

**Л. І. ТВАРКОВСЬКА**

**ДО ПИТАННЯ ЩОДО НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНОГО  
ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ДЕРЖАВИ»**

*В статті аналізується науково теоретичний аспект визначення поняття правової категорії «територіальний устрій держав». Розглядаються окремі наукові точки зору, теоретичні положення стосовно як поняття, так і ролі територіального устрою дер-*

---

© ТВАРКОВСЬКА Людмила Іванівна – ад'юнкт Київського національного університету внутрішніх справ

жави. Автор підкреслює зв'язок поняття, що розглядається з адміністративно-територіальною реформою в Україні.

**Ключові слова:** територіальний устрій, адміністративно-територіальний устрій, державна територія.

*В статье анализируется научно-теоретический аспект определения понятия правовой категории «территориальное устройство государства». Рассматриваются отдельные научные точки зрения, теоретические положения относительно как понятия, так и роли территориального устройства государства. Автор подчеркивает связь рассматриваемого понятия с административно-территориальной реформой в Украине.*

**Ключевые слова:** территориальное устройство, административно-территориальное устройство, государственная территория.

*This article deals with the analysis of the scientific-theoretical aspect to define a term «territorial device of the state». Then author describe the theoretical definitions of some scientist, points out the role of the territorial device of the state. Then hi stresses the connection of administrative-territorial reform with the necessity of determination of the examined term.*

**Key words:** territorial device, administrative-territorial device, territoria of the state.

Демократизація та оптимізація системи організації публічної влади в Україні з орієнтиром на європейські цінності потребує проведення адміністративно-територіальної реформи. Метою названої реформи є формування належної територіальної основи місцевого самоврядування, що є необхідною передумовою посилення його ролі в механізмі влади.

За роки незалежності в Україні так і не було створено чіткої, сучасної системи адміністративно-територіального устрою, що обумовлено, в значній мірі, вкрай недостатнім рівнем наукового дослідження проблематики територіальної організації влади в цілому. Зазначене, в свою чергу, передбачає необхідність розроблення відповідного понятійного апарату та окремих дефініцій. Насамперед, це стосується змісту дефініції «територіальний устрій держави», її співвідношення з близькими за значенням дефініціями, як, наприклад, «національно-територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій» тощо.

Актуальність проблематики статті обумовлена тим, що в сучасному світі, де рідко змінюються адміністративні межі, територіальні (регіональні) владні системи формуються, розвиваються, можуть перебувати в депресивних станах упродовж тривалого часу в одних і тих самих адміністративних межах. В той же час, у разі зміни адміністративних меж, під новий владний простір підлаштовується вся територіальна система суспільства. Це дає підстави виділити головну роль територіального устрою держави в територіальній системі суспільства<sup>1</sup>. В статті аналізується науково-теоретичні аспекти визначення поняття «територіальний устрій держави».

Серед науковців цю правову категорію певною мірою досліджували: С.Д. Гусарев, В.А. Довбиш, Р.А. Калюжний, А.М. Колодій, В.В. Кравченко, В.П. Новик, В.С. Погорілко, С.О. Телешун, В.М. Шаповал та ін.

Так, С.О. Телешун з приводу тлумачення терміну «територіальний устрій» зазначав, що у науковій літературі зустрічаються різні визначення системи поділу держави на певні частини: «національно-територіальний устрій», «територіальний устрій», «державний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «територіальна організація публічної влади», «політико-територіальний устрій»,

«національно-державний устрій», «політико-територіальна (територіально-політична) організація держави». Найбільш ґрунтовним, на думку автора, є конституційне тлумачення його як організації території держави, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних й демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій<sup>2</sup>.

Схожої позиції притримуються Заяць І.Я. та Чушенко В.І., які зауважують, що окремі автори вживають термін «державно-територіальний устрій» та тлумачать його, як зумовлену соціальними, економічними, національно-етнічними, історичними, географічними, культурними та іншими чинниками внутрішню територіальну організацію держав з її поділом на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці<sup>3</sup>.

Вітчизняні вчені С.Д. Гусарев, Р.А. Калюжний, А.М. Колодій та ін. вважають, що формами територіального устрою є національно-територіальна та адміністративно-територіальна організація державної влади. Під національно-територіальною організацією державної влади в Україні вони розуміють організацію Кримської автономії як національно-політичної одиниці, а під адміністративно-територіальною організацією – організацію інших територіальних одиниць в Україні, утворених за адміністративною ознакою: області, райони тощо<sup>4</sup>.

