

УДК 342.15(477)

Ольга Гречко,здобувачка кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ ЯК КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ ІНСТИТУТ: СУТНІСТЬ, СТРУКТУРА І ЗМІСТ

Автор розглядає феномен території держави в контексті складової територіального устрою держави. Територіальний устрій характеризується особливою конституційно-правовою природою, яка опосередковується через низку норм, що регулюють однорідні суспільні відносини у сфері державного будівництва. Автор визначає сутність, зміст та призначення територіального устрою держави як конституційно-правового інституту.

Ключові слова: держава, територіальний устрій, територія, територіальна організація держави, форма територіального устрою.

Необхідність належного правового врегулювання територіального устрою в Україні сьогодні набула актуальності насамперед у зв'язку з виявом двох основних тенденцій, що носять глобальний характер. По-перше, посилення автономістських та сепаратистських настроїв (Крим, Донбас, місцями Закарпаття). По-друге, міжнародні проблеми щодо територіальних домагань Російської Федерації, зокрема через анексію Криму та військові дії на Сході України.

Як свідчить історичний розвиток наукових теорій щодо територіального устрою України, їх визначальна риса — прагнення об'єднати всі етнічні українські землі. Ідея соборності України була засадничою для більшості теоретиків української державності, а її реалізація стала надійною основою для побудови в Україні саме унітарної держави. Слід зауважити, що у дорадянський період в українському середовищі не було чіткого бачення концепції територіального устрою України, а наявні теорії не мали належної аргументації або носили фрагментарний характер. Головною причиною цього була відсутність відносно тривалої політичної суб'єктності української держави та її частин. Радянська правова наука розглядала проблему територіального устрою виключно в контексті ленінської теорії держави і, безперечно, обґрунтовувала легітимність територіального існування Радянського

Союзу та його суб'єктів — союзних республік.

Сучасна ж наука конституційного права України має потребу у фундаментальних дослідженнях, які б всебічно обґрунтували основні закономірності та перспективи розвитку територіального устрою України. Деякі аспекти цієї проблематики досліджували М. О. Баймуратов, А. П. Заєць, В. П. Колісник, Р. А. Колишко, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, І. О. Кресіна, О. Г. Кушніренко, І. Й. Магновський, М. П. Малиновський, В. Ф. Погорілко, Л. І. Приполова, С. О. Телешун, Ю. М. Тодика, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал та ін.

Метою статті є дослідження конституційно-правової сутності територіального устрою України, визначення структури та змісту інституту територіального устрою України.

Онтологічну, аксіологічну й гносеологічну основу територіального устрою обумовлює феномен території. З'ясування поняття території має велике значення, позаяк воно є вихідним положенням для дослідження принципів та форм територіальної організації. Територія держави є одним з обов'язкових елементів держави. Ще Г. Еллінек свого часу вказував, що складовими держави, реально існуючими її елементами є територія, народ, володар [1]. Л. Дюгі відзначав: «Коллективність може бути державою тільки тоді, коли вона осіла на території з визна-

ченими кордонами. Без цього немає держави» [2].

У науці відомі три концепції пояснення юридичної природи території держави.

1. Об'єктна теорія, за якою територія сприймається як річ, власність певного суверена. Прихильники цієї концепції — М. М. Сперанський, К. Ф. Гербер, М. Зейдель та ін. Територія розглядається ними як арена владної діяльності держави для внутрішнього права і як власність держави для міжнародного права. О. Ладиженський зазначав, що в міжнародних відносинах держава «виявляє себе як власник території, коли укладає з іншими державами договори про придбання чи поступку, про обмін окремими ділянками території, про віддачу чи одержання її в міжнародно-правову оренду» [3].

2. Просторова теорія, відповідно до якої територія — це просторові рамки державної влади (В. М. Гессен, Б. М. Чичерін, Л. Дюгі та ін.). Призначення території як просторової сфери верховенства держави було зумовлено співвідношенням державної влади з територіально організованим населенням.

