

УДК 341.213

DOI <https://doi.org/10.32840/pdu.2020.4.11>

О. Ю. Курцев

здобувач кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
ORCID: 0000-0002-451-3718

ПРИНЦИП УНІТАРИЗМУ ТА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ

Розкрито особливості системи адміністративно-територіального устрою в умовах унітарної держави. Вказується, що в умовах унітаризму правовий режим адміністративно-територіальних одиниць як окремих складників адміністративно-територіального устрою України повинен визначатися виключно законами України, що вказується в ст. 92 Основного Закону. Також, виходячи з принципу унітаризму, в Основному Законі закріплюється за Верховною Радою України як єдиним законодавчим та представницьким органом виключне повноваження щодо прийняття рішення з утворення і ліквідації районів, встановлення і зміни їх меж та меж міст, а також віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів (ст. 85). Крім того, перед Україною постають, з одного боку, ті ж самі проблеми, що й перед розвиненими європейськими державами (деконцентрація та децентралізація повноважень, підвищення фінансової спроможності місцевої влади, оптимальний поділ компетенції між державною владою та місцевим самоврядуванням), а з іншого – проблеми, пов'язані з непідконтрольністю частини території (близько 5%) офіційній владі, необхідністю створення якихось перехідних структур на території «материкової» України, покликаних замінити собою органи квазівлади, що діють на тимчасово окупованій території, а також питання, пов'язані із забезпеченням прав і свобод громадян, що потребують захисту внаслідок збройного конфлікту на Сході країни. З'ясовано, що після прийняття Конституції в Україні неодноразово здійснювалися спроби провести реформу адміністративно-територіального устрою. Її метою має стати вирішення проблеми, яка пов'язана із суперечливістю між системою адміністративно-територіального устрою України і системою місцевого самоврядування. Наголошено, що посягання на цілісність і недоторканність території України у формі вчинення умисної дії з метою зміни меж території або державного кордону України, визначених Конституцією та законами України, а також публічні заклики чи поширення матеріалів із закликами до вчинення таких дій є кримінальним злочином. Визначено, що принципи цілісності та недоторканності державної території розглядаються як складові елементи принципу територіального верховенства державної влади, що своєю чергою є одним з проявів державного суверенітету.

Ключові слова: унітаризм, унітарна держава, адміністративно-територіальний устрій, система організації державної влади, принцип єдності та цілісності державної території.

Вступ. Принцип унітаризму найбільше вплинув на конституційно-правове регулювання адміністративно-територіального устрою України, його принципів та системи. Відповідно до п. 13 ч. 1 ст. 92 Основного Закону територіальний устрій України визначається виключно законом. Це положення, на думку Конституційного Суду України, є однією з важливих гарантій єдності і цілісності державної терито-

рії України (ч. 3 ст. 2). А тому Суд доходить висновку, що правовий режим адміністративно-територіальних одиниць як окремих складників адміністративно-територіального устрою України повинен визначатися виключно законами України [1]. Також, виходячи з принципу унітаризму, в Основному Законі закріплюється за Верховною Радою України як єдиним законодавчим та представницьким органом виключне повноваження щодо прийняття рішення з утворення і ліквідації районів, встанов-

лення і зміни їх меж та меж міст, а також віднесення населених пунктів до категорії міст, найменування і перейменування населених пунктів і районів (ст. 85).

Виклад основного матеріалу. Згідно зі ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою становлять: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Ч. 2 ст. 133 Конституції України містить перелік областей та міст зі спеціальним статусом. Окрім Автономної Республіки Крим, до складу України входять області: Вінницька, Волинська, Дніпропетровська, Донецька, Житомирська, Закарпатська, Запорізька, Івано-Франківська, Київська, Кіровоградська, Луганська, Львівська, Миколаївська, Одеська, Полтавська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Харківська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська, Чернігівська, а також міста Київ та Севастополь.

