіб, тоді як територіальна громада областей України – у середньому 1 млн. 800 тис. осіб. Якщо ж врахувати постійний від’ємний приріст населення України і трудову міграцію, то укрупнення адміністративно-територіальних одиниць набуває об’єктивного підґрунтя. Проте, ми переконанні, що оптимальний вихід з цієї ситуації полягає, насамперед, у державній політиці, спрямованій на подолання явища депопуляції в Україні.

Повят – друга за величиною адміністративно-територіальна одиниця Польщі, до складу якої входять гміни. Міський повят становить місто, населення якого складає понад 100 тис. осіб. Загалом повяти охоплюють відповідну територію, яка пов’язана єдністю виробничих, економічних та інших зв’язків. Гміни – найменша адміністративно-територіальна одиниця Польщі. Гміна може бути сільською, сільсько-міською або міською. При утворенні, об’єднанні, поділі, ліквідації гмін і встановленні їх меж враховується однорідність території з огляду на компактність проживання жителів і цілісність території, а також сталість соціально-економічних зв’язків, що опосередковує можливість виконання відповідних громадських завдань. Зауважимо, що воєводства, повяти і гміни є незалежними одна від одної адміністративно-територіальними одиницями, самостійність яких, згідно ч. 2 ст. 165 Конституції Польща, підлягає судовому захисту. Отже, у результаті проведення зазначеної реформи територія Польщі має триступеневий поділ.

Територіальна реформа Польщі стала основою для адміністративного реформування органів публічного владарювання на місцях. Воєводство, як зазначалося, є найбільшою адміністративно-територіальною одиницею Польщі, тому порядок організації влади на цьому рівні викликає особливий інтерес.

Зауважимо, що представником центрального уряду у воєводстві є воєвода, який очолює урядову адміністрацію на регіональному рівні. Правовий статус воєводи початково був визначений Законом Польщі «Про урядову адміністрацію у воєводстві» від 5 червня 1998 р. [170], а згодом – Законом Польщі «Про воєводу і урядову адміністрацію у воєводстві», прийнятому 23 січня 2009 р. [171]. Згідно зі ст.

б даного закону воєвода призначається та звільняється з посади головою Ради міністрів за поданням міністра, відповідального за справи публічної адміністрації. Кандидатом на посаду воєводи може бути громадянин Польщі, який має диплом магістра (або рівнозначний йому документ про освіту), не менше ніж 3-річний стаж керівної роботи, є повноправним громадянином і має незаплямовану репутацію. Зауважимо, що до повноважень воєводи належать ті питання і предмети відання, які не віднесені законодавством до компетенції інших органів влади. Воєвода, який очолює урядову адміністрацію, уповноважений здійснювати загальний нагляд за дотриманням законності у діяльності органів місцевого самоврядування, що прямо передбачено частинами 1, 2 ст. 71 Конституції Польщі.

Згідно статуту воєводства, який затверджується головою Ради міністрів, визначається структура урядової адміністрації у воєводстві. Так, статут воєводської адміністрації Підляського воєводства регламентує створення відділів нагляду і контролю; фінансів і бюджету; громадської політики; інфраструктури; геодезії і сільського господарства; справ громадян та іноземців; управління європейськими фондами; безпеки і кризового управління; інституції посередництва в сертифікації, а також бюро воєводи; організації і кадрів тощо [172].

До органів місцевого самоврядування на рівні воєводств належать: сеймик воєводства, правління воєводства і маршалок. Сеймик воєводства – це представницький, розпорядчий і контролюючий орган, який обирається на основі загального, рівного і прямого виборчого права, шляхом таємного голосування. Зауважимо, що кількісний склад депутатів сеймику залежить від кількості населення воєводства. Очолює сеймик голова, обраний з числа депутатів сеймику воєводства абсолютною більшістю голосів. Правління воєводства – виконавчий орган місцевого самоврядування на чолі з маршалком воєводства, який обирається з числа депутатів абсолютною більшістю голосів. До базових завдань правління воєводства, як виконавчого органу, належить: виконання ухвал (рішень) сеймику, розробка проекту бюджету і його виконання, розпорядження майном тощо. Основна мета діяльності самоуправління на рівні воєводства, на переконання заступника директора канцелярії сеймику Нижньосілезького воєводства Себастьяна Конського, є,

насамперед, економічний розвиток регіону, спрямований на підвищення рівня життя його мешканців [173]. Для реалізації економічної, соціально-культурної, рекреаційної стратегії розвитку регіону, воєводське самоуправління може отримати кошти з державного бюджету, шляхом укладання спеціальних контрактів з Радою міністрів.

Отже, на рівні воєводств у Польщі поєднано дві адміністративні складові, зокрема місцеве самоврядування та урядова адміністрація. Такий сегмент публічного владарювання на місцях, з одного боку, забезпечує унітарність польської держави, а з іншого – опосередковує взаємозв'язок регіональної політики зі стратегією загальнодержавного розвитку.

Місцеве самоврядування представлене і на інших рівнях адміністративно-територіальних одиниць Польщі, зокрема повітах і гмінах. Наприклад, представницьким органом місцевого самоврядування у повітах є повітові ради, які обираються шляхом загального голосування на виборах. Виконавчими органами повітових рад є повітове правління на чолі зі старостою, який обирається радою повіту. Зауважимо, що нагляд над самоврядними органами повіту і гміни здійснює воєвода. Крім воєводи, таке повноваження має голова Ради міністрів, а щодо фінансових питань – регіональні обрахункові палати (Конституція Польщі, ст. 171). Проте на рівні повіту та гміни відокремлена урядова адміністрація не представлена, що опосередковує зростання кредиту довіри з боку держави до самоврядних органів влади.

До основних недоліків адміністративно-територіального реформування унітарної Польщі необхідно віднести, як стверджує Л.Т. Шевчук, централізовану систему публічних фінансів, яка ускладнює розподіл коштів між гмінами, повітами, воєводствами, зводячи їх до прямих трансфертів з державного бюджету (загальних субвенцій та цільових дотацій), а також неврахування різниці між сільськими та міськими гмінами і різними повітами, тобто різної кількості ресурсів, якими вони можуть розпоряджатися [174, с. 187]. Зазначені реформаторські недоліки сусідньої Польщі обов'язково мають бути взяті до уваги політиками, ученими, економістами

України для того, щоб не допустити подібних помилок у процесі національного реформування.

Проте практика, випробувана часом, показала, що загалом адміністративно-територіальне реформування Польщі є вдалим. Дійсно, в українців сучасна Польща асоціюється з цивілізованою, демократичною та успішною державою, яка за відносно короткий час зуміла стати невід'ємною частиною європейського співтовариства. З огляду на зазначене, постає питання: який досвід реформування унітарної Польщі доцільно привнести на національний ґрунт державотворення задля того, щоб Україна могла стати в один ряд з високорозвинутими країнами світу. Ми переконані, що Україна, як європейська держава, повинна здійснити низку практичних кроків, спрямованих, насамперед, на раціоналізацію публічного управління, а саме:

1. В Україні, подібно Польщі, потрібно реформувати систему органів виконавчої влади на засадах децентралізації і деконцентрації владних повноважень і ресурсів. Необхідно визначити базові засади організації виконавчої влади на основі неупередженого розмежування функцій її основних носіїв, перерозподілу повноважень між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх, оскільки органи місцевого самоврядування максимально наближені до територіальних громад – основних споживачів публічно-управлінських послуг, знають специфіку місцевих проблем і можуть детерміновано їх вирішувати. З огляду на це, має бути скасована практика централізованого прийняття рішень з того кола питань, які можуть бути вирішені обласними радами. Відтак, центральний уряд може делегувати частину своїх повноважень самоврядним органам влади на місцях, зокрема, виконавчим комітетам.

2. Органи місцевого самоврядування Польщі на усіх трьох рівнях адміністративно-територіального поділу (воєводство, повят, гміна) є господарями на виокремленій території, оскільки наділені широким колом повноважень у сфері здійснення управління на місцях, а держава через своїх агентів здійснює лише контрольні-наглядові функції за їхньою діяльністю. Відтак, як зауважує відомий вітчизняний учений М.І. Корнієнко: «Ось чому необхідно вітати пропозиції про

необхідність запровадження у системі місцевого самоврядування власних виконавчих органів: районних, обласних, Київської, Севастопольської міських рад, а також створення замість місцевих державних адміністрацій урядових інституцій з контрольно-наглядовими функціями на рівні АР Крим та областей нашої держави» [175, с. 247]. З огляду на це, виникає необхідність посилення повноважень районних та обласних виконавчих комітетів представницьких органів місцевого самоврядування.

3. Надати право обласним радам України приймати статuti областей, в яких мають бути визначені не лише основні засади організації та діяльності самоврядних та державно-виконавчих органів влади, але й має бути об'єктивована специфіка економічного, рекреаційного, культурного та іншого розвитку областей. Обласна рада, виходячи з інтересів територіальних громад та враховуючи загальнодержавний інтерес, має визначити в статуті стратегію розвитку області у таких напрямках: стимулювання економічного розвитку області та створення ринку праці; збереження національних традицій; формування національної, громадянської та правової культури жителів; підвищення рівня конкуренції та інновацій в економіці області; збереження з урахуванням потреб майбутніх поколінь цінностей культурного та навколишнього середовища; покращення інфраструктури області; накопичення фінансових коштів з метою реалізації управлінських функцій і завдань, спрямованих на інноваційний розвиток областей; підтримка розвитку науки і співробітництва між науковими установами та виробництвом тощо.

4. У Польщі пов'ятові ради самостійно, тобто без відокремленої урядової адміністрації, здійснюють усю повноту влади на місцях. Ми переконані, що такий досвід організації управлінської діяльності має бути привнесений та адаптований на районному рівні в Україні.

### 3.2. Становлення і розвиток України як унітарної держави

Правовий шлях становлення та розвитку України, як самостійної і незалежної держави, має багату і, водночас, трагічну історію. Дійсно, державотворчий процес на теренах України мав закономірний, проте переривчастий характер, що було зумовлено як внутрішніми, так і зовнішньополітичними чинниками. Дослідження України, як унітарної держави, на жаль, має поєднуватися зі становленням та розвитком інших сусідніх держав, які, у той чи інший історичний період, визначали державотворчу долю України.

Відтак, з метою структуризації даного наукового дослідження доцільно здійснити класифікацію національного державотворчого процесу. Осьовим центром будь-якої класифікації має бути відповідний критерій, завдяки якому можна логічно упорядкувати (систематизувати) ті чи інші аспекти національного державотворення. На нашу думку, виокремлення конкретних етапів, у часових рамках якого утвердився той чи інший державний політико-територіальних устрій, пов'язаний, насамперед, з історичною назвою конкретної держави, а також правовою (нормативною) базою, на основі якої здійснювалося утвердження та правове регулювання відповідного устрою держави. Інакше кажучи, державно-правовий критерій лежить в основі нашої класифікації. Водночас варто підкреслити, що у даному випадку принципово помилковим буде розуміння права винятково як системи законодавчих приписів, виданих органами державної влади. Дійсно, далеко не весь обсяг правовідносин регулюється законодавчими нормами, до яких не належать, наприклад, правові звичаї, які, зачасти, так міцно утверджуються у суспільно-політичному житті держави, що залишаються непорушними і в умовах зміни державності.

Загалом виокремлення державно-правового критерію покликано забезпечити цілісність та системність дослідження конкретної державності, в рамках якої сформувалася та чи інша форма політико-територіального устрою держави. Крім того, такий підхід наукового дослідження сприяє дотриманню принципу спадковості



та наступності у вивченні історико-правової генези становлення та утвердження України як унітарної держави.

Відповідно до виокремленого державно-правового критерію, вважаємо за необхідне визначити наступні етапи становлення і розвитку України як держави з відповідною формою політико-територіального устрою: давньоруський, галицько-волинський, литовсько-руський, польсько-литовський, національно-український (запорізько-козацький), російсько-імперський, національно-самостійницький (відродження української державності), радянський, український (період незалежності). Звичайно, ми розуміємо, що будь-яка класифікація не позбавлена суб'єктивізму, в тому числі і наша, проте варто пам'ятати, що дослідження генезису державно-правових феноменів поза чітко структурованими рамками нівелює цінність отриманих результатів наукового пошуку. Відтак, спробуємо проаналізувати змістовну сутність тієї чи іншої форми політико-територіального устрою, яка утвердилася у відповідний державно-правовий період на теренах сучасної України.

Давньоруський – перший етап становлення та розвитку національної державності, в рамках якого виокремилася відповідна форма політико-територіального устрою держави. Аналіз спеціальної літератури показав, що на теренах України відправним пунктом національних державотворчих процесів є доба Київської Русі. Водночас, у контексті зазначеного, наша позиція не суперечить твердженню, висловленому таким відомим вітчизняним ученим як А.С. Чайковський. На його переконання: «Початок виникнення державності на території України був закладений давніми грецькими містами-полісами: Ольвією, Тірою, Пантікапеєм, Херсонесом, Фанагорією та іншими [176, с. 4]. Ми не заперечуємо даного наукового твердження, проте вважаємо, що основоположні витоки формування сучасної української державності сягають VIII-IX ст.ст., коли на пагорбах Дніпра виникла могутня, на той час, держава Київська Русь. Наразі ми не будемо вдаватися до дискусій з приводу уточнення часових рамок виникнення Давньоруської держави, оскільки для нас важливим є, насамперед, змістовне наповнення державності тогочасної доби. Відтак, виникає питання: Київська Русь

постала на геополітичній карті Європи як унітарне державне утворення чи відносно тимчасовий федеративний конгломерат удільних князівств, об'єднаних силою і волею Великого князя.

Аналіз профільної як історичної, так і юридичної джерельної бази показав, що історики, правознавці, громадські та політичні діячі так і не дійшли єдиного розуміння того, на яких принципах була заснована давньоруська система державно-політичної влади: унітаризму чи федералізму. Відомий український та російський історик, публіцист і громадський діяч М.І. Костомаров у своїй науковій праці «Думки про федеративне начало у давній Русі», яка вийшла друком у 1861 р., уявляв Київську Русь федерацією князівств, очолюваних представниками єдиного княжого роду [177, с. 375-376]. Заради справедливості зауважимо, що наука історії політичних і правових учень відносить М.І. Костомарова до когорти переконаних федералістів, які вважали, що найкращою формою державної спільності у будь-які часи є федерація. Це наводить нас на думку, що наукові висновки вченого мають упереджений характер, тому повинні оцінюватися в об'єктивно-критичному спрямуванні.

Зауважимо, що аналіз профільної джерельної бази показав, що наука державознавства містить відповідні доктринальні дослідження, в яких учені намагаються дослідити змістовну сутність політико-територіального влаштування нашої держави у той чи інший державотворчий період. Деякі з цих наукових напрацювань стосуються давньоруського періоду. Так, учений В.М. Заруба стверджує, що Київська Русь: «За формою устрою була федерацією земель, а за політичним режимом – автократією. Вона об'єднувала 20 народностей, тобто була багатонаціональною» [178, с. 48]. Звичайно така наукова позиція, висловлена згаданим ученим, викликає низку запитань, а саме: чи доцільно називати племена, які досить компактно проживали на території сучасної України, народностями; у чому полягала політична, економічна, культурно-побутова, мовленнєва та інша відмінність між ними; куди зникли ці «народності» і яку культурну спадщину вони залишили після себе тощо. Звичайно, питань більше, ніж відповідей. Думається, що автор застосував термін «народності» для того, щоб посилити аргументацію на

користь підтвердження тези про «федеративність» Київської Русі. На нашу думку, немає ніяких об'єктивних підстав говорити про ті чи інші самодостатні народності, які утворили державу Київська Русь. Давньоруські племена (дреговичі, в'ятичі, поляни, сіверяни, уличі, древляни та інші), у результаті об'єднання яких на геополітичній карті Східної Європи з'явилася Давньоруська держава, мали спільне етнічне коріння, оскільки всі вони були слов'янами. У результаті згуртування згаданих племен поступово вибудовувалася централізована Давньоруська держава, у якій визначальна роль київського князя була беззаперечною. Саме Київ був визнаний політичним, адміністративним, релігійним, культурним центром Давньоруської держави. Отже, політико-територіальний устрій Київської Русі має стати предметом серйозних наукових досліджень.

Радянський історик С.В. Юшков, основний науковий доробок якого присвячений державно-правовим процесам давньоруської доби, вважав Київську Русь комплексом окремих держав, пов'язаних між собою системою сюзеренітету-васалітету [179, с. 36]. Змістовно близькою до зазначеної є наукова позиція, висловлена відомим російським правознавцем В.І. Сергеевичем, який єдність Давньоруської держави вбачав не у родовій спільності, а в міжкнязівських угодах із взаємними зобов'язаннями [180, с. 46]. Аналізуючи творчі надбання згаданих вище учених, доходимо висновку, що автори досить обережно та в оптичній формі висловлювалися з приводу державно-політичної влади Київської Русі.

Водночас цікавим у контексті тематики даного дисертаційного дослідження є наукові надбання, зроблені сучасним вітчизняним ученим С.О. Телешуном, який у процесі дослідження генези державного устрою України дійшов висновку: «Державний устрій Київської Русі, або Давньоруської держави, еволюціонував від унітарності до федералізму. У XII столітті федеративний принцип був назавжди порушений, що призвело до розпаду держави і формування центрів, при становленні яких вирішальними чинниками стали географічно-господарський, етнографічний та зовнішньополітичний» [55, с. 18]. Проте відомий російський історик О.Є. Пресняков переконливо стверджував, що державно-політична влада Київської Русі є дуже

складною, а, подеколи, й суперечливою, тому Русь не можна визначити ні як єдину унітарну державу, ні як федерацію [179, с. 36].

В юриспруденції продукуються й інші наукові позиції щодо визначення державно-політичної сутті Київської Русі. Так, досить неоднозначною є наукова позиція щодо визначення форми державного устрою Давньоруської держави, продукована такими відомими вченими як В.С. Кульчицьким та Б.Й. Тишиком. На їхнє переконання, Київська держава не була чітко централізованою, а за формою вважалася ранньофеодальною монархією і ґрунтувалася на принципі сюзеренітету-васалітету, хоча київські князі були головними, великими князями всієї держави [181, с. 22]. Крім того, сучасний вітчизняний учений В.М. Іванов зауважує: «Безперечно, Русь не була державою в сучасному розумінні слова. Періодично вона набувала ознак клаптикової ранньофеодальної імперії, міжкнязівської федерації або конфедерації під колективним правлінням династії Рюриковичів» [179, с. 36].

Досліджуючи етнонаціональний фактор Української державності вітчизняний учений П.І. Надолішній дійшов висновку про те, що не варто дискутувати наскільки співдружність племінних об'єднань слов'ян VIII-IX ст., Київська Русь, нова співдружність руських держав XIII-XIV ст.ст. відповідали нинішнім уявленням про федерацію. На думку автора, тільки звільнений від романтизму, без ідеалізації аналіз історичних подій тієї пори свідчить, що відбувся типовий процес формування єдиної державності на базі племінних союзів: з одного боку, прагнення племінних князів зберігати самостійність у межах своєї території, а з другого – їх вимушене об'єднання перед зовнішньою загрозою [43, с. 88-89].