3. Теорія компетенції, за якою держава поширює свій суверенітет лише на ту територію, на яку поширюється її юрисдикція (Г. Кельзен, М. М. Коркунов та ін.). Відповідно до цієї теорії до складу державної території входить не тільки частина поверхні земної кулі з повітряним простором над нею та надрами, а й територія дипломатичних представництв і консульств, військові й торговельні судна у відкритому морі, повітряні судна за межами держави, космічні об'єкти, трубопроводи, підводні кабелі, нафтові морські вишки, що діють на підставі екстериторіальності.

Сучасне розуміння території держави поєднало у собі положення як просторової теорії, так і теорії компетенції. Територія держави — це невід'ємна ознака держави, частина земної поверхні, яка перебуває під суверенітетом певної держави і охоплює сушу, внутрішні води, територіальні води, надра і повітряний простір над ними [4]. Також державною територією є так звані «квазітериторії», території, які можуть змінювати своє місцезнаходження або конфігурацію (трубопроводи, морські та повітряні судна тощо). В. М. Шаповал зауважує, що особливий характер мають континен-

тальний шельф і виключна (морська) економічна зона. Щодо шельфу та економічної зони держава здійснює певні суверенні права. Межі континентального шельфу і виключної (морської) економічної зони визначені Конвенцією ООН з морського права 1982 р. Їх правовий режим в Україні встановлений цією Конвенцією та Законом України «Про виключну (морську) економічну зону України».

Державна територія в тій чи іншій формі фіксована кордонами. Державні кордони щодо сухопутної і водної території звичайно встановлюються на картах, які є складовими частинами відповідних міжнародних договорів (делімітація). На суші вони матеріально позначаються на місцевості (демаркація). Статус державної території визначається міжнародним і національним правом. У межах державної території діє правовий режим, який є наслідком територіального верховенства держави. Поза її межами знаходиться так звана міжнародна територія. Територіальне верховенство держави як складова поняття державного суверенітету засвідчує правомочність держави здійснювати повну виняткову владу в межах відповідної території. Держава встановлює правовий режим власної території, здійснює її оборону, вирішує питання адміністративно-територіального поділу з метою поєднання державного володарювання з відповідно організованим населенням тощо [5].

Територія не перебуває і за своїм змістом не може перебувати в правових відносинах з державою. Правовідносини можливі лише з приводу території. Як юридичне поняття територія держави може розглядатися лише опосередковано, через правовий режим, який встановлений щодо території на підставі принципу територіального верховенства [6].

Отже, територія держави — це матеріалізований простір, на який поширюється територіальне верховенство держави.

Територіальний устрій не можна отожднювати з територією: територія є лише ознакою, елементом держави, тоді як територіальний устрій являє собою складне системне державно-правове явище, що має соціально-економічні, політичні, національно-етнічні, культурологічні й екологічні підстави. Так, територіальний устрій держави обумов-

люється історичною і культурною еволюцією держави, становленням і розвитком економічної системи, політичних і правових інститутів. У соціально-економічному розвитку суспільства він одночасно виступає і чинником розвитку, і результатом цього розвитку [7]. Формування території держави та її територіального устрою займає тривалий час та залежить від таких чинників: економічних — історично сформованих форм господарського зв'язку між територіями; демографічних — кількості населення, його складу, густоти населення; географічних — розмірів території і навіть клімату та ландшафту; історичних — спільності мови, культури, укладу життя; політичних — способу «збирання» земель (територій) у єдину державу (це могло бути добровільне об'єднання дрібних держав до складу єдиної великої держави, насильне приєднання та утримання певних територій — анексія тощо). У сучасну епоху на вибір форми територіального устрою потужний вплив має національний чинник. Під його безпосередньою дією нації і народності, що компактно проживають, утворюють власні національні держави або національно-державні утворення (автономії, засновані за національною ознакою) [8].