М.І. Малишко дещо інакше визначав категорію «територіальний устрій держави». На думку автора таке поняття охоплює політико-територіальний устрій держави (унітарна держава і федерація, яка включає національні та інші державні утворення як суб'єкти федерації), автономні утворення (автономні республіки, області тощо) та адміністративно-територіальний устрій (області, райони тощо). У теорії конституційного права виділяється інститут, пов'язаний з поняттям території держави, її кордонів, поділу на окремі одиниці з певним правовим режимом. У найбільш загальному значенні ці питання охоплюються назвою територіального устрою країни, яке знаходить своє закріплення як на конституційному рівні, так і в законодавчих та інших нормативних актах<sup>5</sup>.

Як зауважує А.З. Георгіца, запропонований термін «територіально-політична організація держави» для позначення даного інституту умовний. У повсякденній мові тривалий час вживається термін «державний устрій» у значенні широкому значенні цього слова: для характеристики державного ладу країни, системи державного управління. В спеціальній юридичній літературі термін «державний (національно-державний) устрій» використовується лише у вузькому розумінні цього слова для характеристики політико-територіальної та адміністративно-територіальної організації держави, визначення співвідношення держави у цілому з її складовими частинами<sup>6</sup>.

У свій час в радянській юридичній літературі існувала невизначеність щодо термінів «адміністративно-територіальний поділ» та «адміністративно-територіальний устрій» та переважно вони ототожнювались. Зокрема, Транін О.О. свого часу зазначав, що під поняттям територіального устрою прийнято розуміти складову частину державного устрою, що забезпечує побудову і функціонування відповідних господарсько-політичних одиниць та встановлює визначені взаємовідносини між ними. Територіальний устрій в широкому розумінні включає адміністративно-територіальний поділ<sup>7</sup>.

В той же час радянський науковець В. Ржевський наполягав на тому, що поняття територіального устрою необхідно використовувати замість поняття дер-

жавного устрою в його вузькому значенні<sup>8</sup>. Окремі науковці навпаки, висловлювали думку, що поняття державного устрою має включати не лише поняття територіального устрою держави, але й організацію державного механізму (структуру центральних державних органів), тому територіальний устрій держави є видове поняття родового поняття державного устрою<sup>9</sup>. Тобто, існує думка, що поняття «державний устрій» у повсякденній мові вживається у надто широкому значенні для характеристики державного устрою країни, системи державного управління<sup>10</sup>.

В.В. Кравченко, в свою чергу, висловлює точку зору, що сам термін «територіальний устрій» вживається паралельно з терміном «державний устрій» для позначення політико-територіальної організації держави, що характеризується внутрішнім поділом території держави на окремі територіальні одиниці, статусом цих одиниць і формою їхніх правових відносин між собою та з державою в цілому. Проблема територіального устрою держави насамперед пов'язана з тим, що державна територія має складну структуру:

по-перше, вона включає як суходільну територію, так і територіальне море, внутрішні води, надра, повітряний простір;

по-друге, державна територія має відповідну внутрішню організацію. Вона поділяється на окремі територіальні (політико-територіальні, самоврядні чи адміністративно-територіальні) одиниці, система яких утворює територіальний поділ держави. Водночас, територіальний устрій держави не можна зводити до її територіального (адміністративно-територіального) поділу. Ці поняття співвідносяться як загальне і часткове, останній становить лише географічну основу територіального устрою. Конституція України (ст. 133) для характеристики територіального поділу України вживає термін «адміністративно-територіальний устрій». На думку В.В. Кравченка, це відображає реальний статус територіальних одиниць України, переважна більшість яких має характер саме адміністративно-територіальних одиниць, у межах яких здійснюється централізоване пряме державне управління через місцеві державні адміністрації<sup>11</sup>.

В.В. Іванов водночас розрізняє таке поняття як «територіальне утворення», що означає відокремлена складова частина території держави, в межах якої здійснюється державна влада та (або) самоврядування, тобто функціонують відповідні органи влади<sup>12</sup>.