Відомі вітчизняні учені В.Д. Гончаренко та А.Й. Рогожин, дійшли висновку, що за «своєю класовою сутністю Давньоруська держава була феодальною, а за формою – відносно єдина держава, на чолі якої стояв монарх – великий київський князь» [182, с. 99]. На нашу думку, така наукова позиція не позбавлена раціональності, оскільки базується на міцній емпіричній основі.

Аналіз джерельної бази показав, що деякі вчені в досить категоричній формі обстоюють ту чи іншу наукову позицію, яка стосується політико-територіального влаштування держави. Так, С. Грабовський стверджує, що в Україні ніколи не було

досвіду будівництва унітарної держави [183, с. 47]. Він практично прирівнює держави з унітарною формою територіального устрою до тоталітарних держав. Такий одновимірний підхід, на наше глибоке переконання, є абсолютно помилковим, оскільки його формування відбувається без належного врахування конкретних національних традицій державотворення. Крім того, учений, практично, ігнорує інститути демократії (віче, снєми, вибори, референдуми, місцеве самоврядування та ін.), які були невід'ємною атрибутикою у той чи інший період державотворчих процесів.

Отже, зазначене вище дає підстави стверджувати, що у науці державознавства існує різноманіття думок щодо визначення витоків та правової сутності політико-територіального устрою як Давньоруської держави, так і України загалом. Думки науковців у сфері визначення форми державного устрою Київської Русі досить суперечливі, нечіткі та, зачасти, невиправдано категоричні, що опосередковує доктринальну невизначеність проблеми, що досліджується.

Відтак, виникає очевидна необхідність продовжити дослідження політико-територіальної сутності Давньоруської держави. Це дасть змогу не лише визначити генетичне коріння українського державотворення, починаючи з часів Київської Русі, але й виокремити та проаналізувати відповідні історико-правові етапи, в часових рамках яких на теренах України утверджувалася та чи інша форма політико-територіального устрою. Результати наукового дослідження зазначених питань дозволять, по-перше, збагатити відповідну загальнотеоретичну базу, а, по-друге, визначити оптимальний варіант тієї чи іншої форми політико-територіального устрою, яка була б придатною в умовах сьогодення і потенційно потужною та перспективною в умовах посилення державно-національних впливів на фоні активізації глобалізаційних процесів у світі.

І так, спробуємо визначити цілісну систему ознак, властивих політико-територіальному устрою Давньоруської держави, оскільки, дослідивши змістовну сутність державного влаштування, зможемо виокремити відповідну форму політико-територіального устрою Київської Русі.

По-перше, спосіб утворення держави значною мірою визначає її правову сутність, що знаходить відповідну об'єктивізацію у відповідній формі політико-територіального устрою. Водночас варто пам'ятати загально визнану теоретичну істину, що апріорі давні держави могли виникнути лише на певному етапі розвитку суспільства, яке об'єктивно визріло для державно-політичного верховенства. Загалом можна виокремити три основні шляхи утворення держави: а) об'єднання на добровільних засадах і за взаємною згодою суб'єктів державотворення. Такий спосіб утворення властивий для складних союзних держав, тобто федерацій; б) утворення єдиної держави силою (завоювання, загарбання тощо) або загроза застосування сили, в результаті чого спрацьовує, так званий «інстинкт самозбереження», тому периферійні території об'єднуються навколо загально визнаного адміністративно-політичного центру, з якого здійснюється одноособове (колективне) загальнодержавне керівництво. У такий спосіб утворюються переважно або імперії, або унітарні держави; в) інколи руйнування або втрата політично-економічної могутності однієї держави (наприклад, імперії, федерації, подрібнення унітарної держави) створює благодатний ґрунт для появи на геополітичній карті світу нових самостійних і незалежних держав. Це спосіб утворення держав з унітарною формою територіального устрою. Водночас можуть продукуватися й інші способи утворення держави, проте всі вони, на нашу думку, є лише різновидами трьох виокремлених форм державотворення.

Відтак, спробуємо проаналізувати порядок (механізм) утворення такої держави як Київська Русь. Відомий вітчизняний учений В.Д. Гончаренко зауважує: «Виникнення Давньоруської держави з центром у Києві – закономірний результат внутрішнього соціально-економічного та політичного розвитку східних слов'ян» [182, с. 44]. Ми не заперечуємо цієї наукової тези, проте вважаємо, за доцільне закцентувати увагу на тому, що необхідно розрізняти такі важливі складові елементи державотворчого процесу як передумови та способи виникнення держави. З огляду на це, В.Д. Гончаренко виокремив саме передумови (причини) утворення держави Київська Русь. Натомість цілком очевидним є те, що Давньоруська держава виникла у спосіб, в основі якого міститься силовий варіант або загроза його

застосування. До того ж, небезпека для непослушних удільних князів могла продукуватися як з боку сильного київського князя, так і кочових племен, зокрема хазарів, половців, печенігів тощо. Наприклад, князь Олег (882-912 рр.) силою приєднав до Київської держави древлян, сіверян, радимичів, до того ж, зумів ліквідувати залежність радимичів від хазар. Натомість князь Ігор (912-945 рр.) розширив володіння своєї держави, приєднавши уличів і тиверців тощо.

Як зауважувалося, деякі вчені стверджують, що за формою державного устрою Давньоруська держава була федерацією, оскільки проводилися міжкнязівські з'їзди (снеми), на яких укладалися відповідні державно значимі угоди. Наприклад, із джерел відомо, що такі з'їзди відбулися у м. Любечі (1097 р.), у 1100 р. – Витачівський з'їзд [181, с. 24]. На наше переконання, князівські з'їзди, безперечно, мали винятково важливе державно-правове значення, проте вони становили лише один із механізмів внутрішнього державного управління, тому не стосувалися питань утворення самої держави, оскільки Давньоруська держава уже існувала на час їх проведення. Відтак, помилково асоціювати снеми, наприклад, із домовленостями відповідних штатів про утворення федеративної держави, наприклад, як це було у XVIII ст. у США.

Зазначене дає можливість зробити висновок, Давньоруська держава утворилася у спосіб, який є властивий, переважно, імперіям або унітарним державам. З огляду на те, що Київська Русь за змістом своєї державно-правової сутності ніколи не була імперією, тому можемо цілком ствердно визначити, що елементи унітаризму склали важливе підґрунтя централізації Київської Русі.

По-друге, необхідно проаналізувати територіальне влаштування Київської Русі. Зауважимо, що послідовним і далекоглядним правителем Давньоруської держави був князь Володимир Великий (980-1015 рр.), завдяки зусиллям якого активізувалися процеси централізації державної влади. Дієвим кроком у напрямку зміцнення, структурування і концентрації державної влади стала адміністративна реформа Володимира. За його рішенням територія країни була поділена на вісім волостей, на чолі яких Великий князь поставив намісників, а згодом своїх синів. Реформа Володимира, як наголошують учені, остаточно ліквідувала владу місцевих

князів, скасувала автономію земель [179, с. 31]. Крім того, завдяки цій реформі вдалося зміцнити владу київського князя і запобігти місцевому сепаратизму. Зауважимо, що централізована система «посадництва» державних мужів для здійснення управління в окремих містах застосовувалася ще в II половині IX ст., про що повідомляє «Повість минулих літ». Посадництво, на думку М.С. Грушевського, відповідало потребам об'єднаної політики Київської держави, сприяло інтеграції та централізації державної влади [184, с. 370].

По-третє, відповідно до адміністративно-територіального устрою Давньоруської держави вибудовувалася система органів державної влади. Дві системи державного управління, як стверджують учені В.С. Кульчицький та Б.Й. Тищик, діяли у Київській державі – військова та адміністративна (двірцево-вотчинна) [181, с. 24]. Крім того, як військові (тисяцький, сотський, десятський, воєвода та ін.), так і адміністративні (дворецький, стольник, посадник, вірник та ін.) посади займалися тими чи іншими особами з волі Великого князя. Адміністративні посади на місцях, зокрема посади намісника і волостеля, також займалися особами, призначеними центральною владою. І лише старости, які здійснювали управління селами, обиралися членами сільської общини. Отже, система органів державної влади Давньоруської держави, подібно країнам з унітарною формою територіального устрою, мала досить чітку вертикальну структуру, яка вибудовувалася волею і силою центральної влади Києва.

По-четверте, беззаперечною ознакою держави з унітарною формою державного устрою є єдина система законодавства, осьовим центром якої є загальнодержавна конституція. Учені стверджують, що практика централізованої законодавчої діяльності була досить активною на Русі ще на початку X ст., оскільки вже тоді існував правовий кодекс «Закон русский» («Устав и закон Русский»), завдяки якому був набутий неоцінений досвід державного законотворення. Далеким прообразом сучасної конституції у Давньоруській державі була «Руська Правда», значення якої важко переоцінити, оскільки збірник регулював відносини практично у всіх сферах суспільного життя. Відтак, «Руська Правда» вплинула на формування правової системи Давньоруської держави, що, безперечно, сприяло централізації державного



управління. До того, ж досвід законодавчої кодифікації на Русі був досить вдалим, оскільки юридична чинність збірника, в різних його редакціях, зберігалася понад два століття.

По-п'яте, неодмінною ознакою унітарних держав є централізований збір податків. Види і розмір державних податків, а також місця їх зведення у Давньоруській державі встановлювалися київським князем. Особливо тісно історія Русі пов'язала упорядкування централізованого збору податків з ім'ям великої княгині Ольги (945-969 рр.). Збір податків у Давньоруській державі був нерозривно пов'язаний із системою «кормління», за якої частина прибутків від волостей, що їх збирали агенти центральної влади, йшла на утримання місцевої адміністрації [182, с. 104]. Зауважимо, Розширена правда містила значну кількість статей, які регламентували відповідні види та встановлювали розміри податків. Наприклад, ст. 9 Розширеної Правди (За Троїцьким першим списком) зазначено: «А ось мита вирні, які були за Ярослава. Збирачу вири брати сім відер солоду на тиждень, понад того барана або шмат м'яса, або грошима 2 ногати (5 кун), в середу – куну, та крім того – сир; те ж в п'ятницю, а (в скоромні дні) по 2 курки на день; а хлібів на тиждень сім, та сім мір пшона, стільки ж і гороху, 8 головок солі; все це йде збирачу вири з помічником» [178, с. 63]. Отже, зазначене опосередковує наступні висновки: а) у Давньоруській державі де-юре був закріплений централізований збір податків; б) де-факто держава визначила чіткий порядок організації збору податків і здійснювала відповідний контроль за фіскальним процесом; в) у Київській Русі, подібно державі з унітарною формою державного устрою, існувала централізована одноканальна система збору податків, коли основні надходження зосереджувалися в центрі, а матеріальне забезпечення на місцях здійснювалося за залишковим методом.

По-шосте, хрещення у 988 р. Київської Русі князем Володимиром Великим мало винятково важливе значення для ідеологічно-духовного єднання Давньоруської держави. Звичайно, що початковий процес прийняття русичами-язичниками грецької віри був досить складним і неоднозначним. І все ж, хрещення потрібно сприймати як радикальний крок, зроблений у процесі національного державотворення. Дійсно, якщо ми проаналізуємо історичний процес

середньовічного та й сучасного державотворення на теренах України, то зрозуміємо, що боротьба за збереження власної православної віри органічно і нерозривно поєднана з боротьбою українського народу за свою національну державність. І це дійсно так. На наше глибоке переконання, православ'я стало одним із тих найважливіших і найоб'єктивніших факторів, завдяки якому на ментальному рівні українського народу була закладена генетична необхідність унітарної єдності національної держави.

Таким чином, підсумовуючи зазначене доходимо висновку, що у рамках давньоруського періоду (IX-XII ст.ст.) становлення та розвитку національної державності, Київська Русь була відносно централізованою державою, загальнодержавне керівництво якою здійснював великий київський князь. Крім того, складовими елементами територіального устрою Давньоруської держави були адміністративно-територіальні одиниці, управління в яких здійснювали чиновники, призначені центром, тому за формою політико-територіального устрою була наближена до унітарної держави. Відтак, у Давньоруській державі були закладені основи унітарної єдності держави, завдяки чому стало можливим її виникнення та функціонування у Східній Європі.

Галицько-волинський (XII – 40-і роки XIV ст.ст.) – другий період, який ознаменувався створенням потужної держави на західній частині сучасної України. З огляду на тематику дисертаційного дослідження, спробуємо визначити форму політико-територіального устрою Галицько-Волинської держави. Одразу зауважимо, що у спеціальній літературі проблема визначення форми державного устрою Галицько-Волинської держави не стала предметом активних наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних учених. Історики-правознавці досліджують державний та суспільний лад згаданої держави, аналізують основні риси її права, проте, на відміну від Давньоруської держави, не акцентують увагу на формі політико-територіального устрою Галицько-Волинської держави.

Визначити форму державного устрою Галицько-Волинської держави можливо за умови об'єктивного виокремлення цілісної системи ознак, властивих цій державі. Проте, насамперед, необхідно визначимо спосіб утворення даної держави. На тлі

поглиблення феодальної роздробленості й поступової втрати Київською Руссю своєї політично-економічної могутності, а також внаслідок систематичних вторгнень кочових племен у південно-західній частині Київської держави поступово виокремилися два князівства – Галицьке і Волинське [178, с. 82]. У 1199 р. зусиллям князя Романа Мстиславовича утворена Галицько-Волинська держава.

Зауважимо, на доктринальному рівні визнано, що Галицько-Волинська держава виникла в результаті ослаблення політичної та економічної могутності Київської держави. І це було цілком закономірним в умовах посилення феодальної роздробленості. До того ж, прискорила руйнацію Давньоруської держави монголо-татарська навала. Отже, Галицько-Волинська держава виникла в результаті руйнації іншої держави. Зауважимо, що такий спосіб утворення властивий переважно державам з унітарною формою політико-територіального устрою. Дійсно, після розпаду Давньоруської держави Галицько-Волинська територіально-політична спільність стала наступною формою державності українського народу, яка за часів свого розквіту об'єднувала, як стверджує Г.І. Трофанчук, понад 90 відсотків українських земель [178, с. 84]. Відтак, виникає об'єктивна необхідність дослідження територіального влаштування Галицько-Волинської держави, тобто її внутрішнього поділу на відповідні територіальні одиниці. Складність дослідження даного питання полягає в тому, що адміністративно-територіальний устрій даної держави був рельєфним віддзеркаленням політичної могутності центральної влади глави держави (князя).

Відомо, що у Галицько-Волинській державі було дуже сильне боярство, яке всіляко намагалось утвердити свою незалежність від князя. Відтак, якщо князь був сильною і вольовою особою, як Данило Галицький (1238-1264 рр.), то політичні амбіції бояр приборкувалися, відтак, посилювався ступінь централізації державної влади. Однак авторитет князя різко нівелювався, якщо до влади приходила особа, котра не була спроможною підпорядкувати заможних феодалів князівській владі, або протистояти боярам. Таким князем, наприклад, був Болеслав Юрій II, якого у 1340 р. отруїли бояри. Зазначене вище, дозволяє зробити висновок, що внутрішній

територіальний поділ Галицько-Волинської держави не був сталим, оскільки в силу різних причин зазнавав відповідних змін.

Особливістю державного ладу Галицько-Волинської держави, як зазначають вітчизняні вчені, було те, що тривалий час вона не поділялася на уділи [181, с. 40]. В юридичній літературі термін «уділ» має три змістовно близьких трактування: а) у Київській Русі частка члена княжого роду в родовому земельному володінні; б) те саме, що і волость; в) удільне князівство [185, с. 175]. Відсутність удільного поділу Галицько-Волинської держави вказує на високий ступінь централізації державної влади, який властивий простим унітарним державам. Цілком очевидним є те, що такий високий ступінь централізації державної влади був властивий Галицько-Волинській державі у першій половині XIII століття. Наразі джерельна база не містить конкретних відомостей про адміністративно-територіальні реформи, які б мали місце у цій державі. Проте внутрішній територіальний поділ у межах Галицько-Волинської держави все ж таки був. Це пов'язано як із досить обширними територіальними володіннями держави, так і необхідністю структуризації вертикалі державної влади.

Територія Галицько-Волинської держави, як зауважують вітчизняні вчені, спочатку поділялася на тисячі та сотні, проте в міру того, як тисяцькі та сотські зі своїм управлінським апаратом поступово входили до складу двірцево-вотчинного апарату князя, виникли посади воєвод і волостелів, тому територія була поділена на воєводства та волості [181, с. 42]. Дійсно, князь для здійснення державного управління призначав у воєводства воєвод, у волості – волостелів, у міста – тисяцьких або посадників [178, с. 56; 179, с. 64]. Крім того, на місцях створювався адміністративний апарат, який допомагав здійснювати відповідне управління воєводам, тисяцьким, волостелям. Виборний староста управляв сільською общиною. Загалом територіальний устрій Галицько-Волинської держави був досить близьким до того, який склався у Київській Русі.

Отже, в Галицько-Волинській державі існував чотирьохступеневий адміністративно-територіальний поділ: воєводство, волость, міста і села. Такий територіальний поділ властивий простим унітарним державам. Більше того,

практично вся вертикаль державної влади формувалася не з виборних осіб, а з адміністраторів-чиновників, які призначалися особисто князем або з його дозволу, що підтверджує централізованість державної влади.

Централізованість державного управління Галицько-Волинської держави опосередкована й тим, що де-юре глава держави наділявся великим обсягом повноважень. Саме йому належала загальнодержавна законодавча, виконавча, судова, адміністративна влада. Крім того, як глава держави, князь (король) здійснював загальне керівництво збройними силами, займався дипломатичною діяльністю, визначав основи фіскальної (податкової) політики, здійснював загальне керівництво двірсько-вотчиною системою, робив призначення на військові та адміністративні посади тощо. Крім того, значимість князівської влади посилювалася й тим, що лише за його згодою в Галицько-Волинській державі призначалися єпископи, які освячувалися в сан київським митрополитом [179, с. 62]. Де-факто повноваження князя, особливо в XIV ст., зачасти, обмежувалися сильною боярською владою, що, звичайно, послаблювало ступінь централізації державної влади.

Цілісності та єдності Галицько-Волинської держави сприяла релігія. Українська нація, об'єднуючись навколо православ'я, творила і зміцнювала свою державність. Це був чи не єдиний період національного державотворення, коли посади у державі займали винятково православні особи. Відтак, релігійна єдність сприяла духовній єдності українського народу, що допомогло йому, в умовах монголо-татарської навали зберегти свою національну державність. Загалом значення Галицько-Волинської держави важко переоцінити, оскільки це була суто українська політична організація, яка «в періоди своєї могутності обіймала 9/10, а під кінець існування – 3/4 залюднених просторів України» [179, с. 60]. Крім того, Галицько-Волинська держава стала не лише історичною, але й правовою спадкоємицею Київської Русі, тому тут діяли ті нормативно-правові акти, які були розроблені та утверджені ще київськими князями, наприклад, «Руська Правда». Крім того, нова система нормативних документів складалася на тих засадах, які сформувалися ще в ранньофеодальний період.