У цьому аспекті особливе місце посідає Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 року № 11-рп/2001 у справі про адміністративно-територіальний устрій [2]. Зокрема, у ньому вказується, що територія нашої держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які саме становлять систему адміністративно-територіального устрою України. Крім того, орган конституційної юрисдикції розтлумачив категорію «адміністративно-територіальна одиниця» як «компактну частину єдиної території України, котра є просторовою основою для діяльності й організації органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Тобто систему адміністративно-територіального устрою України становлять адміністративно-територіальні одиниці, які не мають ознак державності, політичної і юридичної самостійності.

Відповідно до ч. 3 ст. 133 Конституції України міста Київ та Севастополь є містами зі спеціальним статусом, який має визначатися законами України. 15 січня 1999 р. був прийнятий Закон «Про столицю України – місто-герой Київ» (діє в редакції 01.01.2011 р.). Закон про місто Севастополь не був прийнятий. Уже у згаданому Рішенні від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014 Конституційний Суд України

відзначив, що згідно з ч. 2 ст. 133 Конституції України Автономна Республіка Крим та місто Севастополь входять до складу України як окремі одиниці адміністративно-територіального устрою України, саме тому місто Севастополь не входить до складу АРК, має спеціальний статус, який визначається законом України [3].

У системі адміністративно-територіального устрою держави спеціальний статус визначається за столицею України – містом Києвом. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. № 401-XIV місто Київ як столиця України є політичним та адміністративним центром держави; місцем розташування вищих органів влади, дипломатичних представництв, духовно-культурним, історичним та науково-освітнім центром Української держави [4].

Особливістю юридичного статусу столиці є те, що, на відміну від інших адміністративно-територіальних одиниць, по-іншому налагоджені взаємини з центральними органами державної влади та організоване управління місцевими справами. Зокрема, у ст. 10 Закону визначається, що Київська міська та районні в місті ради мають власні виконавчі органи, які утворюються Київською міською радою та районними в місті радами відповідно. Водночас особливістю здійснення виконавчої влади в місті Києві є те, що виконавчим органом Київської міської ради є Київська міська державна адміністрація, яка паралельно виконує функції державної виконавчої влади. Її голова призначається Президентом України в порядку, передбаченому Основним Законом (ст. 10⁻¹).

Слід наголосити, що така двозначність юридичної природи Київської міської державної адміністрації призводить до конфліктів органів місцевого самоврядування міста Києва з центральними органами влади, особливо коли вони представляють різні політичні сили. У центральній владі завжди є «спокуса» розділити посади міського голови та голови Київської міської адміністрації, щоб призначити свого представника, а не вибраного громадою. Наприклад, таке розділення посад відбулося у 2010 р. після доповнення Закону ст. 10⁻¹ та виданими Указами Президента

України, котрими було звільнено Л. Черно-вещького з посади голови Київської міської державної адміністрації, а О. Попова призначено на цю посаду. До речі, у 2019 р. новою політичною командою, яка прийшла до державної влади, також пропонувалося розділити ці посади [5]. Саме з метою належного забезпечення здійснення містом Києвом столичних функцій, як вказується у пояснювальній записці до проєкту Закону про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо розмежування функцій і повноважень Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації, пропонується розділити ці посади [6].

Цю проблему у своїй практиці досліджував і Конституційний Суд України. А саме у своєму Рішенні у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 Суд указав, що Конституція України уповноважила парламент визначити законом, якими повинні бути особливості здійснення виконавчої влади і місцевого самоврядування в місті Києві порівняно із загальним порядком здійснення державної виконавчої влади в областях та районах і із загальним порядком здійснення місцевого самоврядування в інших, ніж міста Київ та Севастополь, адміністративно-територіальних одиницях [7].