В.А. Довбиш визначає територіальний устрій держави як територіальну організацію, тобто систему взаємовідносин між державою в цілому (її центральною владою) і територіальними складовими частинами (їх населенням та діючими органами публічної влади)<sup>13</sup>. Схожі положення доводять так само Б. А. Страшун та С. Ю. Кашкін. Автори інтерпретують територіальний устрій або територіальну організацію держави як систему стосунків між державою в цілому, тобто її центральною владою та територіальними складовими частинами, їх населенням і чинними там органами публічної влади<sup>14</sup>.

Т. М. Татаренко, в свою чергу погоджується з В. О. Рянжиным та вважає, що «територіальну організацію держави як географічного явища слід іменувати «територіальним поділом держави», а територіальну організацію держави як політичного явища – «територіальним устроєм держави»<sup>15</sup>. Також Т. М. Татаренко вважає, що територіальна організація – це внутрішньо узгоджене об'єднання територіальних одиниць, котрі забезпечують необхідну організаційну єдність, упорядкованість, цілісність структури України та її регіонів. Щодо територіаль-

ного устрою, то це лише частина територіальної організації, де вона виконує своє специфічне завдання, тобто територіальний устрій держави розглядається, з одного боку, як територіальна система, а з іншого – як підсистема територіальної організації суспільства<sup>16</sup>.

У процесі аналізу поняття територіального устрою, В.П. Новик підкреслювала, що адміністративно-територіальний устрій може бути визначено, як поділ держави на систему адміністративних одиниць. Він є найважливішою формою територіального устрою держави, у відповідності з яким утворюються органи державної влади та органи місцевого самоврядування, вирішуються численні управлінські та інші питання. Однак повною мірою назване поняття не охоплює зміст територіального устрою. Авторка вважає, що категорія «територіальний устрій» є значно ширшою від категорії «адміністративно-територіальний устрій». Саме тому всі питання територіального устрою не можуть зводитись лише до адміністративно-територіального устрою, а також включати проблеми організації місцевого самоврядування, реалізації прав власності, виконання вимог земельного законодавства та деякі інші питання, які хоча і пов'язані з адміністративно-територіальним устроєм, однак мають цілком самостійну і досить довшену сферу та засоби регулювання<sup>17</sup>.

Аналіз цих та інших наукових праць свідчить, що поняття «територіальний устрій держави» досить близьке до поняття «державний устрій» і є складовою частиною більш загального інституту – інституту форми держави. Питання про територіальний устрій – це питання про те, як організована територія тієї або іншої держави, з яких частин вона складається і яким є правове положення як території в цілому, так і її окремих складових. Таким чином, територіальний устрій не лише визначає територіальну основу організації публічної влади в державі шляхом закріплення відповідного адміністративно-територіального поділу, але й впливає на статус органів публічної влади всіх територіальних рівнів (загальнодержавного, регіонального, місцевого), характер їх взаємовідносин між собою.

Територіальний устрій – одна з основних системоутворюючих категорій науки конституційного права. Названій категорії відповідають два інститути конституційного права: державний устрій і адміністративно-територіальний поділ. При цьому, інститут державного устрою – це сукупність конституційно-правових норм, закріплюючих форму зв'язків і конституційно-правовий статус держави в цілому і його територіальних частин<sup>18</sup>.

Дефініція терміну «територіальний устрій» міститься і в Коментарі до Конституції України та тлумачиться як звичайний поділ держави на адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до чого будується система державних органів та органів місцевого самоврядування<sup>19</sup>.

Юридична енциклопедія 1998 року тлумачить категорію «територіальний устрій» як – передбачену законами територіальну організацію держави з метою забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань та здійснення функцій суспільства і держави. Здійснюється, як правило, шляхом поділу території держави на частини – територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення та діяльності відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Розрізняють два основні види територіального устрою: 1) політико-територіальний, який є розмежуванням територій між державними утвореннями всередині держави, що характерно здебільшого для федеративних держав; 2) адміністративно-територіальний устрій, який є внутрішнім поділом території держави на частини<sup>20</sup>.