Підсумовуючи зазначимо, що аналіз способу (механізму) утворення Галицько-Волинської держави, дослідження її адміністративно-територіального влаштування, вивчення порядку формування системи державного управління та визначення місця і ролі великого князя у державному механізмі дають можливість зробити висновок, що за формою державного устрою це була централізована унітарна держава.

Литовсько-руський (1340-1569 рр.) – наступний етап національного державотворення. Специфіка виокремленого періоду полягає в тому, що територіальне влаштування українських земель, уперше за всі роки національної державності, почало визначатися чужинцями. Практично, починаючи з середини XIV ст. по 90-ті рр. XX ст., за винятком невеликого періоду козацького державотворення, українські землі постійно перебували під владою інших держав. Відтак, збереження національних традицій державотворення у складі інших держав має, зачасти, латентний характер. Такий стан справ значно ускладнює процес дослідження становлення і розвитку України як унітарної держави.

Зауважимо, у спеціальній літературі вченими продукуються різні точки зору щодо визначення змістовної сутності та характеру утворення Литовсько-Руської держави. Діапазон таких наукових тверджень коливається від «м'якого входження національних земель до складу Литви» (Н. Полонська-Василенко, С. Юшков, О. Субтельний, К. Софроненко та ін.) і до «завоювання українських земель» (В. Кульчицький, В. Кульчицький, Б. Тищик та ін.) [181, с. 46]. Ми не будемо з цього приводу вдаватися до дискусій, проте зауважимо, що історія не зафіксувала жодного виступу української людності проти поширення литовської влади на українські землі.

Це не означає, що український народ добровільно відмовився від своєї державності. З боку українців, це була вимушена єдність територій цих держав, опосередкована низкою причин: а) українські землі після смерті Болеслава Юрія II залишилися без «господаря» держави, це сприяло місцевому сепаратизму, а, відтак, територіальній роздробленості. Це, у свою чергу, підштовхнуло політично консолідовану Литовську державу до розширення територіальних володінь за рахунок українських земель; б) посилення позицій католицьких держав, зокрема

Польщі та Угорщини, спонукало православних українців піти на союз із Литовською державою. Зауважимо, Литва теж сповідувала католицьку віру, проте по відношенню до українців була менш агресивною. Крім того, рівень політичного, економічного та культурного розвитку Литви був нижчий, ніж в українців, тому литовська знать у сфері державного управління не лише сповідувала принцип «Старину не рушимо і нового порядку не вводимо», але й намагалася перейняти в українців найкращі надбання. Наприклад, під впливом українців значна частина литовської знатті прийняла православну віру; українська мова була дуже популярна при дворі литовського князя, тому її добровільно вивчала литовська знать; система державного владарювання на українських землях залишилася, практично, без змін; в) потрібно було об'єднати зусилля для того, щоб припинити постійні податкові збори та грабіжницькі набіги монголо-татар тощо. Відтак, утворенню Литовсько-Руської держави передували цілком об'єктивні передумови.

Незважаючи на те, що виокремлений, так званий литовсько-руський період, є досить невеликим у часовому вимірі, проте дослідження змістовної сутності тогочасного державотворення необхідно розглядати в контексті двох хронологічних етапів: перший етап охоплює часові рамки з 1340 р. (припинення існування Галицько-Волинської держави) і по 1385 р. (до підписання Кревської унії) і другий етап – з 1385 р. (укладення династичного союзу Польщі та Литви) і до 1569 р. (утворення Речі Посполитої). Відтак, виникає питання: у чому полягає характерна відмінність виокремлений етапів.

Перший етап (1340-1385 рр.) національного державотворення знайшов відповідну об'єктивізацію у вигляді широкої автономії українських земель у складі Литовсько-Руської держави. Відтак, дослідження відповідних проявів збереження української державності, опосередковує можливість визначення основних ознак тієї чи іншої форми її територіального влаштування.

По-перше, політична ідентичність українських земель у складі Литви, насамперед, вбачається у назві держави – Литовсько-Руська держава.

По-друге, територіальний устрій українських земель у складі нової державності не змінився, оскільки збереглися «старі адміністративно-територіальні одиниці – князівства, уділи, волості та верви» [178, с. 85].

По-третє, на загальнодержавному рівні між Великим князем Литви та руськими князями уклалися угоди про те, що останні визнають покірність першому, а цей, у свою чергу, обіцяв боронити руські землі. Крім того, оскільки у Литви не було досвіду організації влади на підлеглих землях, то управлінський апарат на місцях залишався без змін, проте замість місцевого руського князя, як зауважують вітчизняні вчені, управителем руської землі ставав родич чи ставленик литовського князя [176, с. 96].

По-четверте, зберігалися такі важливі елементи національного державотворення як територіальна цілісність у складі Литви, судова і податкова системи, адміністративна влада, національно-мовленнєва самобутність, релігія, звичаєво-правові традиції тощо.

Зазначене вище, дає можливість зробити наступні висновки:

- 1) Литовсько-Руська держава, незважаючи на її подвійне найменування (Литва і Русь), не була федерацією, за формою державного устрою це була унітарна держава;
- 2) українські землі у складі Литовсько-Руської держави зберегли широку політико-територіальну автономію, завдяки чому, практично, вдалося зберегти основні риси унітарної держави.

Другий етап литовсько-руського періоду охоплює часові рамки з 1385 по 1569 рр. і характерними для нього є наступні складові:

По-перше, укладення у 1385 р. Кревської унії, в результаті якої утворився федеративний союз Польщі і Литви, переформатувало політичні пріоритети та погляди останньої. У цьому союзі пальма першості належала Польщі, яка була досить вороже налаштована по відношенню до української державності, що зрештою призвело до поступового знищення на певний період національно-етнічної ідентифікації української державності.

По-друге, відбулися територіальні зміни українських земель. Так, у 1471 р. ліквідоване Київське князівство та запроваджена воєводська система



адміністративно-територіального поділу. Дійсно, у XV ст. українські землі «перекроєні» по-новому, оскільки був запроваджений новий адміністративно-територіальний поділ, відповідно до якого воєводство стало найбільшою адміністративно-територіальною одиницею, яке очолював, призначений князем (королем), воєвода. На території України існували Волинське, Київське, Подільське, Руське та інші воєводства [186]. Воєводства поділялися на повіти (староства), загальне керівництво якими здійснювали старости. Повіти поділялися на волості (подекуди округи) на чолі з волосним старостою. Складовими елементами сільських общин були копи, до складу яких могло входити декілька сіл. Село складалося з господарських дворощ. Владу в сільських общинах здійснювали, обрані громадою, старости (війти, тивуни, старці).

По-третє, на рівні воєводств та повітів створювалися станово-представницькі сеймики та уряди. До виконавчих апаратів входили маршалки, хорунжі, стольники, канцеляристи, каштеляни та інші посадові особи. Примітно, що інститут місцевих сеймиків на території українських земель був введений уперше, що привнесло відповідну позитивну новизну в специфіку державного управління, проте будь-яка цінність такої «новизни» нівелювалася, оскільки ці посади, як правило, займали не українці, а польські магнати і шляхтичі, які здійснювали управління винятково у своїх інтересах. Відтак, вводилася практика зайняття виборних чи адміністративних посад представниками католицької віри.

По-четверте, національні традиції українського державотворення знайшли відповідну об'єктивізацію у місцевому самоуправлінні, можливість розвитку якого була опосередкована інститутом магдебурзького права. До XVII ст. магдебурзьке право отримало більшість українських міст (Львів, Дубно, Ковель, Берестечко, Канів, Вінниця, Переяслав, Полтава тощо). Важливим юридичним наслідком надання місту магдебурзького права було його виведення з-під юрисдикції місцевої адміністрації та запровадження місцевого самоврядування. Магдебурзьке право сприяло децентралізації державної влади. Крім того, мешканці такого міста юридично були вільними. Проте запровадження магдебурзького права опосередковувало втрату звичаєвого права, яке мало глибокі історичні, етнічні,

культурні витоки і сприймалося українським населенням як невід'ємне від їхнього державно-суспільного устрою. Загалом магдебурзьке право відіграло позитивну роль у політико-правовому і соціально-економічному розвитку українських міст як важливих осередків національного державотворення. Магдебурзьке право було одним із важливих чинників, які вплинули на диференціацію змістовного розуміння таких інститутів права як право власності на землю і територія держави.

По-п'яте, нормативно-правова база стала важливим чинником перманентного національного державотворення. Кодифікаційне законодавство XV-XVI ст.ст. (Судебник Казимира, Литовські статuti та ін.) містило норми національного законодавства. Так, основою Судебника Казимира (1478 р.) були місцеве звичаєве право, судово-адміністративна практика і «Руська Правда», а також використовувалися звичний для українців понятійно-категоріальний апарат [187, с. 409]. Крім того, Литовські статuti увібрали деякі положення «Руської Правди», норми звичаєвого права тощо [182, с. 187]. Відтак, національні традиції державотворення знайшли відповідну об'єктивізацію у Литовсько-Руській державі.

Отже, литовсько-руський період (1385-1569 рр.) ознаменувався поступовою втратою українськими землями політико-територіальної автономії у складі Литовсько-Руської держави, що призвело до ліквідації князівств і перетворення українських земель на провінційні територіальні утворення згаданої держави.

Польсько-литовський період (1569-1648 рр.) – ознаменувався остаточною втратою автономії українськими територіями, які були розділені між сусідніми державами. Деякі воєводства, зокрема Брацлавщина, Волинь, Галичина, Київщина, Підляшшя, Поділля. Холмщина, перейшли до Речі Посполитої, такі землі як Чернігівщина, Новгород-Сіверщина і Стародубщина – до Великого князівства Московського, а Буковина – до Молдавського князівства, згодом під владу Туреччини [176, с. 127].

Поява на карті Європи такої сильної держави як Річ Посполита, територіальною складовою якої були національні землі, не могла не вплинути на правове становище українських територіальних утворень. Дійсно, Люблінська унія 1569 р., практично, призупинила державотворчі процеси на території України. Політика колонізації

системно проводилася Польщею в усіх сферах суспільного життя: політичній, соціально-економічній, культурній, релігійно-духовній тощо. Українські землі у складі Польської держави були перетворені на периферійні адміністративно-територіальні одиниці, які позбавлялися будь-яких політичних, адміністративних та інших прав. Політика Польщі була спрямована на знищення будь-якої національно-державної ідентифікації українськими територіями, які входили до складу Речі Посполитої. Українська знать ставала носієм польської державності, польського менталітету і католицької віри.

Отже, такий стан справ унеможлиблює визначення тієї чи іншої форми територіального устрою України у виокремлений нами польсько-литовський період. Проте на українських землях, в умовах посиленої польської колонізації, зберігався високий рівень власної правової культури, що дозволило, принаймні, в латентній формі, зберегти основи національного державотворення.

Водночас непересічним носієм державно-національних традицій була православна церква, яка, зберігаючи свою автентичність і непокірність, стала охоронцем національних прав українського народу.

Підписана в 1596 р. Берестейська церковна угода про унію польської католицької церкви та української православної церкви на умовах залежності останньої від першої була спрямована на окатоличення українських земель. Проте очікуваного об'єднання церков не відбулося. Взаємна ворожість греко-католиків, уніатів та православних, як стверджує польська вчена Т. Хинчевська-Геннель, справила величезний вплив на боротьбу України з Польщею, у якій переплелися релігійні елементи з національними та соціальними [188, с. 97-98]. Так, відомий український історик Д.І. Дорошенко у своїй праці «Нарис історії України» писав: «у 1623 році делегація від козаків до польського сейму привезла петицію з реєстром кривд щодо православних та вимогами надати православній церкві правового статусу в державі» [189, с. 119]. Саме релігійне поневолення на тлі політичних та соціальних утисків спричинили масові протести українського народу проти польської шляхти. Дійсно, кінець XVI ст. і початок XVII ст. ознаменувалися хвилею козацько-селянських повстань. У ході народної боротьби утверджувалася

національна самосвідомість і самоідентифікація українського народу, і, водночас, формувалася ідея державно-національної єдності. Відтак, боротьба за збереження християнської православної віри органічно і нерозривно поєднана з боротьбою українського народу за свою національну державність. Православ'я в період XVI-XVII ст.ст. стало одним із тих найважливіших і найоб'єктивніших факторів, завдяки якому на ментальному рівні українського народу була закладена генетична необхідність унітарної єдності національної держави.

Національно-український (запорізько-козацький) період (1648-1775 рр.) – період державно-національного відродження і спроби побудувати самостійну Українську державу. Виокремлений період був досить складним і насиченим важливими історичними подіями, тому процес тогочасного державотворення у контексті визначення форми державного устрою доцільно розглядати в контексті двох хронологічних етапів: перший етап охоплює часові рамки з 1648 (початок Національно-визвольної війни) по 1654 (укладання Переяславської угоди) роки, другий – з 1654 (входження України до складу Російської держави) по 1775 (знищення оплоту української державності – Запорізької Січі) роки.

Перший етап (1648-1654 рр.) національного державотворення знайшов відповідну об'єктивізацію у вигляді створення власної національної Української держави. У виокремлений нами період Україна за формою територіального устрою створювалася як проста унітарна держава. Унітарність держави опосередкована цілісною системою взаємоузгоджених та взаємопов'язаних складових елементів.

По-перше, державно-національна ідентифікація українських земель знайшла відповідну об'єктивізацію у назві Української держави – Гетьманщина, яку було створено під проводом Б. Хмельницького.

По-друге, була створена єдина система органів державної влади, на чолі якої стояв глава держави – Гетьман України. Він наділявся широким колом повноважень у політичній, військовій, економічній, фіскально-фінансовій, адміністративній, судовій та інших сферах державного життя. Важливими правозастосовними актами глави держави були універсали, дія яких поширювалася на всю територію України. Функції уряду держави виконував Генеральний уряд на чолі з Гетьманом.

Формально вищим органом державної влади вважалася військова рада, проте в умовах воєнного часу вона скликала нечасто, оскільки рішення оперативно приймалися Гетьманом та урядом.

По-третє, територія Української держави мала єдиний адміністративно-територіальний поділ. Полково-сотенний устрій став важливим елементом української державності, притаманний лише їй. Це опосередковано тим, що полково-сотенна організація в Україні, на відміну від інших держав, мала не лише військову, але й адміністративну та судову функціональну визначеність. Завдяки своїй функціональності полково-сотенна система, незважаючи на несприятливі умови національного державотворення, залишалася незмінною в Україні понад сто років і лише в 1783 р. була скасована указом російської імператриці.

По-четверте, встановлювалася єдина система збору загальнодержавних податків і данини, які надходили не до польської скарбниці, а спрямовувалися до скарбниці Української держави. Платниками податків були всі верстви населення України, крім реєстрових козаків.

По-п'яте, діяла єдина судова система [181, с. 84], яка ґрунтувалася на нормах права, значна частина яких продукувалася зі звичаєвого права.

По-шосте, Українська держава стала самостійним гравцем на міжнародній арені. Гетьман України активізував дипломатичну діяльність, у результаті якої укладалися міжнародні договори.

По-сьоме, запроваджувалася єдина грошова система. У Чигирині був створений монетний двір, де за наказом Б. Хмельницького друкувалися гроші.

По-восьме, Українська держава мала свої державні символи – прапор, герб.

Підсумовуючи, зазначимо, що перший етап (1648-1654 рр.) національно-українського (запорізько-козацького) періоду ознаменувався утворенням централізованої, самостійної та незалежної Української держави – Гетьманщини, яка за формою територіального устрою була унітарною державою.

Другий етап (1654-1775 рр.) національно-українського (запорізько-козацького) періоду ввійшов в історію України як період поступової втрати Україною державницьких позицій, який завершився повною руйнацією і втратою української

державності. Зауважимо, що знищення української державності здійснювалося в рамках планомірного, поступального і неперервного процесу, який посилено продукувався російською державою.

На нашу думку, початковим моментом юридичної втрати державницьких позицій Україною стали, так звані Березневі статті, укладені Гетьманом України Богданом Хмельницьким та російським царем Олексієм Михайловичем. Дослідження правової природи Березневих статей допоможе визначити правовий статус України за цим договором. Зауважимо, що в науці історії держави і права як вітчизняні, так і зарубіжні вчені не дійшли єдиного термінологічного розуміння щодо визначення державно-правових зв'язків України та Російської держави за Березневими статтями. Значною мірою це пояснюється тим, що оригінал договору не зберігся, а ті списки договору, які знаходяться в архівах, на думку російського вченого П. Шафранова, є фальсифікаціями [179, с. 114]. Крім того, суб'єкти укладання договору – Україна і Росія, вкладали у нього той індивідуальний зміст, який був вигідний для кожної із них. Україна, насамперед, вбачала в Росії військового союзника у боротьбі проти Польщі, а Росія намагалася розширити свої державні кордони за рахунок українських територій.

Аналіз спеціальної літератури показав, що наукові положення учених щодо визначення правової природи Березневих статей виокремилися у декілька відносно самостійні напрямки, а саме: персональна унія, за якою обидві держави мали єдиного монарха, проте різні уряди (Р. Лащенко, В. Сергеевич); дійсна унія, завдяки якій відбулася тісна злука двох держав (М. Дьяконов, О. Попов); васалітет (М. Слабченко, Л. Окішневич); псевдопротекторат (Б. Галайчук); ліквідація державності України (Б. Нольде, Д. Одинець, В. Мякотін); воєнний союз (В. Липинський, І. Борщак) [180, с. 202]. У будь-якому випадку державно-правові зв'язки, які виникли між Україною та Російською державою після підписання Березневих статей, не були рівноправними.

Березневі статті, на нашу думку, юридично встановили протекторат Російської держави над Україною. Протекторат, як стверджує О.В. Бакаєв, це форма залежності, за якої держава на підставі укладеного спеціального міжнародного

договору визначає і здійснює зовнішні відносини з іншою державою, бере на себе захист її території і фактично ставить під свій контроль її внутрішні справи, тобто держава, над якою встановлено протекторат, лише формально зберігає ознаки державності [190, с. 171-172]. Зміст протекції обумовлюють конкретні обставини укладення союзу, але першою і обов'язковою його вимогою, як стверджують І.П. Сафронова та Л.О. Зайцев, є воєнна допомога протектора державі, якій вона протегує, державі-васалу [182, с. 228]. Отже, укладення Березневих статей 1654 р. юридично сприяло поступовому посиленню політичного, економічного, соціального та іншого впливу російської влади на українські території, що згодом призвело до втрати Україною державного суверенітету.

Відтак, виникає питання: яка форма територіального устрою була властива Україні у період між укладенням Березневих статей 1654 р. та ліквідацією Запорізької Січі 1775 р. Як зазначалося, політико-правові відносини між Росією та Україною початково не були рівноправними, що продукувало відповідну підпорядкованість слабшої держави (України) сильнішій (Росії). На думку вітчизняних учених, Україна за Березневими статтями увійшла до складу Росії як автономне державне утворення, яке визнало верховенство царської влади [181, с. 92]. Проте Московський уряд, як зазначив М.С. Грушевський у своїй праці «Нариси історії українського народу», не хотів давати жодних гарантій автономії України [184, с. 189].