Суд дійшов висновку, що у разі здійснення повноважень у сфері виконавчої влади Київська міська державна адміністрація є підконтрольною та підзвітною Кабінету Міністрів України. Щодо взаємодії з Київською міською радою, то, на думку Конституційного Суду України, Київська міська державна адміністрація у разі здійснення повноважень місцевого самоврядування є підконтрольною, відповідальною і підзвітною перед Київською міською радою (ч. 7 ст. 118 Конституції України, ч. 2 ст. 11 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»).

Тобто створення в м. Києві єдиного в організаційному відношенні органу, котрий виконує функції виконавчого органу Київської міської ради та паралельно функції місцевого органу виконавчої влади і який з питань, що віднесені

до відання місцевого самоврядування, є підконтрольним і підзвітним відповідній раді, а з питань здійснення повноважень у сфері виконавчої влади – також підконтрольним відповідним органам державної виконавчої влади (Кабінету Міністрів України), на думку Суду, відповідає Конституції України та Європейській хартії місцевого самоврядування.

Також у цьому Рішенні Суд підкреслив, що за законом Київський міський голова виконує функції голови Київської міської державної адміністрації. Також Конституційний Суд України наголосив, що порядок, за яким особа, вибрана Київським міським головою, призначається головою Київської міської державної адміністрації, відповідає особливостям здійснення виконавчої влади у столиці і не призводить до сумісництва [8].

Слід наголосити, що таке Рішення Конституційного Суду України було прийняте ще до доповнення Закону України «Про столицю – місто-герой Київ» вищезазначеною статтею 10¹.

Інше рішення Суду стосувалося особливостей правового статусу районних державних адміністрацій у місті Києві. Так, у Рішенні у справі про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва від 13 жовтня 2005 року № 9-рп/2005 Суд указав державну адміністрацію на загальноміському рівні і на рівні районів у місті Києві; законодавство про місцеве самоврядування передбачає єдиний організаційний порядок формування державних адміністрацій, котрі здійснюють функції як у сфері виконавчої влади, так і у сфері місцевого самоврядування, оскільки є одночасно і місцевими органами виконавчої влади, і виконавчими органами відповідних районних у місті Києві рад та Київської міської ради. Саме тому, на думку Суду, районну в місті Києві державну адміністрацію повинна очолювати лише особа, яка вибрана головою районної в місті Києві ради, котра призначається Президентом України головою районної в місті Києві державної адміністрації [9].

Унітаризм також визначає зміст принципів адміністративно-територіального устрою. Відповідно до ст. 132 Основного

Закону в основі територіального устрою України лежать такі принципи, як єдність та цілісність державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Вказані конституційні принципи організації територіального устрою, на думку Конституційного Суду України, зумовлені формою державного устрою України як унітарної держави [10].

Однією з основних засад будь-якої суверенної держави, яка визначає її унітарність, є принцип єдності та цілісності державної території. Цей принцип знайшов своє втілення не тільки у ст. 132 Конституції України, а й у ст. 2, у якій проголошується, що суверенітет Української держави поширюється на всю її територію, яка в межах наявних кордонів є цілісною й недоторканою. Тобто фактично цей принцип продовжено і вимогою недоторканості державної території.

Як уже підкреслювалося у дослідженні, у конституціях зарубіжних країн характеристика держави як єдиної використовується законодавцем для підкреслення унітарного характеру територіального устрою відповідної країни. Тобто принцип єдності державної території означає, що єдиною системою органів державної влади, тобто законодавчих, виконавчих, судових, контрольних та інших органів влади, є спільною економічною, політичною та духовною системою; що складові частини державної території України – адміністративно-територіальні одиниці – перебувають у нерозривному взаємозв'язку та визначаються внутрішньою єдністю в межах державного кордону України. Як зазначає А.М. Колодій, саме принцип єдності державної території «значною мірою поряд з іншими принципами та чинниками зумовлює існування принципу унітаризму – ключового принципу територіального устрою України» [11].