Сутність, зміст та призначення територіального устрою України виражаються через його принципи. Основні з них закріплені у Конституції України: принцип унітаризму (ст. 2), принципи єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (ст. 132). Відповідно до цих принципів будується система державних органів влади, органів місцевого самоврядування та їх взаємовідносини між собою.

Професор О. Ф. Фрицький розглядає територіальний устрій у широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні — як форму державного устрою, яка охоплює коло питань щодо устрою конкретної держави (державний, економічний, суспільний устрій держави, основи правового статусу людини і громадянина, система органів держави). У вузькому розумінні — як територіальну

(або національно-територіальну) організацію державної влади, яка включає питання внутрішнього поділу території держави на складові частини, правове становище цих частин, взаємовідносини між державою в цілому та її складовими [9].

Водночас Ю. М. Тодика, В. О. Прилуцький та О. Г. Кушніренко вказують, що територіальний устрій України — це внутрішній її поділ на певні територіальні частини, співвідношення держави в цілому з її складовими частинами [10].

Подібну точку зору висловлює й професор В. О. Сербогін, зауважуючи, що територіальний устрій — це внутрішній поділ території держави на окремі територіальні одиниці, статус цих одиниць і форма їхніх правових відносин між собою та з державою в цілому [11].

Академік В. Ф. Погорілко територіальний устрій визначає як передбачену законами територіальну організацію держави з метою забезпечення найоптимальнішого вирішення завдань і здійснення функцій суспільства та держави [12].

Хотілось би звернути увагу на те, що у низці визначень територіального устрою суттєве значення має така категорія, як населення [13—16]. Більше того, в проєкті Закону «Про територіальний устрій України», запропонованого Р. П. Безсмертним, вказується на функціонування територіального устрою саме з метою забезпечення населення необхідним рівнем послуг.

Л. І. Тварковська зазначає, що питання про територіальний устрій — це питання про те, як організована територія тієї або іншої держави, з яких частин вона складається і яким є правове становище як території в цілому, так і її окремих складових. Тобто територіальний устрій не лише визначає територіальну основу організації публічної влади в державі шляхом закріплення відповідного адміністративно-територіального поділу, а й впливає на статус органів публічної влади всіх територіальних рівнів (загальнодержавного, регіонального, місцевого), характер їх взаємовідносин між собою [17].

Досить оригінальну думку висловлюють деякі автори, пропонуючи розглядати систему територіального устрою держави з методологічної точки зору як «каркасну» («скелетну») частину систе-

ми організації держави і суспільства загалом та системи державного управління зокрема, при цьому зазначаючи, що таке розуміння передбачає розгляд територіального устрою в тісному взаємозв'язку із системою організації влади в державі [18].

Таким чином, під територіальним устроєм держави здебільшого розуміють її територіальну організацію, а саме систему взаємовідносин між державою в цілому (її центральною владою) і територіальними складовими (населенням і чинними органами публічної влади).

О. П. Іщенко наполягає на визнанні раціональним підходу щодо ототожнення понять «територіальна організація» держави та «територіальний устрій», оскільки семантичне значення слова «устрій» — «система організації чого-небудь». Тому територіальний устрій держави і є, власне, територіальною системою організації влади [19]. Із цим не можна не погодитись, слід лише доповнити, що вживання терміна «територіальний устрій» більш доречно в державно-правовій сфері, при нормативному застосуванні.

Радянський вчений В. А. Ржевський переконує, що як складовий елемент державної організації суспільства територіальна структура держави забезпечує зв'язок населення з апаратом влади у центрі та на місцях, сприяє здійсненню управління виробничою діяльністю, є основою побудови суспільних організацій, які діють у межах державних територіальних підрозділів. З огляду на таке значення територіальної організації вона, на його думку, має не тільки державно-правовий характер. Більшість питань територіальної організації знаходяться за межами сфери правових відносин, але ця обставина не виключає необхідності її аналізу в цілому, оскільки держава і державно-правові явища не можуть бути глибоко зрозумілі без зв'язку з багатьма іншими галузями, і перш за все економічними [20].