Для того, щоб визначити форму територіального устрою України у період з 1654 по 1775 рр., насамперед, необхідно: а) проаналізувати ті ознаки національної державності, які вдалося зберегти Українській державі у процесі поступового її входження до складу Росії; б) визначити правовий статус українських земель у складі Російської держави.

По-перше, Українсько-козацька держава продовжувала зберігати напівофіційну назву – Гетьманщина, що сприяло національно-державній ідентифікації українських територій на тлі державно-політичного устрою Росії.

По-друге, на території Української держави зберігався полково-сотенний адміністративно-територіальний поділ, що дозволило, хоча б у загальних вимірах,

зберегти специфіку організації, структуризації та функціональної діяльності як центральних, так і місцевих органів державного управління.

По-третє, водночас найбільших змін в системі державного управління зазнав інститут гетьманства. Так, офіційно главою Української держави залишався гетьман, якого обирала Генеральна рада. Проте згодом російський уряд, намагаючись обмежити автономію України, фактично призначав гетьмана на посаду або усував його з посади. Правові акти гетьмана набували чинності за умови їх затвердження російським царем або урядом. Крім того, у 1722 р. за наказом царя Петра I створено першу Малоросійську колегію, функціональним обов'язком якої став контроль за діями гетьмана і ради генеральної старшини. У період з 1734 по 1750 рр. інститут гетьманства в Україні тимчасово скасований, а з 1764 р. – остаточно [191, с. 558]. У 1763 р. українська старшина звернулася до Катерини II з проханням встановити спадкове гетьманство, натомість імператриця скасувала даний інститут загалом [179, с. 122]. Дійсно, російський уряд передбачав, що інститут спадкового гетьманства не лише посилить правовий статус гетьмана, але й стане юридичною основою посилення державотворчих процесів в Україні. Отже, поступове обмеження російською владою політичної автономії Української держави практично унеможливлювало розвиток державотворчих процесів.

По-четверте, символи державної влади, наприклад, гетьманські клейноди, хоругви, булава незмінно зберігалися у гетьмана.

По-п'яте, правова основа судочинства не зазнала суттєвих змін, оскільки базувалася на існуючій нормативній базі та звичаєвому праві України. Практично впродовж виокремленого періоду збереглася без змін і судова система, зокрема автономія місцевого судоустрою повністю ліквідована лише в 30-х роках XIX ст.

По-шосте, збір податків на території України здійснювався під контролем російської влади, значні кошти спрямовувалися до скарбниці Російської держави.

По-сьоме, незважаючи на те, що Запорізька Січ отримала правовий статус адміністративно-територіальної одиниці, проте вона впродовж виокремленого періоду аж до її знищення у 1775 р. залишалася оплотом української державності.



По-восьме, Україна поступово втратила позиції самостійного гравця на міжнародній арені, проте, зачасти, гетьмани сепаративно приводили переговори з представниками інших держав.

Загалом виокремлена система ознак, що розкриває загальну специфіку тогочасної української державності, не є вичерпною, оскільки даний період насичений багатьма історичними подіями (Андрусівське перемир'я 1667 р., Вічний договір між Польщею та Україною 1686 р. та ін.), які в тій чи іншій мірі впливали на правовий статус українських земель у складі Росії. Разом з тим, на території України майже протягом усього періоду вдалося зберегти адміністративно-територіальний поділ, її самоврядну самобутність та централізованість. Отже, доходимо висновку, що правовий статус України у складі Російської держави можна визначити як автономне державне утворення унітарного характеру.

Підсумовуючи зазначимо, що у період національно-українського (запорізько-козацького) державотворення (1648-1775 рр.) виникнення та розвиток Української держави здійснювався винятково на засадах унітарної форми територіального устрою, що стало неоціненним досвідом національного державотворення.

Російсько-імперський період (1775-1917 рр.) характерний тим, що українські території у складі Російської імперії не мали жодних ознак державності. Відтак, дослідження тієї форми територіального устрою, яка знайшла відповідну об'єктивізацію на теренах сучасної Української державності, можна лише з позицій визначення форми державного устрою тієї держави, складовою частиною якої й були українські землі. Враховуючи те, що основна частина сучасних українських територій входила до складу саме Російської імперії, тому доцільно визначити форму державного устрою Росії. Це по-перше. По-друге, дослідження механізму організації системи органів державної влади опосередковує можливість визначення ступеня централізації чи децентралізації у сфері державного управління.

Відомий український правознавець О.О. Жилін у праці «Теорія союзної держави» (1912 р.), визначаючи форму державного устрою дореволюційної Росії, писав: «Вона в своїй організації не становить ні уній, ні федерацій, що чітко юридично закріплено статтею першою діючих основних державних законів, проте

широка адміністративна автономія деяких її областей інколи давала і дає привід говорити про Росію як про державу складну, особливо у відношенні до її краю, названому Великим Князівством Фінляндським, який навіть зрідка і російські учені, а особливо часто зарубіжні, значною мірою сповнені політичними мотивами і недостатньо знайомі з російським державним устроєм, вважали державою, що перебуває в унії з Росією» [3, с. 6]. Незважаючи на те, що Фінляндія у складі Російської імперії отримала статус досить широкої політичної автономії [192, с. 6], все ж таки Росія була централізованою унітарною державою, оскільки всі важливі рішення щодо Фінляндії затверджував особисто російський імператор. Крім того, генерал-губернатор Фінляндії призначався російським царем. Водночас аналіз організації та діяльності органів державної влади, специфіка взаємовідносин та підпорядкування центральній владі місцевих органів управління, компетенція публічних органів державного владарювання, характер територіального поділу дає підстави стверджувати, що Російська держава у виокремлений період за формою територіального устрою була унітарною державою.

Відтак, спробуємо проаналізувати територіальне влаштування українських земель, які входили до складу Російської імперії. Варто наголосити, що з кінця XVIII до початку XX століття 85 відсотків сучасних земель України входили до Росії, яка на той час була абсолютною феодальною монархією, з унітарною системою устрою, авторитарним політичним режимом і централізованим бюрократичним апаратом [178, с. 150]. Російська держава, намагаючись перетворити Україну на периферійну провінцію, а, відтак, посилити імперський вплив, знищувала будь-які ознаки її державно-національної самобутності.

Так, на початку 80-х років XVIII ст. в Україні був скасований полково-сотенний адміністративно-територіальний устрій, натомість, за зразком центральної Росії, на території українських земель запроваджувався губернський адміністративно-територіальний поділ. Відомо, що у період з 1803 р. по 1917 р. українська територія була поділена на 9 губерній. Губернії поділялися на повіти, повіти – на волості, села становили найменшу територіальну одиницю. Крім того, створювалися генерал-губернаторства, до складу яких входили губернії, наприклад,

Київське генерал-губернаторство (1802 р.) утворилося в результаті об'єднання Київської, Подільської та Волинської губерній. Адміністративно-територіальні одиниці у межах території сучасної України не мали жодних автономних прав. Отже, характер територіального поділу українських земель вказує на їх унітарну правову природу.

Важливою ознакою тієї чи іншої форми державного устрою є порядок організації та функціональної діяльності органів державного владарювання. Загальне управління українськими землями належало російському імператорові та центральним органам державної влади.

На території України функціонувала цілісна система органів місцевого управління, організація якої здійснювалася відповідно до адміністративно-територіального поділу. Найвищою посадовою особою, яка зосередила у своїх руках верховну управлінсько-адміністративну, наглядову, військово-поліцейську, судову владу, був генерал-губернатор. Він призначався та звільнявся винятково за волею монарха. Генерал-губернатор керував губернаторами, яких також призначав на посаду і звільняв цар. Важливою адміністративною установою стало Губернське правління, запроваджене у 1775 р. «Установленням про губернії» [193, с. 656]. У волості діяв волосний сход зі службових та виборних осіб, котрі обирали волосного старосту і волосне правління (староста, писар, засідателі). Сільський староста, якого обирали на зборах села, виконував адміністративні та наглядові функції [178, с. 150]. Отже, для управління українською територією імперська Росія створила чітко структурований і централізований бюрократичний апарат державного владарювання. Водночас, у виокремлений нами російсько-імперський період, була створена цілісна система органів судочинства, встановлена єдина система міського самоуправління, відбулася уніфікація російського та українського законодавства, а, точніше, в українських губерніях дозволялося користуватися винятково імперським законодавством, діяла єдина фіскальна система тощо.

Підсумовуючи, доходимо висновку, що українські землі у складі Російської імперії функціонували на засадах унітарної організації та підпорядкованості центральній владі, яку очолював єдиний монарх. Усі адміністративно-територіальні

одиниці, що створювалися на українських землях, мали однаковий правовий статус, жодне із територіальних утворень не користувалося особливими політичними, економічними, самоврядними чи іншими правами. Відтак, у територіально великій Росії цілісність і єдність її державних кордонів, значною мірою, забезпечувалася сильною централізованою владою.

Наступний, тобто сьомий національно-самостійницький період (1917-1920 рр.) – за часовими рамками є дуже коротким, проте змістовно насиченим і знаковим у процесі національного державотворення. Це був період реальних можливостей відродження української державності. Проте, на жаль, почергова зміна влади в Україні – Українська Народна Республіка (далі – УНР) (4 березня 1917-29 квітня 1918 р.), Українська держава гетьмана П. Скоропадського (29 квітня – 14 грудня 1918 р.), Директорія (14 грудня 1918 р. – листопад 1920 р.) – сприяла не стільки впровадженню конкретної форми державного устрою в Україні, скільки продукувала відповідні законодавчі норми, які, зазвичай, залишалися тільки на папері. Проте сам факт того, що українська влада може самостійно вирішувати питання територіального влаштування, форми державного устрою України сприяло неабиякому національно-духовному піднесенню.

Аналіз відповідної нормативно-правової бази дозволить визначити форму державного устрою України у період з 1917 по 1920 рр., а саме: 1) Перший універсал Центральної Ради (10 червня 1917 р.) задекларував: «Хай буде Україна вільною. Не одділяючись від всієї Росії, не розриваючи з державою російською, хай народ український на своїй землі має право сам порядкувати своїм життям» [194]. Відтак, за цим універсалом проголошувалася автономія України у складі Росії; 2) Другий універсал Центральної Ради (3 липня 1917 р.) підтримав курс до «автономного ладу на Україні» [195]; 3) Третій універсал Центральної Ради (7 листопада 1917 р.) регламентував: «Не відділяючись від республіки Російської і зберігаючи єдність її, ми твердо станемо на нашій землі, щоб силами нашими допомогти всій Росії, щоб вся республіка Російська стала федерацією рівних і вільних народів» [196]. Відтак, проголошувалася державна автономія України у складі федеративної Росії. Проте виникає питання: про яку Росію йдеться – більшовицьку

чи демократичну. Питання досить риторичне, оскільки більшовики унеможливили утвердження демократичної Росії, а УНР, у свою чергу, не визнала більшовицької влади; 4) Четвертий універсал Центральної Ради (9 січня 1918 р.) проголосив: «Однині Українська Народна Республіка стає самостійною, ні від кого не залежною, вільною, суверенною державою українського народу» [197, с. 102 – 104]. Відтак, аналіз змістовного наповнення універсалів Центральної Ради дає підстави стверджувати, що це був шлях побудови Української держави від адміністративної автономії до суверенної держави. Водночас, перетворення України на самостійну федеративну державу не було актуальним на той час. Так, «Закон про адміністративно-територіальний устрій УНР» (6 березня 1918 р.), прийнятий Центральною Радою, встановлював поділ Української держави на землі, проте правовий статус останніх визначався як адміністративно-територіальні одиниці, що є прямою ознакою унітарної форми державного устрою. Крім того, згідно Конституції УНР від 29 квітня 1918 р. Україна утверджувалася як унітарна держава. Зауважимо, що текст Конституції не містить терміна «унітарна держава», проте принцип унітарності Української держави опосередковується змістом конституційних норм, зокрема «територія УНР неподільна», «єдина влада» тощо.

Унітарна форма державного устрою продукувалася й Гетьманатом Скоропадського, який сконцентрував у своїх руках майже диктаторські повноваження [178, с. 201], що, в умовах війни, було цілком виправдано. Разом з тим, вертикальна система органів державної влади та місцевого управління відповідала старому адміністративно-територіальному поділу на губернії, повіти, волості, села та міста. Проблема територіального устрою Української держави не стала предметом активних напрацювань наступника гетьмана – Директорії УНР, оскільки складна політична ситуація, наступ більшовиків, військові дії та голод у країні не дозволили Директорії УНР впритул підійти до законодавчого вирішення проблеми територіального устрою Української держави.

Підсумовуючи зауважимо, що національно-самостійницький період – це епоха спроб і випробувань української державності, утвердження якої здійснювалося на засадах унітарної єдності українських територій, поєднання принципу централізації

державної влади та виборності органів влади, збереження адміністративно-територіального поділу держави.

Восьмий, тобто радянський період (1918-1991 рр.) – доцільно хронологічно поділити на два етапи: а) перший етап (6 січня 1918 – 29 грудня 1922 рр.) – проголошення федеративного союзу Української СРР і Російської СРР. Складність і специфіка даного етапу державотворення полягає в тому, що в Україні було фактичне двовладдя (національно-самостійницька влада та більшовики), що, природно, зумовило продукування неоднакової політики, в тому числі й у напрямку визначення форми державного устрою України. Так, більшовики проводили цілеспрямовану політику щодо створення єдиного союзу між Росією та Україною, який згодом повинен був перетворитися в централізовану державу із сильною владою. Уже 20 грудня 1920 р. підписано угоду між РСФРР та УСРР про військовий та господарський союзи, проте ліквідувати УСРР і відновити неподільну імперію більшовики не наважилися [178, с. 240]. Отже, згадані держави були пов'язані між собою федеративними зв'язками; б) другий етап (30 грудня 1922 р. – 24 серпня 1991 р.) – ознаменувався входженням Української СРР до складу СРСР.

З огляду на зазначене, виникає питання: яка форма територіального устрою була властива СРСР та Українській СРР. Зауважимо, що радянська доктрина визначила правовий статус СРСР як союзної, тобто федеративної держави. Радянський Союз, на переконання Б.Й. Тищика і В.С. Кульчицького, був «недемократичною, тоталітарною, централізованою, унітарною державою» [181, с. 270]. Водночас відомий вітчизняний учений І.Б. Усенко зауважує, що початково СРСР становив союзню державу, проте згодом відбулося звуження суверенних прав союзних республік, у результаті чого Радянський Союз перетворився на унітарну державу [198, с. 194]. На наше переконання, де-юре СРСР був федерацією, проте де-факто – унітарною державою, особливо після підпорядкування в 20-30-х роках ХХ ст. низки республіканських органів влади союзним.

Водночас форму державного устрою Української РСР можна визначити як унітарну. Так, за радянської влади, як стверджує В.М. Іванов, Українська РСР «стала чітко окресленим національним і територіальним цілим, із власним

адміністративним центром і апаратом» [179, с. 238]. Відповідна юридична самостійність Української держави була закріплена на конституційному рівні. Так, згідно ст. 22 Конституції УСРР 1929 р., територія України не могла бути зміненою без її згоди, аналогічна стаття була і в Конституції Української РСР 1937 р. Унітарність Української РСР опосередкована системою відповідних ознак, а саме: обласний адміністративно-територіальний поділ української території; чітка вертикаль органів державного управління і жорстка субординаційна підпорядкованість органів державної влади; єдине громадянство; єдина валюта; уніфікація податкової, банківської та фінансової систем; право вступати в безпосередні зносини з іноземними державами, укладати з ними угоди та обмінюватися дипломатичними і консульськими представниками; мати свої республіканські військові формування (ст. 15-а Конституції УРСР 1937 р.).

Отже, незважаючи на жорстку централізацію державної влади в СРСР, Україна здобула неоціненний досвід унітарного влаштування державного устрою у радянський період.

Останній, тобто дев'ятий український період (24 серпня 1991 р. – донині) – період утвердження, де-юре і де-факто, унітарної політико-територіальної форми державного устрою України. Так, згідно ч. 2 ст. 2 Конституції України, Україна є унітарною державою. Разом з тим, проблема вибору форми політико-територіального устрою виявилася однією з найскладніших для незалежної України. По-суті, у перші роки незалежності України, практично до 1995 р., не було вироблено чіткої як загальнотеоретичної, так і нормативної позиції щодо спрямування України в напрямку унітаризму чи федералізму. Яскравим підтвердженням цього стало утвердження інституту Президента Автономної Республіки Крим (далі – АРК), надання права Верховній Раді АРК приймати власні закони тощо. І лише Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1996 р. офіційно визначив унітарний розвиток Української держави.

Отже, приходимо до висновку, що становлення і розвиток України, починаючи з часів Київської Русі і закінчуючи сьогоденням, це шлях утвердження держави з унітарною політико-територіальною формою устрою. Державотворчий процес України мав поступальний, проте перервний процес.

Підсумовуючи зазначене, доходимо наступних висновків:

- державотворчий процес на теренах України, а, відтак, і утвердження (або спроба утвердження) тієї чи іншої форми політико-територіального устрою, мали досить складний, багатогранний, неоднозначний, а подеколи, суперечливий, проте поступальний характер;

- боротьба за збереження християнської православної віри органічно і нерозривно поєднана з боротьбою українського народу за свою національну державність. Православ'я, зокрема в період XVI-XVII ст.ст., стало одним із тих найважливіших і найоб'єктивніших факторів, завдяки якому на ментальному рівні українського народу була закладена генетична необхідність унітарної єдності національної держави;

- виокремлення конкретних етапів, у часових рамках якого утвердився той чи інший державний політико-територіальний устрій, пов'язаний, насамперед, з історичною назвою конкретної держави, а також правовою (нормативною) базою, на основі якої здійснювалося утвердження та правове регулювання відповідного устрою держави;

- основними етапами становлення і розвитку України з позицій визначення форми її політико-територіального устрою є: давньоруський, галицько-волинський, литовсько-руський, польсько-литовський, національно-український (запорізько-козацький), російсько-імперський, національно-самостійницький (відродження української державності), радянський, український (період незалежності).



### 3.3. Шляхи удосконалення правового регулювання форми державного устрою в Україні

Законодавство України не містить нормативного визначення поняття «державний устрій». Відтак, у науці конституційного права існує різноманіття думок щодо сутнісного розуміння даної дефініції. Це опосередковано тим, що учені роблять акцент на значимості тих чи інших змістовних елементів поняття «державний устрій» – «порядок територіального поділу держави та відповідна організація державних органів» [95, с. 73], «сукупність державно-правових принципів, які визначають інституціонально-територіальну основу держави, а також їх практична реалізація» [199, с. 599], «поділ країни на певні складові та розподіл влади між нею та цими складовими» [101, с. 113], «відображені в основному законі організація території держави і такий, що їй відповідає, спосіб організації влади» [133, с. 102] тощо.

Не претендуючи на довершеність понятійно-категоріального визначення, але проаналізувавши доктринальні наукові напрацювання учених, так і практику сучасного державотворення, приходимо до висновку, що державний устрій – це політико-територіальне влаштування держави, яке визначає і характеризує порядок територіального поділу держави, правовий статус її територіальних одиниць, територіальну організацію державної влади, а також способи взаємодії загальнодержавних, центральних та місцевих органів влади.