Тісно пов'язаними з принципом єдності є принципи цілісності та недоторканості державної території. Як зазначається у науковій літературі, вони за

змістом є близькими, але не тотожними. Зокрема, перший означає «заборону насильницького (збройного чи іншого) розчленування, захоплення чи відокремлення частини території країни. А принцип недоторканості передбачає заборону будь-якої агресії» [12] з боку будь-яких суб'єктів міжнародних відносин. На думку О.О. Гречко, «принципи єдності, цілісності та недоторканості території кордонів держави забезпечуються системою конституційних гарантій, реалізація яких покликана забезпечити неможливість виходу зі складу держави адміністративно-територіальних одиниць, неможливість передачі частини території України іншим державам, неприпустимість суверенітету інших держав у складі України, неприпустимість розташування іноземних військових баз на території України, відшкодування шкоди, заподіяної іншими суб'єктами міжнародного права» [13].

Принципи цілісності та недоторканості державної території розглядаються як складові елементи принципу територіального верховенства державної влади, що своєю чергою є одним з проявів державного суверенітету.

Саме тому національний законодавець у конституційному тексті розглядає «територіальну цілісність» як одну з головних конституційних цінностей. Зокрема, крім ст. 2 та ст. 132, така характеристика державної території застосовується також у ч. 1 ст. 17 Основного Закону: «Захист суверенітету і територіальної цілісності України... є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу; у ч. 1 ст. 37 «Утворення і діяльність політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на... порушення суверенітету і територіальної цілісності держави»; у ч. 1 ст. 65 «Захист Вітчизни, незалежності та територіальної цілісності України, шанування її державних символів є обов'язком громадян України»; ч. 2 ст. 102 «Президент України є гарантом... територіальної цілісності України»; у ч. 1 ст. 157 «Конституція України не може бути змінена, якщо зміни... спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України».

Посягання на цілісність і недоторканність території України у формі вчинення умисної дії з метою зміни меж території або державного кордону України, визначених Конституцією та законами України, а також публічні заклики чи поширення матеріалів із закликами до вчинення таких дій є кримінальним злочином (ст. 110 Кримінального кодексу України) і тягне за собою кримінальну відповідальність.

Як підкреслює О.О. Гречко, «Конституція України закріплює основні принципи, гарантії територіального верховенства, які водночас необхідно розглядати і як конституційні імперативи щодо особливої охорони (гарантування) унітарного характеру Української держави» [14]. Підтвердженням цього, на її думку, можна вважати ст. 5 Конституції України, яка встановлює, що «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ... Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами». Саме виходячи з цих положень Основного Закону та значимості «цілісності державної території» пояснюється положення ст. 73 Конституції про те, що виключно всеукраїнським референдумом може бути вирішено питання про зміну території. Крім того, ст. 157 Конституції України прямо забороняє зміни, спрямовані на порушення територіальної цілісності України. Ці норми мають розглядатися як свого роду гарантія забезпечення територіальної єдності та цілісності державної території, а отже, і принципу унітаризму. Саме тому Ю.Г. Барабаш наголошує, що «рішення про зміну території в бік її зменшення за площею, з урахуванням визначених законодавством державних кордонів, є неможливим. Оскільки для цього необхідно буде змінювати ст. 2 Конституції України, а такі зміни через приписи ст. 152 Конституції ухвалювати заборонено». Натомість, на думку вченого, цілком імовірним є проведення референдуму з приводу збільшення території України шляхом входження до складу нашої країни нових територіальних утворень чи навіть держав. Разом із тим, виходячи з розуміння принципу унітаризму, можна припустити, що потен-

ційним предметом референдуму, передбаченого ст. 73 Основного Закону, може бути зміна форми територіального устрою, однак і тут «на заваді» стоїть недоторканність «територіальної цілісності», яку також можна розглядати як неможливість відходу від принципу унітаризму [15].