В. А. Ржевський зазначає, що поняття територіальної організації може застосовуватися у двох значеннях. По-перше, воно може означати форму побудови людського колективу за територіальною належністю його членів, по-друге, цим поняттям може бути виражений певний порядок устрою частин, на які поділя-

ється державна територія з огляду на зручність управління, тощо.

В. А. Ряжнін зазначав, що термін «територіальна організація держави» застосовується в двох сутнісних значеннях, що відповідають двом сутнісним значенням терміна «держава». У першому йдеться про територіальну організацію держави як географічного явища, про сукупність складових частин території держави, а в другому — про територіальну організацію держави як політичного явища, про територіальну організацію державного апарату. У першому випадку об'єкт організації — територія, складові елементи територіальної організації — певні частини території, у другому — державний апарат, а складовими елементами організації є певні частини державного апарату. Територіальну організацію держави як географічного явища слід називати «територіальним поділом держави», а територіальну організацію держави як політичного явища — «територіальним устроєм держави». Ці два види територіальної організації тісно взаємопов'язані [21].

Територіальна організація державного апарату, підкреслював В. А. Ряжнін, відбувається на основі організації території держави. Точне встановлення кордонів кожної територіальної одиниці необхідне для чіткого визначення компетенції територіальних органів у сенсі географічних меж здійснюваної ними державної влади, для попередження дублювання діяльності суміжних територіальних органів на одній і тій самій території.

Учений розрізняє три види територіального устрою держави: політико-територіальний, адміністративно-територіальний та політико-адміністративний. В. Ф. Погорілко та В. Л. Федоренко доводять, що територіальний устрій складають два основні види: політико-територіальний та адміністративно-територіальний. Політико-територіальний устрій передбачає поділ території держави на окремі самостійні складові. Він притаманний федеративним державам. Адміністративно-територіальний устрій — це внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці. Він властивий унітарним державам. Така ідея обумовлюється тим, що у федеративних державах територіальний устрій характеризується наявністю політичних

зв'язків між державою і суб'єктами федерації, а в унітарних державах зв'язок між державою й адміністративно-територіальними одиницями має адміністративний характер [22].

Слід зазначити, що на сучасному етапі в країнах світу відбуваються значні трансформації форм територіального устрою, і наведені вище твердження втрачають своє чітке формулювання. Так, у граничному стані знаходяться унітарні країни, які цілковито складаються з автономних утворень (Іспанія, Італія), та федеративні країни, в яких державність державних утворень гранично мінімальна через закріплення за федеральною владою широких повноважень (Росія, Венесуела). Тож у даному разі можна говорити про політико-територіальний устрій таких країн, як Іспанія, Італія, та про адміністративно-територіальний устрій Росії, Венесуели.

Трансформації територіального устрою потребують раціональної класифікації форм територіального устрою, і, можливо, слід взагалі відмовитися від поняття федерації, оскільки межа між федеративною і децентралізованою унітарною державою на сучасному етапі досить розмита. В. Іванов пропонує у класифікації форм територіального устрою замінити федеративну державу на регіональну [23]. Видатний державознавець В. Є. Чиркін називає цю нову форму територіального устрою регіоналістською [24].

Процеси децентралізації державної влади, які сьогодні відбуваються в Україні, слугують поштовхом територіальної трансформації України у напрямі перетворення у регіоналістську країну. Можливо, створення регіоналістської держави, яка увібрала би в себе всі позитивні риси і унітарного, і федеративного устрою, є варіантом виходу зі стану глибокої кризи, в якій опиналась наша держава.

Вищевказане дає підстави для висновку, що територіальний устрій — це складне, багатоаспектне, системне державно-правове явище, яке включає в себе:

- 1) принципи територіального устрою держави;
- 2) систему територіального устрою;
- 3) взаємовідносини між територіальними одиницями та центральною владою;
- 4) територіальну основу організації та функціонування органів публічної влади.