Аналіз профільної джерельної бази показав, що нормативна об'єктивізація державного устрою, як правило, має конституційно-правову основу. Україна у цьому сенсі не є винятком. За формою державного устрою Україна є унітарною державою, що прямо передбачено ст. 2 Конституції України. Разом з тим, у політиці, юриспруденції, суспільстві точаться нескінченні дискусії з приводу утвердження оптимальної для України моделі державного устрою. Як стверджують вітчизняні учені: «З-поміж країн, які постали на пострадянському просторі, Україна є зразком невизначеності – як щодо загальної трансформаційної стратегії, так і стосовно конкретних форм територіальної організації» [200, с. 2]. Зауважимо, що

загальнотеоретичні наукові надбання та концепції, продуковані вченими-правниками, предметом дослідження яких стали питання оптимізації форми державного устрою України, можна виокремити у три відносно самостійні напрямки.

Перша когорта учених продукує ідею поступової регіоналізації Української держави. Зауважимо, що у світовій загальноюридичній теорії і практиці державотворення дана ідея не є новою. Історія приписує введення в науковий обіг терміна «регіоналізм» французу Берлюку-Перуссі (1874 р.), проте Р.Г. Калитчак стверджує, що регіоналізм зародився на зламі XVIII-XIX ст.ст. у Франції як ціннісно-раціональна орієнтація на регіональні пріоритети і своєрідний протест централізму [201, с. 55]. Упродовж XX ст. інститут регіоналізму не лише активно досліджувався, але й знайшов належне практичне втілення. «В останні десятиліття, – як зауважує російський учений В.О. Чиркін, – в деяких країнах (Іспанія, Італія та ін.) склалася так звана регіоналістська держава, яка поєднує різноманітні елементи унітаризму, федералізму, автономії і за своєю суттю є перехідним від унітаризму до федералізму» [91, с. 156]. Зауважимо, що сучасні дослідження даного питання активно продукується ученими, які здійснюють наукові розвідки в різновекторному спрямуванні, зокрема політичному, правовому, економічному, історичному, соціологічному тощо. Це стало вагомим стимулом того, що Інститут регіональних досліджень НАН України обґрунтував необхідність створення нової науки – регіонології, в рамках якої можна було б часткові й емпіричні дослідження з регіоналістики звести до певної логічної системи категорій та принципів [44, с. 215].

Прихильники регіональної держави висувають різні аргументи на її користь, проте беззаперечним є той факт, що регіоналізація України – це один із способів децентралізації державної влади. Україна в період становлення державності, переходу до нових економічних та політичних інститутів, як зауважує відомий учений А.М. Колодій, визнає необхідним обережні кроки в бік децентралізації унітарної держави, відродження самоврядування, що є важливим чинником підвищення системи управління та розвитку громадянського суспільства [202,

с. 291]. Примітно, що за період незалежної України було розроблено і введено в дію декілька сотень різноманітних програм розвитку регіонів, проте вагомих результатів немає, оскільки більшість із них носило вузько спрямований галузевий або обласний характер [203, с. 8-9]. Сучасна національно-державна мета регіоналізації полягає в обґрунтуванні такого поділу України на частини, щоб регіональна національна, демографічна, соціальна, економічна та екологічна політика забезпечила гармонійний, поступальний і сталий розвиток суспільства в цілому, створила умови нормальної й духовної життєдіяльності людини.

Відтак, проблема регіоналізації Української держави залишається відкритою і такою, що потребує інтегрованого різногалузевого (економічного, правового, політичного, соціального, національно-етнічного) дослідження. Крім того, ми вважаємо, що визначальним критерієм можливої регіоналізації України повинна стати винятково економічна, а не політична доцільність, а завдання юриспруденції у процесі регіоналізації України має полягати, насамперед, у правовому його супроводі з метою забезпечення легітимності державотворення.

Друга група учених, істориків, політиків продукує ідею федералізації Української держави. Вони висувають низку аргументів (світоглядних, етнокультурних, соціально-економічних, політичних та інших) на користь перетворення України у федерацію. Такі вчені стверджують, що «федерація створюється там і тоді, де і коли існують значні відмінності в етнічному складі населення країни, історичні, культурні й територіальні особливості», а Україну вони класифікують як «фактично гетерогенну країну, що логічно тяжіє до федерації, із значними регіональними відмінностями та напругами» [41, с. 270]. «Федералізація – це об'єктивний та прогресивний процес, своєрідний виклик ХХІ століття, який у разі поширення його досвіду на Україну й поступового, поетапного здійснення міг би: 1) зміцнити державну єдність та зберегти територіальну цілісність; 2) запобігти відцентровим сепаратистським проявам; 3) зняти соціально-культурні суперечності між регіонами (щодо мови, історії тощо)» [204, с. 5]. Прихильність до федерації висловлюють й інші представники наукової спільноти, зокрема В.Б. Гриньов [205], В.А. Поповкін [206] та інші.

Проте на наше переконання, у перші роки незалежності України подібна прихильність до федерації, значною мірою була зумовлена, ейфорією реальної можливості привнести в Україну нові інститути, а національне державотворення багатьма політиками і вченими сприймалося як «полігон» для відповідних «спроб і випробувань». Натомість останні п'ять років заяви про необхідність федералізації України продукуються швидше з огляду на політичну ситуацію у державі, а не з позицій доцільності правового реформування України. Відтак, проблема федералізації України знаходиться не стільки в правовій площині, скільки в політичній. Підтвердженням цього є відповідна «хвилеподібність федералістського ажіотажу», який «зникає так само раптово, як і з'являється – до чергового сплеску передвиборної риторики» [201, с. 2].

Третя група учених обстоює ідею децентралізації державної влади в умовах збереження унітарної форми державного устрою України. Примітно, що доцільність забезпечення побудови Української держави на засадничих принципах унітаризму позиціонується вченими з огляду на недоліки федеративної форми державного устрою. Так, Л. Нагорна вважає, що федералізм може стати гальмівним чинником на шляху реформ, оскільки розшириться простір узгоджень і дискусій, а це, в умовах збереження низької культури компромісів української еліти, є вкрай небезпечним. Це-перше. По-друге, виникає проблема зростання вартості управлінського апарату [207, с. 9].

У науці теорії держави утвердилася думка, що федерації спроможні найбільш повно задовольнити національно-культурні запити громадян. Натомість директор Інституту федералізму і громадянського суспільства Російської Федерації, професор О.М. Арінін підкреслює, що досвід унітарних держав свідчить про зворотне – світова практика переконливо показує, що унітарні демократичні держави набагато ефективніше вирішують життєві проблеми суспільства, ніж недостатньо розвинуті федерації [208, с. 73]. Інші вчені також наголошують, що жодний федералізм не забезпечить громадянам України, які належить до різних етнічних груп, належної культурної безпеки і рівних економічних умов [209, с. 3]. Такий стан справ опосередковує висновок, що форма державного устрою не є пріоритетною у процесі

державотворення, оскільки винятково важливим є не порядок внутрішнього територіального влаштування, а державно-правовий режим його функціонування.

Крім того, у науці державознавства утвердилася теза про неможливість перетворення унітарної держави у федерацію, оскільки утворення федерацій передбачає об'єднання (інтеграцію) відповідних суб'єктів в єдиний союз, тому федеративні держави інколи називають союзними. Відтак, створювати федерацію, рухаючись у зворотному напрямку, тобто від унітарної форми державного устрою до федеративної, є кроком назад у державотворенні [208, с. 8]. Український учений М.І. Корнієнко також вважає, що федералізація відбувається в процесі об'єднання держави, а не її поділу, тому Україна повинна бути унітарною державою [210, с. 66]. Натомість М.І. Михальченко зауважує, що унітарна Бельгія поступово перетворилася у федерацію за принципом субсидіарності її об'єктів [167, с. 456]. Більше того, у науці теорії держави продукується думка про доцільність використання Україною досвіду федералізації Бельгії, який міг би слугувати нормативною моделлю для розв'язання суперечностей національного державотворення.

Голова комітету зі співробітництва Україна – Бельгія Маргарет Германс, яка добре розуміє складнощі українського державотворення, наголошує, що обидві держави перебувають в одному культурному становищі: в Україні живуть два основні народи – українці та росіяни, у Бельгії – валлони та фламандці, тому в процесі федералізації України цілком «можливий культурний тиск на російськомовні частини України з боку Росії і спекуляції навколо мовного питання, що мають місце в українському суспільстві» [204, с. 4]. Ми вважаємо, що привнесення на національний ґрунт державотворення досвіду бельгійської федералізації лише посилить національно-культурну, політичну, мовну конфронтацію в суспільстві.

На нашу думку, найкращий державний устрій на теренах незалежної України є той, завдяки якому опосередковується можливість збереження її державно-національної єдності і територіальної цілісності, забезпечується зростання

економічної могутності держави шляхом оптимального поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів.

Таким чином, підсумовуючи вищезазначене приходимо до таких висновків:

1) федеративна форма державного устрою є неприйнятною для України, що опосередковано рядом вагомих причин: а) в умовах політичної нестабільності, низького рівня правосвідомості українських політиків, державних діячів федералізація України може призвести не лише до порушення її територіальної цілісності, але й до розколу та поступової втрати державного суверенітету. Дійсно, федералізація України, в умовах посилення втручання у внутрішні справи сусідніх держав (Російської Федерації, Румунії), може стати першим кроком у напрямку знищення української державності; б) утвердження національного державотворення на федеративних засадах в умовах відсутності реального народовладдя призведе як до нового витку політичної нестабільності, так і до соціально-економічного розбалансування держави; в) відсутність єдиної загальноприйнятої програми економічного розвитку Української держави, розробленої з урахуванням регіональних виробничих потужностей, розрахованої на тривалий період (15-20 років), опосередковує функціональну невизначеність федералізації України з економічних позицій. Відтак, федералізація передбачає значні фінансові затрати, проте перспективи економічної вигоди такої політико-правової реформи є невизначеними, що в умовах утвердження ринкової економіки, постійного зростання зовнішнього боргу України є не лише неприйнятним, але й антидержавним процесом; г) федералізація України є безпідставною з етнічно-національних позицій, позаяк утвердження української державності відбувається на етнічних землях української нації тощо;

2) державотворчі перетворення в напрямку утвердження України як регіональної держави, на наше переконання, може стати цілком реальною перспективою вже у найближчі 10-15 років. Зауважимо, що регіональна держава містить деякі елементи федеративної форми державного устрою, проте з правової точки зору, вважається унітарною державою. Відтак, регіоналізація держави – оптимальний компроміс між прихильниками федералізму та унітаризму.

Регіональне структурування територіального простору України має відбуватися на основі цілісної системи відповідних чинників, завдяки використанню яких процес регіоналізації буде ґрунтуватися на об'єктивній основі. До системи таких чинників мають належати економічний, історичний, політичний, географічний і демографічний: а) економічна регіоналізація традиційно зумовлена відповідною спеціалізацією певного регіону і здійснюється з метою забезпечення комплексного та збалансованого розвитку територій держави, виходячи із загальнодержавних і місцевих інтересів, а також використання абсолютних і відносних переваг регіонів, зокрема природних і трудових ресурсів, вигідне транспортне сполучення та ін. Безперечно, збереження і поступове посилення національної ідентифікації української державності відбуватиметься, насамперед, завдяки зростанню економічної могутності України; б) історичний чинник регіоналізації України є найбільш зрозумілим і прийнятним для відповідних територіальних спільнот, оскільки тут спрацьовує феномен генетичної пам'яті предків. Відтак, з огляду на історичний чинник оптимальною є регіоналізація українських земель на такі територіальні утворення: Буковина, Волинь, Поділля, Полісся, Галичина, Слобожанщина, Запоріжжя, Таврія, Закарпаття. Проте такий феномен в умовах політичної чи економічно-соціальної нестабільності у державі може бути дуже небезпечним, тому що в таких регіонах як Крим, Закарпаття чи Буковина цілком можлива активізація сепаратистських настроїв. Більше того, такий сепаратизм буде постійно підживлюватися зацікавленими колишніми імперськими державами-сусідами. Так, депутат Європейського парламенту від Румунії Корнелій Вадим Тудор, виступаючи в Європарламенті, констатував: «Україна є штучною державою, яку необхідно тримати під контролем міжнародної громадськості за участю Росії». Більше того, він заявив, що Україна «тримає румунські території, зокрема Північну Буковину» [211, с. 5]; в) активними суб'єктами продукування регіоналізації України за політичним чинником можуть стати політичні партії. Дійсно, відсутність двопалатного парламенту в Україні уже призвела до часткової регіоналізації політичних партій. Останні, залишившись за межами парламентської більшості, будуть лобіювати у парламенті інтереси певних регіонів з метою посилення своїх

електоральних позицій. На нашу думку, сутнісне значення політичного чинника регіоналізації України має ґрунтуватися не стільки на самобутньо-регіональній, як на державно-національній самосвідомості; г) регіоналізація України, як територіально найбільшої країни Європи, має здійснюватися з обов'язковим урахуванням географічних чинників. Дійсно, неоднакове географічне, кліматичне розташування відповідних територій України, опосередковує необхідність їх ідентифікації за цією ознакою, наприклад, Карпати, Крим, Полісся та ін. Крім того, відносна однаковість географічного рельєфу, природних ресурсів у поєднанні з кліматичною одноманітністю опосередковує можливість економічної спеціалізації відповідного регіону (металургійне виробництво, виноградарство, рекреаційне зонування ) тощо; г) демографічний чинник, безумовно, необхідно враховувати у процесі регіоналізації України. Демографічна ситуація в Україні визначається шляхом визначення природного руху населення (відтворення) і механічного руху (міграції). Зауважимо, що починаючи з 1993 р. населення України постійно зменшується. Крім того, густина населення в різних областях неоднакова, наприклад, у Донецькій області – 200 чол./км<sup>2</sup>, тоді як у Чернігівській області – 35 чол./км<sup>2</sup>. Відтак, регіоналізація України має здійснюватися з обов'язковим урахуванням не лише реальної кількості населення відповідного регіону, але й на основі тенденцій до його збільшення чи зменшення;

3) на сучасному етапі національного державотворення оптимальною є унітарна форма державного устрою, проте необхідно здійснити ряд практичних кроків у напрямку поетапної децентралізації державної влади. Системне реформування державного владарювання має здійснюватися на основі чіткої програми, розробленої у результаті комплексного дослідження юристів, економістів, істориків, управлінців тощо.

Зауважимо, що форма державного устрою є досить складним та багатограним правовим інститутом, змістовне наповнення якого опосередковується єдністю певних його складових елементів. Виходячи із сутнісного розуміння політико-територіальної організації держави, такими складовими, на нашу думку, є: 1) територіальний устрій держави; 2) територіальна організація державної влади;



3) система і характер взаємозв'язків, що виникають у процесі державного владарювання між центральними та місцевими органами влади.

Отже, пошук шляхів (способів) оптимізації правового регулювання форми державного устрою України має здійснюватися з огляду на зазначені складові.

Територіальний устрій є важливим основоутворюючим елементом форми державного устрою. Зауважимо, що територіальний устрій і державний устрій не тотожні правові інститути, оскільки співвідносяться між собою як частина і ціле. Дійсно, у загальному вимірі територіальний устрій вказує на територіальне влаштування держави, інакше кажучи, на що поділена територія держави, тоді як державний устрій опосередковує систему органів державної влади, утворених відповідно до територіального поділу, а також розподіл компетенції між ними.

У науці теорії держави і права територіальний устрій визначається як передбачена законами територіальна організація держави з метою забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань та здійснення функцій суспільства і держави. Аналізуючи змістовне наповнення даного поняття, розуміємо, що територіальний устрій держави регламентується законодавчими правовими актами. Розділ IX «Територіальний устрій України» і Розділ X «Автономна Республіка Крим» Конституції України регулюють далеко не весь обсяг правовідносин, пов'язаний з інститутом територіального устрою України. Так, і до сьогодні не прийнятий Закон України «Про територіальний устрій України». Варто зауважити, що відповідні проекти такого закону неодноразово (1997 р., 2002 р., 2005 р. та ін.) розглядалися у Верховній Раді України, проте були безуспішними. Крім того, немає Закону України «Про Севастополь», необхідність прийняття якого визначена ч. 3 ст. 133 Конституції України. Разом з тим, потребує оновленої редакції Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. [212]. Отже, оптимізація реформування та розвитку територіального устрою України повинна мати чітку нормативну основу, що б ґрунтувалася на доктринально цілісній державно-правовій концепції.

У науці теорії держави і права сформувалося доктринальне твердження про те, що одним із видів територіального устрою є адміністративно-територіальний устрій

держави. Варто зауважити, що проблеми адміністративно-територіального устрою України неодноразово піднімалася вченими, політиками, управлінцями [213]. Вони єдині у тому, що необхідно здійснити реформування адміністративно-територіального устрою України. Таке реформування має здійснюватися на правовій основі, що опосередковує необхідність прийняття Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України». Важливе функціональне значення такого закону полягає в необхідності:

1) вироблення повноцінного понятійно-категоріального апарату. Необхідно на законодавчому рівні визначити або змістовно оновити такі дефініції як «селище міського типу», «населений пункт», «район», «район у місті», «місто районного значення», «місто обласного значення» тощо. Примітно, що змістовна сутність частини згаданих понять визначена Указом Президії Верховної Ради УРСР «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР» від 12 березня 1981 р., який є чинним у частині, що не суперечить Конституції України. Конституція України в ст. 133 не містить такого поняття як «селище міського типу», проте на практиці воно вживається при визначенні статусу адміністративно-територіальної одиниці. Відтак, необхідність унормування профільного понятійно-категоріального апарату є очевидною і нагальною;

б) розмежування на законодавчому чітко таких понять як «адміністративно-територіальна одиниця» і «населений пункт», які не є тотожними, оскільки мають неоднакові витоки – юридичне і географічне. Дійсно, до складу адміністративно-територіальної одиниці може належати один чи декілька територіально наближених пунктів, що перебувають під юрисдикцією єдиних органів місцевого самоврядування, створюють єдину громаду;

в) формування цілісної системи адміністративно-територіальних одиниць для того, щоб унеможливити підпорядкування однорівневих адміністративно-територіальних одиниць, вирівняти їх правовий статус, унормувати їх за складовими параметрами (територіальне поширення, населення та ін.). Так, Одеська область охоплює територію 33,3 тис. км<sup>2</sup> з чисельністю населення 2,5 млн. чол., натомість Чернівецька область займає територію 8,1 тис. км<sup>2</sup>, а кількість населення становить

0,9 млн. чол.» [214, с. 43]. Необхідно проаналізувати масштаби територіального поширення певних адміністративно-територіальних одиниць з метою унеможливлення їх екстериторіальності. Наприклад, селище Коцюбинське становить адміністративно-територіальну одиницю Київської області, проте територіально знаходиться у межах міста Києва. Водночас нерівномірною є кількість районів в областях, зачасти, невиправданою є віддаленість певних адміністративних одиниць до обласного центру;

г) удосконалення класифікації міст. Сьогодні на законодавчому рівні виокремлено міста трьох категорій: міста зі спеціальним статусом – Київ і Севастополь, міста обласного рівня (понад 50 тис. осіб) і міста районного рівня (понад 10 тис. осіб). Зачасти міста відносяться до одного рівня, незважаючи на значну різницю на кількість їх жителів. Наприклад, місто Теплодар, що на Одещині, віднесено до міст обласного рівня, хоча там проживає біля 9,5 тис. осіб. Відтак, за своїм правовим статусом воно практично прирівняне до міст-мільйонерів Одеси, Харкова, Дніпропетровська, Донецька тощо. Крім того, проблема полягає і в тому, що Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [215] не враховує класифікацію міст, проте обласні та районні адміністрації, згідно Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. [216], створюються за поділом міст на згадані категорії;

г) визначення нормативно-правового порядку утворення та ліквідації областей, встановлення і зміну їх меж, найменування чи перейменування. Зауважимо, що Конституція України (п. 29 ст. 85) визначила, що «утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна меж районів і міст, віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів». Відтак, поза конституційно-правовим регулюванням залишилися такі адміністративно-територіальні одиниці як області. Водночас, згідно п. 13 ст. 92 Конституції України, територіальний устрій повинен визначатися виключно Законом України, що є однією з важливих гарантій єдності і цілісності державної території України, проте, як зазначалося, такий закон не був прийнятий українським парламентом;

д) нормативного регулювання щодо укрупнення областей і перетворення їх у регіони з однаковим правовим статусом, одним з яких має стати Автономна Республіка Крим;

е) визначення шляхів оптимізації функціональної діяльності територіальних громад. Досвід показує, що економічно найслабшими, проте найприроднішими, є територіальні громади сіл, селищ тощо. Вітчизняний учений, політик В.С. Куйбіда наголошує: «80 відсотків сільських громад в Україні дотаційні, з них майже 90% глибоко дотаційні» [217, с. 7]. Такий стан справ, звичайно, не додає оптимізму, проте опосередковує необхідність відповідних реформ. Виходячи з того, що статистичні дані про сільські та селищні ради наступні: «40% із них має менш як тисячу мешканців, ще третина – від 1 до 2 тисяч, 20% – від 2 до 5 тисяч і 5% – понад 5 тисяч жителів» [217, с. 7], постає питання укрупнення територіальних громад через проведення адміністративно-територіальної реформи. Відповідна тенденція сьогодні спостерігається і в європейських країнах, зокрема Польщі, Чехії тощо. Інший шлях посилення територіальних громад можливий у разі: а) створення робочих місць через розвиток виробничих потужностей в районах мешкання територіальних громад; б) децентралізація податкової системи, завдяки чому має відбутися перерозподіл фінансових джерел наповнення місцевих бюджетів, що опосередковує відповідне спрямування нового Податкового кодексу України.