У Рішенні Конституційного Суду України від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014 (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) Конституційний Суд України наголосив, що «принципи цілісності і недоторканності території України в межах існуючого кордону, поширення суверенітету України на всю її територію встановлені Конституцією України. Звуження меж існуючого кордону України, виведення будь-якого суб'єкта адміністративно-територіального устрою України з її складу, зміна конституційно закріпленого статусу адміністративно-територіальної одиниці, зокрема Автономної Республіки Крим та міста Севастополя як невід'ємної складової частини України, шляхом проведення місцевого референдуму суперечать зазначеним конституційним принципам». Саме тому Постанову Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» від 6 березня 2014 р. № 1702-6/14 та Постанову Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» від 11 березня 2014 р. № 1727-6/14 було визнано неконституційними.

Після прийняття Конституції в Україні неодноразово здійснювалися спроби провести реформу адміністративно-територіального устрою. Її метою має стати вирішення проблеми, яка пов'язана із суперечливістю між системою адміністративно-територіального устрою України і системою місцевого самоврядування.

Основою для удосконалення адміністративно-територіального устрою України як частини муніципальної реформи стала «Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», котра була ухвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-рп. У цій Концепції вказується, що однією з проблем тери-

торіальної організації влади є збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади, а саме відсутність цілісної території адміністративно-територіальної одиниці базового рівня, перебування територіальної громади села, селища, міста у складі іншої територіальної громади або на території іншої адміністративно-територіальної одиниці, що призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування [16].

Задля вирішення цієї проблеми передбачається запровадження нової, синхронізованої із системою територіальних громад в Україні, системи адміністративно-територіального устрою, яка складатиметься із таких трьох рівнів: базового (громади); районного (райони); регіонального (Автономна Республіка Крим, області, міста Київ і Севастополь). На кожному з рівнів адміністративно-територіального устрою діятимуть відповідні органи місцевого самоврядування та виконавчої влади.

У поданому Президентом України В.О. Зеленським до Верховної Ради України проєкті внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади) № 2598 від 13 грудня 2019 р. пропонується визначити засадами територіального устрою унітарність, єдність та цілісність державної території, децентралізацію влади, субсидіарність і повсюдність місцевого самоврядування, збалансованість і стійкість соціально-економічного розвитку територій з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (ст. 132). До системи адміністративно-територіального устрою пропонується включити громади, округи, області, Автономну Республіку Крим. Територію України мають становити громади, які є первинними одиницями у системі адміністративно-територіального устрою України. До округу включаються декілька суміжних громад [17].

Висновки. Таким чином, з одного боку, перед Україною постають ті ж самі проблеми, що й перед розвиненими євро-

пейськими державами (проведення адміністративно-територіальної реформи, а також деконцентрація та децентралізація повноважень, підвищення фінансової спроможності місцевої влади, оптимальний поділ компетенції між державною владою та місцевим самоврядуванням), а з іншого – проблеми, пов'язані з непідконтрольністю частини території (близько 5%) офіційній владі, необхідністю створення якихось перехідних структур на території «материкової» України, покликаних замінити собою органи квазівлади, що діють на тимчасово окупованій території, а також питання, пов'язані із забезпеченням прав і свобод громадян, що потребують захисту внаслідок збройного конфлікту на Сході країни.

Список використаних джерел:

1. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій). *Офіційний вісник України*. 2001. № 29. Ст. 1327.
2. Рішення Конституційного Суду України від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 (справа про адміністративно-територіальний устрій). *Офіційний вісник України*. 2001. № 29. Ст. 1327.
3. Рішення Конституційного Суду України від 14 березня 2014 року № 2-рп/2014 (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим). *Офіційний вісник України* від 04.04.2014. 2014 р., № 26, стор. 16, ст. 766.
4. Закон України «Про столицю України – місто-герой Київ» від 15 січня 1999 р. № 401-XIV. *Відомості Верховної Ради України*, 1999, № 11, ст. 79.
5. У Зеленського просять уряд погодити звільнення Кличка з посади керівника КМДА. Це законно? URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/blogs-49098156>.
6. Проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо розмежування функцій і повноважень Київського міського голови та голови Київської міської державної адміністрації. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65917.
7. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) від 25 грудня 2003 року.