Враховуючи вище викладене, можна зробити висновок, що поняття «територіальний устрій» близьке до поняття «державний устрій» і є складовою частиною більш загального інституту – форми держави. Отож, не існує єдиної загальноприйнятої дефініції поняття «територіальний устрій». Проте, більшість науковців визначають «територіальний устрій» як політико-територіальну організацію держави, що характеризується внутрішнім поділом території держави на окремі територіальні одиниці, їх статусом та формою правових відносин між собою та з державою в цілому. Виділяють і основні ознаки територіального устрою держави: 1) умови формування та функціонування системи; 2) склад елементів та природа структурних взаємозв'язків; 3) функція даної територіальної системи. В свою чергу, система територіального устрою держави – це сукупність просторових і функціональних елементів територіального устрою, поєднаних відносинами «влади та підпорядкування»; сукупність «просторів влади», в кожному з яких одночасно діють загальнодержавна, регіональна та місцева влада, які утворюють єдине ціле.

**1. Татаренко Т.М.** Адміністративно-територіальний устрій у системі територіальної організації України // Держава і право. – Вип. 38/2007. – К., 2007. – С. 695. **2. Телешун С.О.** Державний устрій України: проблеми теорії і практики: дис. ... доктора політ. наук : 23.00.02. – К., 2000 – С. 121, 123. **3. Заяць І.Я., Чушенко В.І.** Конституційне право України: підруч. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – С. 217. **4. Основи держави і права:** навч. посібник / [С.Д. Гусарев, Р.А. Каложний, А.М. Колодій та ін.]. – К.: Либідь, 1997. – С. 21. **5. Малишко М.І.** Конституційні основи територіального устрою України. – К., 2002. – С. 3. – (Українська наукова асоціація; Міжнародна академія інформатизації). **6. Георгіца А.З.** Конституційне право зарубіжних країн. – Чернівці: Мін. освіти і науки України. Чернівецький національний університет ім. Ю. Федьковича, 2001. – С. 223. **7. Транин А.А.** Административно-территориальная организация капиталистического государства. – М.: Наука, 1984. – С. 8–9. **8. Ржевский В.** Общественно-политический строй СССР, как воплощение суверенного советского народа. – Ростов-на-Дону : Изд-во Ростов. ун-та, 1974. – С. 19. **9. Сурилов А.В.** Теория государства и права : учебное пособие [для юрид. факультетов]. – К.: Одесса, 1989. – С. 164. **10. Сравнительное конституционное право:** Монография / [Б.Н. Топорнин, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин и др.]. – М.: изд. фирма «Манускрипт» : Российская академия наук, ин-т государства и права, 1996. – С. 468. **11. Кравченко В.В.** Конституційне право України: навчальний посібник. – [вид. 6-те, виправл. та доповн.] – К.: Атіка, 2009. – С. 361–363. **12. Іванов В.В.** К вопросу о концепции территориального образования // Государство и право. – 2003. – № 11. – С. 44–46. **13. Довбиш В. А.** Основи конституційного права України: навч. посібник [для студ. всіх спец.] / За ред. В. А. Довбиш, І. Д. Похило. – Вінниця: ВДТУ, 2001. – С. 87. **14. Конституционное (государственное) право зарубежных стран:** Общая часть: учебник [для юридических вузов и факультетов] / Отв. ред. Б. А. Страшун. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – Т. 1–2. – 1996. – С. 653. **15. Сучасна українська держава:** історичні імперативи становлення, тенденції та проблеми розвитку: Збірник / Ю. А. Левенець (голова ред. кол.) / НАН України. Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. – К.: ПІЕНД, 2007. – С. 167. **16. Регіональний фактор у політичному житті України (політико-правові аспекти)** / Татаренко Т. М. / НАН України. Ін-т політичних і етнонаціональних досліджень. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2005. – С. 149. **17. Новик В.П.** Поняття адміністративно-територіального устрою в Україні // Держава і право. – Вип. 38/2007. – К., 2007. – С. 302. **18. Конституционное право Украины:** учеб. пособие / [В. Д. Волков, Р. Ф. Гринюк и др.] / Донецкий гос. ун-т, экономика-правовой университет. – Донецк: Дон ГУ, 2000. – С. 82–83. **19. Коментар до Конституції України** / [В.Ф. Опришко ред.] / Верховна Рада України; Інститут законодавства –

К., 1996. – С. 133. **20.** *Юридична енциклопедія*: в 6 т./ [редкол. Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К. : «Українська енциклопедія», 1998 – Т. 6 «Т–Я», 1998. – С. 42.