Адміністративно-територіальне реформування будь-якої держави – це завжди досить складне питання як організаційного, морального, так і економічного характеру. Територіальні зміни мають здійснюватися з максимальним урахуванням економічних перспектив, а також думки відповідних територіальних громад. Дійсно, адміністративно-територіальна реформа має будуватися у рамках компромісу, суб'єктами якого, з одного боку, є держава як єдине ціле, а з іншого – члени територіальних громад. Відтак, видається слушною думка про доцільність прийняття Закону України «Про місцеві референдуми» [218, с. 37]. Проведення місцевих референдумів з питань місцевого територіального адміністрування допоможе викликати довіру з боку населення до реформаторських дій держави.

Унітарна форма державного устрою Української держави потребує відповідного удосконалення і в частині організації державної влади. У період економічної чи політичної кризи необхідна дозована централізація державної влади з метою стабілізації ситуації у державі. На наше переконання, для забезпечення територіальної цілісності та непохитності державного суверенітету

Україна і в майбутньому вимірі має бути президентсько-парламентською республікою з чітко визначеним правовим статусом, насамперед, глави держави. Дійсно, ст. 6 Конституції України навіть не згадує Президента України у контексті розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу і судову. Ми переконані, що правовий статус глави Української держави повинен визначати його належність до виконавчої гілки влади. Крім того, у державному механізмі залишається досить невизначеними місце і роль Ради національної безпеки і оборони України, Представника Президента України в АРК тощо.

З метою забезпечення унітарної єдності України необхідно структурувати український парламент у двопалатний для того, щоб на конституційному рівні встановити обов'язкове регіональне представництво у законодавчому органі. Верхня палата парламенту повинна формуватися з представників областей (регіонів), а також із представників таких міст як Київ і Севастополь. Верхня палата має формуватися за мажоритарною виборчою системою у складі по три представники від областей (регіонів), три – від міста Києва, один – від міста Севастополь. Нижня палата парламенту повинна формуватися за пропорційною виборчою системою, кількісний склад якої має становити 300 осіб. Зазначене вище, опосередковує необхідність прийняття Законів України «Про Верховну Раду України», «Про Президента України», а також вимагає змістовного оновлення виборчого законодавства. Здійснити законодавче реформування можливо за умови внесення суттєвих змін до Конституції України, зокрема до розділів I, IV, V, VI, X, XI тощо. Відтак, без конституційних змін неможлива структуризація державної влади. Поряд з цим, зміни до розділу I Конституції України, згідно зі ст. 159 Конституції України, розглядаються Верховною Радою України за наявності відповідного висновку Конституційного Суду України, і затверджується на всеукраїнському референдумі.

Наступний крок у напрямку вдосконалення унітарної форми державного устрою України – оптимізація вертикальної системи органів виконавчої влади. Необхідно чітко розподілити компетенцію між Кабінетом Міністрів України і центральними органами виконавчої влади. До того ж, на користь останніх має бути збільшений обсяг компетенції. У правовій державі має бути здійснений розподіл повноважень між центральними та місцевими органами влади. Зауважимо, що органи державної влади, згідно ч. 2 ст. 19 Конституції України, зобов'язані діяти лише на підставі закону, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і Законами України. Більше того, ми вважаємо за необхідне на конституційному рівні заборонити створення та функціонування органів державної влади, правовий статус яких не врегульований профільним Законом України.

Важливий крок на шляху демократизації Української держави – реформування органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що ліквідація районних рад у місті Києві, до речі, такі ж пропозиції оприлюднюються щодо міст Харкова і Донецька [219], це шлях у нікуди, оскільки розвиток місцевого самоврядування – це лакмусовий папірець української демократії: знищення місцевого самоврядування рівнозначне поверненню до тоталітарної системи. Ми вважаємо, що районні державні адміністрації мають бути ліквідовані, натомість повноваження районних органів місцевого самоврядування мають бути розширенні. Це означає, що у новій редакції мають бути прийняті Закони України «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні». Крім того, необхідно прийняти нові Закони України «Про територіальну громаду», «Про комунальну власність» тощо. Отже, оптимізація унітарної форми державного устрою в Україні повинна мати комплексний характер.

### Висновки до Розділу III

I. У результаті дослідження правового забезпечення унітарної форми територіального устрою Італії, Польщі та України зроблено ряд висновків.

1. Визначено, що автономізація унітарної держави можлива лише в умовах посилення демократичних тенденцій розвитку суспільства і держави.

2. Встановлено, що автономія областей Італії не порушує унітарної форми територіального устрою Італії, оскільки: а) правовий статус областей встановлюється не на основі договору між центральною і місцевою владою, а Конституцією Італійської Республіки і статутами областей; б) статuti областей приймаються на основі, у межах та у відповідність з Основним Законом держави і не можуть йому суперечити; в) правова автономія областей надається згори, тобто центром, а не внаслідок самоврядного акту територіальної громади, прийнятого, скажімо, на місцевому референдумі.

3. Наголошується на тому, що як в Італії, Польщі, так і в Україні розширення обсягу компетенції органів місцевого самоврядування має підкріплюватися достатніми фінансовими ресурсами, завдяки чому повноваження самоврядних органів набудуть реального змісту.

4. Доведено, що законодавство Італії, в частині визначення самоврядних прав територіальних громад областей та їх представницьких органів, порівняно з аналогічними інститутами в Україні, є значно ліберальнішим і демократичним за національне законодавство. Такий стан справ опосередковує необхідність формування цілісної загальноправової концепції регіоналізації України в напрямку посилення і розширення самоврядних прав не тільки територіальних громад, але й органів місцевого самоврядування загалом. Водночас паралельно збільшенню обсягу повноважень місцевих органів влади вітчизняне законодавство має посилити їхню відповідальність за результати своєї діяльності чи бездіяльність.

5. Констатована необхідність надання Верховній Раді АРК та обласним радам, які є представницькими органами найкрупніших адміністративно-територіальних

одиниць України, права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, що опосередковує внесення відповідних змін до ст. 93 Конституції України.

6. З'ясовано, що в Італії та Польщі існує чітка система державного контролю за організацією і діяльністю органів місцевого самоврядування, що дозволяє, з одного боку, покласти на органи місцевого самоврядування широкі повноваження у сфері вирішення найскладніших проблем місцевого значення, а з іншого – втручатися у діяльність органів місцевої влади через застосування законодавчо визначених засобів впливу на них.

7. Визначено, що демократизація унітарної форми територіального устрою України повинна мати комплексний характер, а саме: а) необхідно прийняти низку нових Законів України, зокрема, «Про територіальні громади», «Про обласні ради», «Про місцеві референдуми» та інші; б) у разі збільшення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування необхідно внести зміни і доповнення до Кримінального кодексу України, Кодексу про адміністративні правопорушення в частині посилення їх відповідальності за функціональну діяльність; в) необхідно в новій редакції прийняти Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» тощо.

II. У процесі дослідження перспективи правового регулювання унітарної форми державного устрою в Україні сформульовані відповідні висновки.

1. Визначено, що державний устрій – це політико-територіальне влаштування держави, яке визначає і характеризує порядок територіального поділу держави, правовий статус її територіальних одиниць, територіальну організацію державної влади, а також способи взаємодії загальнодержавних, центральних та місцевих органів влади.

2. Підкреслюється, що регіоналізація – один із можливих способів децентралізації державної влади в Україні. Доведено, що визначальним критерієм можливої регіоналізації України повинна стати винятково економічна, а не політична доцільність, а завдання юриспруденції у процесі регіоналізації України має полягати, насамперед, у правовому його супроводі з метою забезпечення легітимності державотворення.



3. Встановлено, що форма державного устрою не є пріоритетною у процесі державотворення, оскільки винятково важливим є не порядок внутрішнього територіального влаштування держави, а державно-правовий режим його функціонування.

4. Доведено, що у сучасних умовах федеративна форма державного устрою є неприйнятною для України, що опосередковано рядом вагомих причин: а) в умовах політичної нестабільності, низького рівня правосвідомості українських політиків, державних діячів федералізація України може призвести не лише до порушення її територіальної цілісності, але й до розколу та поступової втрати державного суверенітету; б) утвердження національного державотворення на федеративних засадах в умовах відсутності реального народовладдя призведе як до нового витку політичної нестабільності, так і до соціально-економічного розбалансування держави; в) відсутність єдиної загальноприйнятої програми економічного розвитку Української держави, розробленої з урахуванням регіональних виробничих потужностей, розрахованої на тривалий період (15-20 років), опосередковує функціональну невизначеність федералізації України з економічних позицій. Відтак, федералізація передбачає значні фінансові затрати, проте перспективи економічної вигоди такої політико-правової реформи є невизначеними, що в умовах утвердження ринкової економіки, постійного зростання зовнішнього боргу України є не лише неприйнятним, але й антидержавним процесом; г) федералізація України є безпідставною з етнічно-національних позицій, позаяк утвердження української державності відбувається на етнічних землях української нації тощо.

5. З'ясовано, що на сучасному етапі національного державотворення оптимальною є унітарна форма державного устрою, проте необхідно здійснити ряд практичних кроків у напрямку поетапної децентралізації державної влади.

III. У результаті дослідження генези становлення і розвитку України як унітарної держави отримані такі результати.

1. Доведено, що державотворчий процес на теренах України мав досить складний, багатогранний, неоднозначний, а подеколи, суперечливий, проте поступальний характер.

2. Встановлено, що основними етапами становлення і розвитку України з позицій визначення форми її політико-територіального устрою є: давньоруський, галицько-волинський, литовсько-руський, польсько-литовський, національно-український (запорізько-козацький), російсько-імперський, національно-самостійницький (відродження української державності), радянський, український (період незалежності).

3. Визначено, що виокремлення конкретних етапів, у часових рамках якого утвердився той чи інший державний політико-територіальних устрій, пов'язаний, насамперед, з історичною назвою конкретної держави, а також правовою (нормативною) базою, на основі якої здійснювалося утвердження та правове регулювання відповідного устрою держави.

4. Доведено, що витoki унітарного державотворення України сягають періоду Київської Русі, проте процес утвердження унітарної форми політико-територіального устрою на національних землях не мав системного характеру.

5. Звертається увага на те, що боротьба за збереження християнської православної віри органічно і нерозривно поєднана з боротьбою українського народу за свою національну державність. Православ'я, зокрема в період XVI-XVII ст.ст., стало одним із тих найважливіших і найоб'єктивніших факторів, завдяки якому на ментальному рівні українського народу була закладена генетична необхідність унітарної єдності національної держави.

## ВИСНОВКИ

У результаті вивчення та аналізу загальної характеристики унітарної форми територіального устрою України та окремих країн Західної Європи (Італії та Польщі) сформульовано ряд висновків.

1. У роботі сформульовані наступні авторські визначення:

- «унітарна держава» – це такий вид форми державного устрою, за якого проста, єдина держава не має внутрішнього територіального поділу або ж поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не володіють суверенними правами, проте можуть мати правовий статус автономних державних утворень;

- «територіальна автономія» – це не частина території держави, а відповідний правовий статус, в основі якого лежить законодавчо закріплений обсяг прав і обов'язків, предметів відання завдяки чому визначається місце і роль тих чи інших суб'єктів адміністративно-територіального устрою в процесі здійснення публічного управління в унітарній державі. Визначено цілісну систему ознак територіальних автономій як важливих і невід'ємних елементів адміністративно-територіального устрою складних унітарних держав;

- «унітаризм» – це принцип державного устрою, сутнісна значимість якого вбачається в централізації, яка обов'язково знаходить свій вияв у сфері державної влади та управління, а також може знаходити відповідну об'єктивізацію в економічній, культурній, соціальній та інших сферах державно-суспільного життя.

2. Виокремлено комплексну систему ознак унітарних держав: а) територія держави поділена на адміністративно-територіальні одиниці, які не наділені державним суверенітетом; б) єдина система державного апарату, компетенція якого поширюється на всю територію держави; в) єдине громадянство; г) єдина система законодавства, осьовим центром якої є єдина державна конституція; ґ) єдина судова система; д) єдина система органів конституційного контролю; е) одноканальна система оподаткування; є) у міжнародних відносинах виступає єдиним цілим.

3. Обґрунтовано, що такий державно-правовий інститут як унітарна держава почав активно досліджуватися вченими-правниками світу майже водночас – у ХІХ

ст. Визначено, що в історико-правовій думці інститут унітарної форми державного устрою початково досліджувався переважно як альтернатива союзної (федеративної) форми устрою держави. У ХІХ ст. німецька наукова школа державного права виробила ряд публічно-правових положень доктринального характеру у напрямку обґрунтування унітарної форми державного устрою, які, в своїй основі, отримали визнання та наслідування ученими-правознавцями інших країн. Наукова цінність загальнотеоретичних напрацювань згаданих учених вбачається у тому, що вони: а) виробили основні доктринальні концепції форми державного устрою: складні (союзні) і прості (єдині) держави; б) ввели у науковий обіг дефініцію «унітарна держава»; в) розвинули учення про суверенітет федеративної та унітарної держав. Встановлено, що цінність методологічної бази полягає в тому, що завдяки поліваріантності і множинності методів урізноманітнюються способи організації та побудови теоретичної і практичної наукової діяльності учених у частині дослідження унітарної форми територіального устрою держави.

4. Констатовано, що радянська історіографія дослідження проблематики унітарної форми територіального устрою характеризується наступними ознаками: а) значне ідеологічне нашарування наукових досліджень радянських учених у контексті висвітлення виокремленої проблеми; б) практична відсутність профільних загальнотеоретичних доктринальних праць, оскільки дослідження з даної проблематики носять переважно фрагментарний характер; в) значне послуговування емпіричним досвідом радянського будівництва у сфері державного устрою; г) міцне утвердження в науковій лексиці радянської доби дефініції «унітарна держава»; г) латентне використання радянськими вченими загальнотеоретичних напрацювань у сфері дослідження проблематики унітаризму, вироблених зарубіжною «буржуазною» наукою, незважаючи на відкрите протистояння наукових доктрин соціалістичного і капіталістичного державотворення. Дослідження унітарної форми територіального устрою України в умовах сьогодення характеризується відсутністю будь-якого ідеологічного тиску на теоретиків-державознавців з боку держави. Це дає можливість ученим вільно та об'єктивно обирати інструментарій наукового пошуку не лише з метою всебічного дослідження змістовного наповнення унітарної

форми територіального устрою, але й опосередковує неупереджене визначення певних історико-політичних, філософсько-теоретичних, догматичних, соціально-економічних, етно-національних та інших складових, під впливом яких сформувався і функціонує відповідний територіальний устрій України.

5. Оптимальними критеріями класифікації унітарних держав є: а) за характером територіального устрою – прості і складні; б) за статусом адміністративно-територіальних одиниць – симетричні та асиметричні; в) за ступенем централізації державного управління – централізовані, відносно децентралізовані та децентралізовані.

6. Основними етапами становлення і розвитку України з позицій визначення форми її політико-територіального устрою є: давньоруський, галицько-волинський, литовсько-руський, польсько-литовський, національно-український (запорізько-козацький), російсько-імперський, національно-самостійницький (відродження української державності), радянський, український (період незалежності). Визначено, що виокремлення конкретних етапів, у часових рамках якого утвердився той чи інший державний політико-територіальний устрій, пов'язаний, насамперед, з історичною назвою конкретної держави, а також правовою (нормативною) базою, на основі якої здійснювалося утвердження та правове регулювання відповідного устрою держави. Доведено, що державотворчий процес на теренах України мав досить складний, багатогранний, неоднозначний, а подеколи, суперечливий, проте поступальний характер.

7. Звертається увага на те, що боротьба за збереження власної православної віри органічно і нерозривно поєднана з боротьбою українського народу за свою національну державність. Православ'я, зокрема в період XVI-XVII ст.ст., стало одним із тих найважливіших і найоб'єктивніших факторів, завдяки якому на ментальному рівні українського народу була закладена генетична необхідність унітарної єдності національної держави.

8. З'ясовано, що в Італії та Польщі існує чітка система державного контролю за організацією і діяльністю органів місцевого самоврядування, що дозволяє, з одного боку, покласти на органи місцевого самоврядування широкі повноваження у сфері

вирішення найскладніших проблем місцевого значення, а з іншого – втручатися у діяльність органів місцевої влади через законодавчо визначені способи і засоби впливу на них. Наголошується на тому, що як в Італії, Польщі, так і в Україні розширення обсягу компетенції органів місцевого самоврядування має підкріплюватися достатніми фінансовими ресурсами, завдяки чому повноваження самоврядних органів набудуть реального змісту. На основі вивчення досвіду державотворення Італії, констатована необхідність надання обласним радам і Верховній Раді Автономної Республіки Крим права законодавчої ініціативи у Верховній Раді України, що опосередковує внесення відповідних змін до ст. 93 Конституції України.