- Офіційний вісник України від 09.01.2004. 2003 р., № 52, т. 1, стор. 318, ст. 2829.
8. Рішення Конституційного Суду України від 25 грудня 2003 року № 21-рп/2003 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у місті Києві) від 25 грудня 2003 року. Офіційний вісник України від 09.01.2004 – 2003 р., № 52, т. 1, стор. 318, ст. 2829.
9. Рішення Конституційного Суду України у справі від 13 жовтня 2005 року № 9-рп/2005 (справа про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування в районах міста Києва). Офіційний вісник України від 02.11.2005. 2005 р., № 42, стор. 105, ст. 2663.
10. Рішення Конституційного Суду України від 14 березня 2014 року № 2-рп/2014 (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим). Офіційний вісник України від 04.04.2014. 2014 р., № 26, стор. 16, ст. 766.
11. Колодій А.М. Стаття 132 Конституції України : науково-практичний коментар. / голова редкол. В.Я. Тацій. Харків : Право, 2011. С. 932–936.
12. Колодій А.М. Стаття 2 Конституції України : науково-практичний коментар. / голова редкол. В.Я. Тацій. Харків : Право, 2011. С. 18.
13. Гречко О.О. Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект : дис... к. ю. н. Харків : НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2018. С. 121.
14. Гречко О.О. Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект : дис. ... к. ю. н. Харків : НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2018. С. 112.
15. Барабаш Ю.Г. Ст. 73 Конституції України : науково-практичний коментар. / голова редкол. В.Я. Тацій. Харків : Право, 2011. С. 528–532.
16. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-рп. Офіційний вісник України. 2014. № 30. Ст. 831.
17. Проект Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598 від 13 грудня 2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

Kurtsev O. The principle of unitarism and the system of administrative-territorial organization of Ukraine

The peculiarities of the system of administrative-territorial organization in the conditions of a unitary state are researched. It is indicated that in the conditions of unitarism the legal regime of administrative-territorial units as separate components of the administrative-territorial system in Ukraine should be determined exclusively by the laws of Ukraine, which is indicated in Art. 92 of the Constitution of Ukraine. Also based on the principle of unitarism, the Basic Law enshrines the Verkhovna Rada of Ukraine as the sole legislative and representative body with the exclusive authority to decide on the formation and liquidation of districts, establishing and changing the districts and city, and classifying settlements as cities, naming and renaming of settlements and districts (Article 85). In addition, Ukraine faces the same problems as developed European countries (deconcentration and decentralization of powers, increasing the financial capacity of local government, the optimal division of competencies between government and local self-government), and the problems related to uncontrollability of part of the territory (about 5%) by the official authorities, the need to create some transitional structures on the territory of "mainland" Ukraine, designed to replace quasi-authorities operating in the temporarily occupied territory, as well as issues related to rights and freedoms of citizens in need of protection due to the armed conflict in the East of the country. It was found that since the adoption of the Constitution in Ukraine, there have been repeated attempts to reform the administrative-territorial system. Its goal should be to solve the problem associated with the contradiction between the system of administrative-territorial organization of Ukraine and the system of local self-government. It is emphasized that encroachment on the integrity and inviolability of the territory of Ukraine in the form of intentional acts to change the boundaries of the territory or state border of Ukraine defined by the Constitution and laws of Ukraine, as well as public appeals or dissemination of materials calling for such acts is a criminal offense. It is determined that the principles of integrity and inviolability of the state territory are considered as constituent elements of the principle of territorial supremacy of state power, which in turn is one of the manifestations of state sovereignty.

Key words: unitarism, unitary state, administrative-territorial system, system of state power organization, principle of unity and integrity of state territory.