Територіальний устрій як державно-

правове явище зумовлює наявність одноїменного інституту конституційного права, який складають чотири групи правових норм, що мають свою логіку, системність, предмет та регулюють взаємопов'язані однорідні суспільні відносини:

1) норми, які закріплюють принципи територіального устрою;

2) норми, які закріплюють систему територіального устрою;

3) норми щодо розмежування компетенції органів державної влади та місцевого самоврядування, які визначають ступінь децентралізації публічної влади та статус територіальних одиниць;

4) норми, які визначають територіальну основу організації та функціонування органів публічної влади.

Таким чином, територіальний устрій як конституційний інститут являє собою сукупність правових норм, які визначають територіальну основу організації та функціонування органів публічної влади, закріплюють принципи та систему територіального устрою держави, регулюють взаємовідносини між територіальними одиницями та центральною владою. Територіальний устрій посідає особливе місце в системі інститутів конституційного права України, є генеральним інститутом конституційного права України [25].

Підсумовуючи, слід зазначити, що сутність, зміст та призначення територіального устрою України полягають у наступному:

— *територіальний устрій можна розглядати як «каркасну» («скелетну») частину системи організації держави і суспільства загалом;*

— *територіальний устрій — це складне, багатоаспектне, системне державно-правове явище, яке включає у свою структуру принципи та систему територіального устрою держави, взаємовідносини між територіальними одиницями та центральною владою, територіальну основу організації та функціонування органів публічної влади;*

— *формування та функціонування територіального устрою України зумовлюється історичними, соціальними, економічними, культурними, етнічними та іншими чинниками;*

— *онтологічну, аксіологічну й гносеологічну основу територіального устрою обумовлює феномен території;*

— територіальний устрій є генеральним інститутом конституційного права, що являє собою сукупність правових норм, які визначають територіальну основу організації та функціонування органів публічної влади, закріплюють принципи та систему територіального устрою, регулюють взаємовідносини між територіальними одиницями та центральною владою;

— сутність територіального устрою України виражається через його принципи, основні з яких закріплені у Конституції України; відповідно до них будується та функціонує система державних органів влади, органів місцевого самоврядування та їх взаємовідносини;

— територіальний устрій слід розглядати в тісному взаємозв'язку з системою організації влади в державі;

— функціонування територіального устрою пов'язане із забезпеченням населення необхідним рівнем послуг.

Отже, територіальний устрій держави — це обумовлена історичними, економічними, соціальними та іншими чинниками територіальна організація держави, яка визначається правовим статусом територіальних одиниць та принципами територіальної організації держави, відповідно до яких будується система державних органів влади, органів місцевого самоврядування та їх взаємовідносини.