9. У сучасних умовах федеративна форма державного устрою є неприйнятною для України, що опосередковано рядом вагомих причин: а) в умовах політичної нестабільності, низького рівня правосвідомості українських політиків, державних діячів федералізація України може призвести не лише до порушення її територіальної цілісності, але й до поступової втрати державного суверенітету; б) утвердження національного державотворення на федеративних засадах в умовах відсутності реального народовладдя може спричинити соціально-економічне розбалансування держави; в) відсутність єдиної загальнонаціональної програми економічного розвитку Української держави, розробленої з урахуванням регіональних виробничих потужностей, опосередковує функціональну невизначеність федералізації України з економічних позицій. Відтак, федералізація передбачає значні фінансові затрати, проте перспективи економічної вигоди такої політико-правової реформи є невизначеними; г) федералізація України є безпідставною з етнічно-національних позицій, позаяк утвердження української державності відбувається на етнічних землях української нації. На сучасному етапі національного державотворення оптимальною є унітарна форма державного устрою, проте необхідно здійснити ряд практичних кроків у напрямку поетапної децентралізації державної влади.

10. Підкреслюється, що регіоналізація – один із можливих способів децентралізації державної влади в Україні. І визначальним критерієм можливої

регіоналізації України повинна стати винятково економічна, а не політична доцільність, а завдання юриспруденції у процесі регіоналізації України має полягати, насамперед, у правовому його супроводі з метою забезпечення легітимності державотворення. Демократизація унітарної форми територіального устрою України повинна мати комплексний характер, а саме: а) необхідно прийняти низку нових Законів України, зокрема «Про територіальну громаду», «Про обласні ради», «Про місцеві референдуми», «Про комунальну власність» та інші; б) районні державні адміністрації мають бути ліквідовані, натомість обсяг повноважень районних органів місцевого самоврядування має збільшитися.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Венгеров А.В. Теория государства и права: [часть 1. Теория государства] / А.В. Венгеров. – М.: Юристъ, 1995. – 256 с.
2. Бехруз Х. Порівняльне правознавство: підруч. / Хашматулла Бехруз. – Одеса: Фенікс, 2009. – 464 с.
3. Жилин А.А. Теория союзного государства / А.А. Жилин. – К.: Типогр. И.И. Чоколова, 1912. – 360 с.
4. Підпригора О.А. Римське приватне право: [підр. для студентів юрид. спец. вищих навч. закладів: вид. 3-є, перероб. і доп.] / О.А. Підпригора – К.: Видавничий Дім «Ін юре», 2001. – 440 с.
5. Задорожний Ю.А. Римське право – доктринальна першооснова права та юридичної науки в країнах романо-германської правової сім'ї та Україні: монографія / Ю.А. Задорожний. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2009. – 173 с.
6. Скрипилев Е.А. Основы римского права: [конспект лекцій] / Е.А. Скрипилев. – М.: ОСЬ – 89, 1998. – 208 с.
7. Jellinek G. Die Lehre von den Staatenverbindungen / G. Jellinek. – Berlin, 1882. – S. 253 – 314; Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches / P. Laband. – Berlin, 1876. – S. 6 – 8.
8. Козлова Н.Ю. Буржуазные учения о федерализме 18-19 вв. / Н.Ю. Козлова. – М.: Наука, 1988. – 144 с.
9. Laband P. Das Staatsrecht des Deutschen Reiches / P. Laband. – В., 1876. – S. 5 – 7.
10. Гумплович Л. Общее учение о государстве / Л. Гумплович; [пер. с греч.]. – СПб: Типография издательства «Общественная польза», 1910. – 516 с.
11. Бігун В.С. Юридична наука і професорсько-викладацький склад юридичних навчальних закладів ФРН та України: порівняльний аналіз принципів підходів // Часопис Київського університету права. – 2006. – № 1. – С. 176 – 183.



12. Стельмах С.П. Исторична думка в Україні XIX – XX століття / С.П. Стельмах. – К.: Видавничий центр «Академія», 1997. – 176 с.
13. Нольде Б.Е. Единство и нераздельность России. Очерки русского государственного права / Б.Е. Нольде. – СПб.: Правда, 1911. – 554 с.
14. Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) / [Марченко М.Н., Терехов В.И., Манькин А.С., Данилов С.Ю., Богомолов Б.А. и др.]; под ред. М.Н. Марченка. – М.: Юристъ, 2000. – 344 с.
15. Палиенко Н.И. Конференции, федерации и союз советских социалыстических республик / Н.И. Палиенко. – О.: Государственное издательство Украины, 1923. – 72 с.
16. Гессен В.М. Автономия, федерация и национальный вопрос / В.М. Гессен. – М.: Издание «НАРОД И СВОБОДА», 1906. – 48 с.
17. Загірня М. Про державний лад у всяких народів / М. Загірня. – К.: Друкарня т-ва «Криниця», 1917. – 62 с.
18. Скакун О.Ф. Ковалевський Максим Максимович // Юридична енциклопедія: В. 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – С. 127 – 128.
19. Погорілко В.Ф. Конституційне право України: підруч. [акад. курс: у 2 т. – Т. 1.] / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2006. – 544 с.
20. Стучка П. Учение о государстве пролетариата и крестьянства и конституции СРСР и РСФСР / П. Стучка. – М. – Л., Типография Госиздата «Красный пролетарий», 1926. – 291 с.
21. Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / [пер. с фр. В.А. Туманова] / Р. Давид, К. Жоффре-Спинози. – М.: Междунар. отношения, 2009. – 456 с.
22. Магазинер Я.М. Общее учение о государстве / Я.М. Магазинер [курс лекций, читанных в Петербургском университете в 1918 – 1922 pp.]. – Б.м.: Кооператор, 1922. – 427 с.

23. Лашин А.Г. Формы социалистического государства / А. Г. Лашин. – М.: Изд-во Московского ун-та, 1960. – 48 с.
24. Цветков В.В., Макогон С.О. Радянське державне право: підруч. / В.В. Цветков, С.О. Макогон. – К.: Вид-во Київського ун-ту, 1968. – 463 с.
25. Бабій Б.М. Українська радянська державність (1921 – 1925 рр.) / Б.М. Бабій. – К.: Вид-во академії наук Української РСР, 1961. – 384 с.
26. Свечкарев А.И., Овчаренко А.А. Конституционное развитие зарубежных социалистических стран Европы. Федерация в зарубежных социалистических странах: [текст лекций] / А.И. Свечкарев, А.А. Овчаренко. – Х.: Харьковський юрид. ин-т, 1974. – 37 с.
27. Денисов А.И., Раджабов С.А. Теория советского государства / А.И. Денисов, С.А. Раджабов. – Душанбе: Изд-во «Дониш», 1978. – 331 с.
28. Корельских В.М. Общая теория социалистического государства: [учебн. пособ.; цикл лекций] / В.М. Корельских. – Свердловск: Первоуральская типография, 1970. – 199 с.
29. Мунчаев Ш.М., Устинов В.М. История советского государства / Ш.М. Мунчаев, В.М. Устинов. – М.: Норма, 2008. – 720 с.
30. Шемшученко Ю.С. Інтеграція юридичної освіти й науки // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 3. – С. 3 – 6.
31. Клиненко О.В. Сутність і особливості унітарного і федеративного державно-територіального устрою: політологічний аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ наук: спец. 23. 00. 02 «Політичні інститути та процеси» / Олег Володимирович Клиненко. – К., 1996. – 28 с.
32. Телешун С.О. Державний устрій України: проблеми політики теорії і практики: монографія / С.О. Телешун. – Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2000. – 344 с.
33. Карпенко В.В. Протиріччя між виконавчою владою і місцевим самоврядуванням на регіональному рівні та механізми їх розв'язання: досвід України і Франції: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. з держ. управління: спец. 25. 00. 04 «Регіональне управління» / Владислав Вікторович Карпенко. – К., 2001. – 19 с.

34. Конотопцев О.С. Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. з держ. управління: спец. 25. 00. 04 «Регіональне управління» / Олег Сергійович Конотопцев. – Х., 2003. – 18 с.

35. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12. 00. 01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Родіон Анатолійович Колишко. – К., 2003. – 16 с.

36. Долматов І.В. Просторове буття сучасної держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12. 00. 01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Іван Володимирович Долматов. – О., 2009. – 22 с.

37. Ляшенко О. До питання про перспективи адміністративно-територіальної реформи в Україні: досвід автономізації Криму та Закарпаття / О. Ляшенко // Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І.Ф. Кураса НАН України. – Вип. 29. – К., 2006. – С. 261 – 266.

38. Кравченко В.І. Територіальний устрій та місцеві органи влади України / В.І. Кравченко // Наукові доповіді Національного інституту стратегічних досліджень. – Вип. 43. – К., 1995. – С. 42 – 43.

39. Андрущук О.В. Адміністративно-територіальні зміни в УРСР: плани, втілення, наслідки (друга половина 40-х – 60-ті роки ХХ ст.): автореф. дис. канд. істор. наук: спец. 07.00.01. «Історія України» / Олександр Володимирович Андрущук. – К., 2004. – 20 с.; Андрущук О. Конституювання територіального устрою України: від проектів до спроб реалізації (кінець ХХ – початок ХХІ ст.) / О. Андрущук // Регіональна історія України. – Вип. 1. – К., 2007. – С. 197 – 202.

40. Колодій А.М. Український регіоналізм як стан культурно-політичної поляризованості / А.М. Колодій // Агора. – Вип. 3. – С. 78 – 85.

41. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: моногр. / [Коваленко А.А., Вітман К.М., Скрипнюк О.В., Перегуда Є.В.,

Стойко О.М., Кучановський О.Г., Явір В.А.]; за ред. І.О. Кресіної. – К.: Логос, 2009. – 480 с.

42. Верменич Я.В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування [у 2-х ч. – ч. 2] / Я.В. Верменич. – К.: Інститут історії України НАН України, 2009. – 370 с.

43. Надолішній П.І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики: моногр. / П.І. Надолішній. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 264 с.

44. Адамович С.В. Соборність та регіональний розвиток у суспільно-політичному житті незалежної України: моногр. / С.В. Адамович. – Івано-Франківськ: Місто НВ, 2009. – 884 с.

45. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика: моногр. / [Лісничий В.В., Грищенко О.В., Радченко О.В. та ін.]; за заг. ред. О.О. Дьоміна. – Х.: Вид-во Харк. УАДУ «Магістр», 2003. – 580 с.

46. Бостан С.К. Форма правління сучасної держави: проблеми історії, теорії, практики: моногр. / С.К. Бостан. – Запоріжжя: Юридичний інститут, 2005. – 540 с.

47. Бабурин С.Н. Мир імперій: Территория государства и мировой порядок: моногр. / С.Н. Бабурин. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. – 769 с.

48. Економічна теорія: Політекономія: підручник / За ред. В.Д. Базилевича. – К.: Знання Прес, 2008. – 719 с.

49. Осічнюк Ю.В. Філософія: [навч. посібн.] / Ю.В. Осічнюк. – К.: Атіка, 2003. – 464 с.

50. Сурилов А.В. Теория государства и права: [учеб. пособ.] / А.В. Сурилов – К.; О.: Вища школа, 1989. – С. 49 – 50; Корельский В.М. Теория государства и права: учебн. / В.М. Корельский, В.Д. Перевалов. – М.: Издательская группа ИНФРА: М – НОРМА, 1997. – 570 с.

51. Теорія держави і права / [Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л., Пастухов В.П. та ін.]; за ред. В.В. Копейчикова. – К.: Юрінформ, 1995. – 200 с.

52. Кравчук М.В. Теорія держави і права (опорні конспекти): навч. посіб. / М.В. Кравчук. – К.: Атіка, 2003. – 289 с.
53. Мироненко О.М. Платон // Юридична енциклопедія: В. 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 2002. – Т. 4. – С. 571 – 574.
54. Платон. Государство: [сочинения в 3-х т. – т. 3.] / Платон. – М., 1971. – 656 с.
55. Телешун С.О. Державний устрій України: проблеми теорії і практики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня док. політол. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / Телешун Сергій Олександрович. – К., 2000. – 34 с.
56. Кашанина Т.В. Происхождение государства и права: учебн. пособ. / Т.В. Кашанина. – М.: Высшая школа, 2004. – 325 с.
57. Фролов Э.Д. Рождение греческого полиса / Э.Д. Фролов. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2004. – 266 с.
58. Гавриленко О.А. Поліс // Юридична енциклопедія: В. 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 2002. – Т. 4. – С. 627 – 628.
59. Петров В.К. Устойчивость государства / В.К. Петров, С.Г. Селиванов. – М.: ЗАО Издательство «Экономист», 2005. – 491 с.
60. Макарчук В.С. Історія держави і права зарубіжних країн: [навч. посібн.] / В.С. Макарчук. – К.: Атіка, 2000. – 416 с.
61. Мироненко О.М. Арістотель // Юридична енциклопедія: В. 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – С. 142 – 143.
62. Аристотель. Сочинения в 4-х т. Т. 4. [пер. с греч.] – М.: Мысль, 1984. – 830 с.
63. Аристотель. Политика // Аристотель. Этика. Политика. Риторика. Поэтика. Категории. – Минск, 1998. – 508 с.
64. Марчук В. П. Історія політичних і правових вчень: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В.П. Марчук, Г.В. Марчук. – К.: ДП Вид. дім «Персонал», 2009. – 480 с.

65. Юркевич Памфіл. Історія філософії права. Філософія права. Філософський щоденник / П. Юркевич. – К.: Ред. журн. «Український світ», 2000. – 756 с.
66. Шульженко Ф.П. Історія політичних і правових вчень: [підруч.] / Ф.П. Шульженко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 464 с.
67. Мірошніченко М.І., Мірошніченко В.І. Історія вчень про державу і право: [навч. посібн.] / М.І. Мірошніченко, В.І. Мірошніченко. – К.: Атіка, 2001. – 224 с.
68. Алексеев И. С. О критериях научной рациональности // Методические проблемы историко-научных исследований. – М.: Изд-во «Наука», 1982. – С. 102 – 137.
69. Гарсиа Гарридо М.Х. Римское частное право: казусы, иски, институты / [отв. ред. Л.Л. Кофанов] / М.Х. Гарсиа Гарридо. – М.: Статут, 2005. – 812 с.
70. Норман Дейвіс. Європа: Історія / [пер. з англ. П. Таращук, О. Коваленко] / Д. Норман. – К.: Вид-во Соломії Величко «Основи», 2006. – 1464 с.
71. Орач Є.М. Історія політичних і правових вчень: [навч. посібн.] / Є.М. Норман. – К.: Атіка, 2005. – 560 с.
72. Философский словарь / [ред.-упоряд. И.Т. Фролова]. – М.: Политиздат, 1987. – 590 с.
73. Алексеев С.С. Проблемы теории государства и права: [учебн.] / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1979. – 392 с.
74. Нерсисянц В.С. История политических и правовых учений: [учебн. для вузов] / под ред. акад. РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсисянца. – М.: Норма, 2005. – 944 с.
75. Лейст О.Э. Учение Спинозы о государстве и праве / О.Э. Лейст. – М.: Государственное изд-во юрид. л-ры, 1960. – 56 с.
76. Мироненко О.М. Вольтер // Юридична енциклопедія: В. 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – С. 514 – 515.
77. Галанза П.Н. Учение Иммануила Канта о государстве и праве / П.Н. Галанза. – М.: Госуд. изд-во юрид. л-ры, 1960. – 50 с.
78. Гегель Г.В.Ф. Политические произведения / Г.В.Ф. Гегель. – М.–Л.: Издательство Наука, 1978. – 439 с.

79. Гегель Г.В.Ф. Философия права / [пер. с нем. Б.Г. Столпнера; вступ. ст. В.С. Соловьева; примеч. В.С. Нерсисянца] / Г.В.Ф. Гегель. – М.: Мир книги, Литература, 2007. – 464 с.

80. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і головн. ред. В.Т. Бусел]. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. – 1440 с.

81. Дудченко В.В. «Буква» і «дух» права: до методології питання // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 28. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. – С. 19 – 24.

82. Лейст О.Э. История политических и правовых учений: домарксистский период: [учебн.] / О.Э. Лейста. – М.: Юрид. лит., 1991. – 528 с.

83. Феофан Прокопович. Философские сочинения: [в 3-х т. – т. 1.] / Прокопович Феофан. – К.: Вид-во «Наукова думка», 1979. – 512 с.

84. Шульженко Ф.П. Історія політичних і правових вчень: [підручн.] / Ф.П. Шульженко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 464 с.

85. Лебедев Н.М. Пестель – идеолог и руководитель декабристов / Н.М. Лебедев. – М.: Мысль, 1972. – 343 с.

86. Александренко Г.В. Марксизм-ленінізм про державну федерацію / Г.В. Александренко. – К.: Вид-во Академії наук УРСР, 1960. – 132 с.

87. Іванова Р.П. Михайло Драгоманов у суспільно-політичному русі Росії та України / Р.П. Іванова. – К.: Вид-во Київського університету, 1971. – 236 с.

88. История политических учений: учебник для вузов / [Азаркин Н.М., Жуков В.Н., Завьялов В.С., Левченко В.М., Петрова Г.Н., Поликарпова В.Н., Чупрова Н.А.]; под общ. ред. проф. О.В. Мартышина. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 912 с.

89. Чиркин В.Е. Государствоведение: [учебн.] / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 1999. – 400 с.

90. Шаповал В.М. Унітарна держава // Юридична енциклопедія: В. 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 2004. – Т. 6. – С. 213 – 214.

91. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран / В.Е. Чиркин. – М.: Юристъ, 1999. – 568 с.

92. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / [издан. 5-е, доп. и перераб.]; под ред. М.Ю. Тихомирова. – М., 2006. – 972 с.
93. Чиркин В.Е. Сравнительное конституционное право: [учебн. пособ.] / В.Е. Чиркин. – М.: Междунар. отношения, 2002. – 448 с.
94. Гіффорд К. Велика ілюстрована енциклопедія географії: [пер. з англ.] / К. Гіффорд. – К.: Махаон-Україна, 2005. – 496 с.
95. Теорія держави і права: навч. посіб. / [Колодій А.М., Копейчиков В.В., Лисенков С.Л., Пастухов В.П., Сумін В.О., Тихомиров О.Д.] – К.: Юрінформ, 1995. – 198 с.
96. Луць Л.А. Загальна теорія держави і права: навч.-метод. посіб. [за кредитно-модульною системою] / Л.А. Луць. – К.: Атіка, 2007. – 412 с.
97. Гусарев С.Д. Тематичний словник термінів та визначень з курсу теорії держави і права / А.Ю. Олійник, О.Л. Слюсаренко. – К., 1996. – 100 с.
98. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: [навч. посіб.] / В.М. Бесчастний, О.В. Філонов, В.М. Субботін, С.М. Пашков / за ред. В.М. Бесчастного. – К.: Знання, 2007. – 467 с.
99. Конституційне право зарубіжних країн: навч. посіб. / [М.С. Горшеньова, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка та ін.]; за ред. В.О. Ріяки. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
100. Юридический энциклопедический словарь / [под ред. В.Е. Крутских.]. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2001. – VI, 450 с. – (Библиотека словарей «ИНФРА-М»).
101. Кельман М.С. Загальна теорія держави і права: [підруч.] / Кельман М.С., Мурашин О.Г., Хома Н.М. – Львів: «Новий світ - 2000», 2007. – 584 с.
102. Федерализм: энциклопедический словарь / [сост. С.Д. Валентей и др.]. – М.: ИНФРА-М, 1997. – 288 с.
103. Юридический словарь / [сост. А.Н. Азрилияна и др.]. – М.: Институт новой экономики, 2007. – 1152 с.
104. Філософський словник / [за ред. В.І. Шинкарука]. – 2-е вид., перероб. і доп. – К.: Голов. ред. УРЕ, 1986. – 800 с.



105. Мелащенко В.Д. Основи конституційного права України: [підруч.] / В.Д. Мелащенко. – К.: Вентурі, 1995. – 240 с.
106. Муніципальне право України: підруч. / [М.О. Баймуратов, В.Ф. Погорілко, О.Ф. Фрицький, та ін.]; за ред. В.Ф. Погорілка, О.Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 352 с.
107. Кравченко В.В. Муніципальне право України: [навч. посіб.] / В.В. Кравченко, М.В. Пытцик. – К.: Атіка, 2003. – 672 с.
108. Саханенко С.Є. Територіальні основи організації публічної влади в Україні: [конспект лекцій] / С.Є. Саханенко. – О.: ОРІДУ УАДУ, 2003. – 194 с.
109. Про державний кордон України: Закон України від 4 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №2. – Ст. 5.
110. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право: [учебн. пособ.] / В.Н. Шаповал. – К.: ИД «Княгиня Ольга», 2007. – 416 с.
111. Основи правознавства: навч. посіб. / [В.Ф. Пеньківський, В.П. Капелюшний, О.В. Ришкова та ін.]; за ред. В.П. Пастухова. – К.: Школа, 2003. – 380 с.
112. Задорожня Г.В. Конституційне право України: [навч. посібн.] / Г.В. Задорожня. – К.: Книжкове видавництво НАУ, 2009. – 128 с.
113. Колюшин Е.И. Буржуазный федерализм и автономия: [учебн. пособ.] / Е.И. Колюшин. – Иваново, Ивановский государственный ун-т, 1980. – 95 с.
114. Державне управління: [навч. посібн.] / О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, А.Ф. Мельник, Л.Ю. Гордієнко; за ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання, 2004. – 342 с.
115. Супруненко В.І. Форма державного устрою (загальна характеристика) // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. Випуск 28. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. – С. 141 – 148.
116. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
117. Скакун О.Ф. Общее сравнительное правоведение: Основные типы (семьи) правовых систем мира: [учебн. для студ. вузов] / О.Ф. Скакун. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2008. – 464 с.

118. Конституционное право зарубежных стран: учебн. для вузов / [Бобылев Г.В., Воробьев В.П., Гуреева Н.П., Даниленко И.В. и др.] ; под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, д.ю.н., проф. Ю.И. Лейбо и д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. – [2-е изд., перераб.] – М.: Норма, 2006. – 1056 с.
119. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 4. – Ст. 2.
120. Зайчук О.В. Теорія держави і права: [акад. курс: підруч.] / О.В. Зайчук, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
121. Законотворча діяльність: словник термінів і понять / [ред.-упоряд. акад. НАН України В.М. Литвин]. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – 344 с.
122. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави: [навч. посібн.] / П.М. Рабінович. – К.: Атіка, 2001. – 176 с.
123. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: [підруч.] / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 504 с.
124. Правознавство: підручник / [А.І. Берлач, С.С. Бичкова, Д.О. Карпенко, А.М. Колодій, А.Ю. Олійник, В.І. Осадчий]. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 792 с.
125. Конституційне право України: підруч. / [Бурчак Ф.Г., Грошевой Ю.М., Козюбра М.І., Корнієнко М.І. та ін.]; за ред. В.Я. Тація, В.Ф. Погорілка, Ю.М. Тодики. – К.: Український центр правничих студій, 1999. – 376 с.
126. Загальна теорія держави і права: підруч. / [Бенедик І.В., Богачова Л.Л., Вовк Д.О., Вороніна М.А. та ін.]; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – 584 с.
127. Конституція Польської Республіки від 2 квітня 1997 р. – Режим доступу: [http://www.constitution.garant.ru/DOC\\_3864831.htm](http://www.constitution.garant.ru/DOC_3864831.htm).
128. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки: навч. посібн. / Л.І. Дідківська, Л. С. Головка. – К.: Знання-Прес, 2002. – 214 с.
129. Ісаєва Н.К. Грошова система // Юридична енциклопедія: В. 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – С. 650 – 651.

130. Воронова Л.К. Фінансове право України: [підруч.] / Л.К. Воронова. – К.: Прецедент; Моя книга, 2006. – 448 с.

131. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1997. – № 24. – Ст. 170.

132. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України від 8 червня 1995 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 18. – Ст.133.

133. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн: [акад. курс: підруч.] / В.М. Шаповал. – 2-ге вид. перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 464 с.

134. Марченко М.Н. Правовые системы современного мира: учебн. пособ. / М.Н. Марченко. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2009. – 528 с.

135. Лазор О.Д. Територіальна організація влади в Україні: навч. посібн. / Лазор О.Д., Лазор О.Я., Чемерис А.О. – К.: Дакор, 2007. – 576 с.

136. Кравченко В.В. Конституційне право України: [навч. посібн.] / В.В. Кравченко. – Вид. 6-те, виправл. і доповн. – К.: Атіка, 2008. – 592 с.

137. Совгиря О.В. Конституційне право України: навч. посібн. / О.В. Совгиря, Н.Г. Шукліна. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 632 с.

138. Конституційне право України: підруч. [Фрицький О.Ф., Городецький О.В., Корнієнко М.І., Кравець Є.Я., Кузнецова В.Ф., Лотюк О.С. та ін.]; за ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 735 с.

139. Яценко А. С. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства / А.С. Яценко. – Юрьев: Тип. К. Маттисена, 1912. – 852 с.

140. Шаповал В.М. Державний лад країн світу / В.М. Шаповал. – К.: Укр. Центр Правничих Студій, 1999. – 320 с.

141. Фрицький О.Ф. Конституційне право України: [підруч.] / О.Ф. Фрицький. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 510 с.

142. Молдован В.В. Конституційне право: опорні конспекти: навч. посібн. [для студ. юрид. вузів і факультетів] / В.В. Молдован, В. Ф. Мелашенко. – К.: Юмана, 1996. – 272 с.
143. Конституція Монголії від 13 січня 1992 р. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/archives/33>.
144. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи: [навч. посіб.] / М.І. Корнієнко. – К.: Алерта, 2005. – 144 с.
145. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Право современного государства / Г. Еллинек. – Т. 1. – СПб.: Издание Юридического Книжного Магазина Н.К. Мартынова, 1908. – 599 с.
146. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт / В.Е. Чиркин. – М.: Зерцало, 1998. – 441 с.
147. Конституційне право зарубіжних країн: хрестоматія: навч. посіб. / [упоряд. В.О. Ріяка]. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 384 с.
148. Конституції Республіки Македонія від 17 листопада 1991 р. – Режим доступу: <http://www.uristys.ru>.
149. Конституція Великого герцогства Люксембург від 17 жовтня 1868 р. – Режим доступу: <http://www.uristys.ru>.
150. Градовский А.Д. Собрание сочинений: [в 3-х т. – т. 3.] Государство и прогресс / А.Д. Градовский. – СПб.: Типография М.М. Стасюлевича, 1899. – 613 с.
151. Агиевец С.В. Конституционное право зарубежных стран: учеб.-метод. пособие / С. В. Агиевец, И. А. Белова. – Гродно, ГрГУ, 2001. – 99 с.
152. Конституція Італії від 22 грудня 1947 року. – Режим доступу: [www.servat.unibe.ch/icl/it00000\\_.html-81k](http://www.servat.unibe.ch/icl/it00000_.html-81k).
153. Батанов О.В. Обласна автономія // Політологічний енциклопедичний словник / Упорядник В.П. Горбатенко; за ред. Ю.С. Шемшученка, В.Д. Бабкіна, В.П. Горбатенка. – 2-е вид., доп. і перероб. – К.: Генеза, 2004. – 736 с.
154. Мяловицька Н.А. Італія у пошуках шляхів удосконалення державного устрою // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 10. – С. 14 – 20.

155. Васильева Т.А. Областная автономия в Италии (правовые аспекты): [учеб. пособ.] / Т.А. Васильева. – М.: Изд-во МГУ, 1987. – 92 с.

156. Caravita V. La Costituzione dopo la riforma del Titolo V, Stato, Regioni a autonomie fra Repubblica e Unione Europea / V. La Caravita. – Torino, 2002. – P. 71 – 76.

157. Куйбіда В.С. Якiсно перетворюють нашу державу реформа місцевого самоврядування i формування дiєздатних територiальних громад // Голос України. – № 180 (4680). – 2009. – 25 вересня. – С. 7.

158. Шаповал В.М. Статут / В.М. Шаповал // Юридична енциклопедiя: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та iн. – Т. 4. – К.: Укр. енцикл., 2003. – С. 630 – 631.

159. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР). – 1991. – № 33. – Ст. 443.

160. Конституція Автономної Республiки Крим від 21 жовтня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 5 – 6. – Ст. 43.

161. Про затвердження Конституції Автономної Республiки Крим: Закон України від 23 грудня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 5 – 6. – Ст. 43.

162. Филимонова М.В. Государственный строй Итальянской республики: учебн. пособ. / М.В. Филимонова, С.Н. Медведев. – М.: Издание ВЮЗИ, 1985. – 40 с.

163. Статут Вале д'Аоста. – Режим доступу: [http://www.consiglio.regione.vda.it/statuto/statuto\\_i.pdf](http://www.consiglio.regione.vda.it/statuto/statuto_i.pdf).

164. Спецiальний статут Сицилiї. – Режим доступу: <http://www.lex.unict.it/eurolabor/dossier/sic/statuto.htm>.

165. Спецiальний статут Сардинiї. – Режим доступу: <http://www.fontesarda.iturg/statsard.htm>.

166. Римаренко Ю.І. Основи етнодержавства: [пiдруч.] / Ю.І. Римаренка. – К.: Либiдь, 1997. – С. 333.

167. Михальченко М.І. Україна як нова iсторична реальнiсть: запасний гравець Європи / М.І. Михальченко. – Дрогобич: ВФ «Вiдродження», 2004. – 488 с.

168. Конституція Республiки Польща: [пер. с пол. А. Кубика]. – Варшава: Изд-во Сейма, 2001. – 104 с.

167. Михальский В. Методы формирования административного деления Польши // Геополитическое и социальные проблемы бывших социалистических стран. – Лодзь: UL, 1993. – 6 с.

168. Тараборин Р.С. Государственное и местное управление Польши // Чиновник. – 2007. – № 5. – Режим доступа: <http://law/edu/ru/doc/document.asp?docID=1277267>.

169. Про самоврядування воєводства: Закон Республіки Польща від 5 червня 1998 р. – Режим доступа: <http://www.csi.org.ua/www/?p=858>.

170. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. – Rešim dostęp: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).

171. Ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w wojewodztwie z dnia 23 stycznia 2009 r. – Rešim dostęp: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).\_

172. Statut Podlaskiego Urzędu Wojewódzkiego w Białymstoku // [www.białystok.uw.gov.pl](http://www.białystok.uw.gov.pl).

173. Конський С. Місцеве самоврядування: досвід Польщі. Структура і функції воєводства. – Режим доступа:

174. Шевчук Л.Т. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / Л. Т. Шевчук. – Львів, 2007. – 254 с.

175. Корнієнко М.І. Територіальна організація влади в Україні: якою вона має бути? // Право України. – 2010. – № 4. – С. 239 – 248.

176. Історія держави і права України: підруч. / [В.І. Батрименко, Л.О. Зайцев, О.Л. Копиленко та ін.]; за ред. А.С. Чайковського. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 512 с.

177. Мироненко О.М. Костомаров Микола Миколайович // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 2001. – Т. 3. – С. 375 – 376.

178. Заруба В.М. Історія держави і права України: [навч. посібн.] / В.М. Заруба. – К.: Істина, 2006. – 416 с.

179. Іванов В.М. Історія держави і права України: [навч. посібн.] / В.М. Іванов. – К.: Атіка, 2003. – 416 с.

180. Іванов В.М. Історія держави і права України: [навч. посібн.] / В.М. Іванов. – К.: Атіка, 2007. – 728 с.
181. Кульчицький В.С. Історія держави і права України: навч. посібн. [вид. 2-ге, доп. і перероб.] / В.С. Кульчицький, Б.Й. Тищик– К.: Атіка, 2006. – 352 с.
182. Історія держави і права України: підруч. у 2 т. – Т. 1. [Святоцький В.Д., Страхов М.М., Рум'янцев В.О., Сафронова І.П., Зайцев Л.О., Тиштк Б.Й. та ін.]; за ред. В.Я. Тація, А.Й. Рогожина, В.Д. Гончаренка. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2003. – 656 с.
183. Грабовський С. Федеративна Україна: міф чи реальність? / С. Грабовський // Сучасність. – 1992. – № 10. – С. 42 – 52.
184. Грушевський М.С. Очерки истории украинского народа / М.С. Грушевський. – К.: «Льбидь», 1991. – 400 с.
185. Сухих Л.А. Уділ // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 2004. – Т. 6. – С. 142 – 143.
186. Кравець Є.Я. Воєводство // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – С. 499 – 500.
187. Полонська-Василенко Н.Д. Історія України: [в 2 т. – Т. 1.] / Н.Д. Полонська-Василенко. – К.: Льбидь, 1992. – 640 с.
188. Хничевська-Геннель Т. Берестейська унія в XVII столітті з Польської точки зору // Держава, суспільство і Церква в Україні у XVII ст. – Львів, 1996. – С. 97 – 98.
189. Дорошенко Д.І. Нарис історії України / Д.І. Дорошенко; передм. Д.О. Денисюка. – Львів: Світ, 1991. – 576 с.
190. Бакаєв О.В. Протекторат // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 2003. – Т. 5. – С. 171 – 172.
191. Чехович В.А. Гетьманщина // Юридична енциклопедія: В. 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – С. 588.
192. Мяловицька Н.А. Автономія у державному будівництві Фінляндії (історико-правовий огляд) // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 8. – С. 5 – 13.

193. Ярмиш О.Н., Посохов С.І. Губернське правління // Юридична енциклопедія: В. 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – С. 656 – 657.
194. ЦДАВО України. Ф. 1115. Оп. 1. Спр. 4. Арк. 9.
195. ЦДАВО України. Ф. 1115. Оп. 1. Спр. 5. Арк. 10–11. Оригінал.
196. ЦДАВО України. Ф. 1115. Оп. 1. Спр. 4. Арк. 9. Друк. примірник.
197. Українська Центральна Рада. Т. 2. – К., 1997. – С. 102-104.
198. Усенко Б.І. Українська Радянська Соціалістична Республіка (УРСР) // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. – К.: Укр. енцикл., 2004. – Т. 6. – С. 194 – 197.
199. Конституційне право України: академічний курс: підруч.: у 2 т. – Т. 2. [Воротіна Н.В., Костецька Т.А., Гаєва Н.П., Ставнійчук М.І., Оніщук М.В., Федоренко В.Л. та ін.]; за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2008. – 800 с.
200. Литвин В.М. Федералізм: ідея, політична практика, застосовність в Україні // Голос України. – №115 (4765). – 24 червня 2010 р. – С. 2 – 3.
201. Калитчак Р.Г. Регіоналізм у європейських інтеграційних процесах / Р.Г. Калитчак. – К.: Знання, 2007. – С. 55.
202. Основи демократії: навч. посібн. [для студентів вищих навч. закладів] / [М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарук та ін.]; за заг. ред. А.М. Колодія. – К.: Вид-во «Ай-бі», 2002. – 684 с.
203. Долішній М. На чому ґрунтується регіонологія? / М. Долішній // Науковий світ. – 2004. – № 3. – С. 8 – 9.
204. Колесніченко В., Бортнік Р. Федеративна Україна: безальтернативна альтернатива розвитку Української держави // Голос України. – № 194 (4694). – 15 жовтня 2009 р. – С. 4–5.
205. Гриньов В.Б. Нова Україна: якою я її бачу / В.Б. Гриньов. – К.: Абрис, 1995. – 92 с.
206. Поповкін В.А. Регіонально-цілісний підхід в економіці / В.А. Поповкін. – К.: Наук. думка, 1993. – 220 с.



207. Нагорна Л. Федеративна ідея в Україні: традиції, сучасне бачення, перспективи / Л. Нагорна // Історичний журнал. – 2006. – № 5. – С. 9.
208. Алферова Е.В. Судьба России – федерализм // Федерализм, региональное управление и местное управление // Сборн. статей. – М., 1999. – С. 66 – 91.
209. Нікіфоров А.Р. Деякі регіональні аспекти побудови політичної нації в Україні / А.Р. Нікіфоров // Регіональні проєкції державної політики. Збірник наукових праць Кримського філіалу НІСД. – В 2-х т. Т. 2. – Сімферополь: Таврія, 2003. – С. 3.
210. Корнієнко М.І. Чи потрібні Україні її федералізація або автономізація? / М.І. Корнієнко // Вибори та демократія. – 2004. – Вип. 32. – С. 66.
211. Задирко Г. О. Країна має почати реагувати на загрозу з боку Румунії // Голос України. – № 100 (4850). – 3 червня 2010 р. – С. 5.
212. Про столицю України – місто-герой Київ: Закон України від 15 січня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 11. – Ст. 79.
213. Соскіна О.І. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / О.І. Соскіна. – К.: Видавництво «Інституту трансформації суспільства», 2007. – 288 с.; Безсмертний Р. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні // Реформування місцевого самоврядування в контексті конституційної реформи: Матеріали науково-практичного семінару (23 – 24 червня 2005 р., м. Бердянськ). – К., 2005. – С. 64 – 68. та ін.
214. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність: монографія / [Олуйко В. М., Слободянюк П. Я., Балюк М. І. та ін.]; за заг. ред. В. А. Смолія, П. Я. Слободянюка. – Хмельницький, 2005. – 400 с.
215. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. – Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 17.
216. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20 – 21. – Ст. 190.
217. Куйбіда В.С. Якій перетворять нашу державу реформа місцевого самоврядування і формування дієздатних територіальних громад // Голос України. – № 180 (4680). – 25 вересня 2009 р. – С. 7.

218. Колодій А.М. Демократія, верховенство права та права людини у контексті європейської інтеграції України // Повітряне і космічне право: Юридичний вісник. Наукові праці НАУ. – К.: «НАУ – друк», 2008. – № 2 (7). – С. 33 – 38.

219. Гайдай А. Янукович уберет местные рады везде. – Режим доступу: <http://vvnews.info/analytics/politics/57314-yanukovich-uberet-mestnye-radyvezde.html>.