ПРИМІТКИ

1. Еллинек Г. Общее учение о государстве / Г. Еллинек. — СПб., 1908. — С. 103.
2. Дюги Л. Конституционное право : общая теория государства / Л. Дюги. — М., 1908. — С. 128.
3. Ладыженский А. М. Юридическая природа территориального верховенства / А. М. Ладыженский // Вестник МГУ. — 1948. — № 10. — С. 43—49.
4. Тлумачний термінологічний словник з конституційного права / уклад. : Л. Р. Наливайко, М. В. Беляева. — К. : Хай-Тек Пресс, 2013. — С. 331.
5. Шаповал В. Територіальна організація держави у конституційному праві / В. Шаповал // Вісник Конституційного Суду України. — 2002. — № 5. — С. 43—54.
6. Долгов О. В. Територія держави як чинник політичних відносин / О. В. Долгов // Вісник СевНТУ. — Вип. 100 : Політологія : зб. наук. пр. — Севастополь : Вид-во СевНТУ, 2009. — С. 188.
7. Там само. — С. 186.
8. Мала енциклопедія конституційного права / за заг. ред проф. Ю. Л. Бошицького ; Київський ун-т права НАН України. — К. : Кондор, 2012. — С. 405.
9. Фрицький О. Ф. Конституційне право України : підручник / О. Ф. Фрицький. — 2-ге вид., перероб. і допов. — К. : Юрінком Інтер, 2004. — С. 454.
10. Конституційне право України : підруч. для студ. вищих навч. закладів / за ред. акад. НАПрН України, проф. Ю. М. Тодики та проф. В. С. Журавського. — К. : Ін Юре, 2002. — С. 467.
11. Сergygin V. O. Конституційне право України : навч. посіб. / В. О. Сergygin ; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. — Х. : ХНУВС, 2010. — С. 305.
12. Погорілко В. Ф. Територіальний устрій / В. Ф. Погорілко // Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. — К. : Юридична думка, 2007. — С. 882.
13. Реформа для людини : збірник матеріалів про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні // Секретаріат Кабінету Міністрів України. — К. : б. в., 2005. — С. 25.
14. Совгиря О. В. Конституційне право України : навч. посіб. / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. — К. : Юрінком Інтер, 2008. — С. 530.
15. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 4 т. / отв. ред. проф. Б. А. Страшун. — 3-е изд., обновл. и дораб. — М. : БЕК, 2000. — Т. 1—2: Часть общая. — С. 683.
16. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских. — М., 1999. — С. 195.
17. Тварковська Л. І. До питання щодо науково-теоретичного визначення поняття «територіальний устрій держави» / Л. І. Тварковська // Держава і право. Юридичні і політичні науки. — Вип. 48 / гол. редкол. Ю. С. Шемшученко. — 2010. — С. 211—217.

18. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні : актуальні питання методології та практики / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України. — 2005. — № 7. — С. 6.
19. Іщенко О. П. Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України : монографія / О. П. Іщенко. — К. : Юрінком Інтер, 2014. — С. 63—70.
20. Ржевский В. А. Территориальная организация Советского государства / В. А. Ржевский ; под ред. И. Е. Фарбера. — Саратов : Приволжское книжное изд-во, 1966. — С. 5—6.
21. Рязнин В. А. Советский федерализм и территориальная организация государства / В. А. Рязнин // Правоведение. — 1973. — № 1. — С. 7—8.
22. Погорілко В. Ф. Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; Національна академія внутрішніх справ. — 4-ге вид., перероб. і доопр. — К. : Ліра-К, 2012. — С. 516.
23. Иванов В. Теория государства / В. Иванов. — М. : Территория будущего, 2010. — С. 156.
24. Чиркин В. Е. Государствоведение / В. Е. Чиркин. — М., 1999. — С. 121.
25. Федоренко В. Л. Система конституційного права України : теоретико-методологічні аспекти : монографія / В. Л. Федоренко. — К. : Ліра-К, 2009. — С. 462.

Гречко Ольга. Территориальное устройство Украины как конституционно-правовой институт: сущность, структура и содержание.

Автор рассматривает феномен территории государства в контексте составляющей территориального устройства государства. Территориальное устройство характеризуется особенной конституционно-правовой природой, которая опосредуется рядом норм, регулирующих однородные общественные отношения в сфере государственного строительства. Автор определяет сущность, содержание и назначение территориального устройства государства как конституционно-правового института.

Ключевые слова: государство, территориальное устройство, территория, территориальная организация государства, форма территориального устройства.

Grechko Olga. The Territorial Organization of Ukraine as the Constitutional and Legal Institution: the Nature, the Structure and the Contents.

The author researches the phenomenon of the state territory in the context of the subcomponent of territorial organization of the state. The territorial organization is characterized by the special constitutional and legal nature, which is mediated by a number of rules that regulate homogeneous public relations in the sphere of the state construction. The author defines the nature, the content and the purpose of the territorial organization of the state as a constitutional and legal institution.

Key words: state, territorial organization, territory, territorial organization of the state, a form of territorial organization.