

М. М. ІЖА. ТЕРИТОРІЯ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЕЛЕМЕНТ ПРОЦЕСУ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

З точки зору історичної перспективи проаналізовано два аспекти значення території: як основи формування держави та як результату просторово-адміністративної організації державної влади.

Ключові слова: територія, держава, адміністративно-територіальний устрій, форми державного устрою.

С точки зору історичної перспективи проаналізовані два аспекта значення території: як основи формування держави та як результату просторово-адміністративної організації державної влади.

Ключевые слова: территория, государство, административно-территориальное деление, формы государственного устройства.

From the historical point of view the two aspects of the meaning of territory: as the base for state formation and as the result of spatial organization of state authority are considered.

Key words: territory, state, territorial division, form of government.

Територія в її політико-правому сенсі – це найбільш очевидна форма діяльності держави як самоврядної системи. У ній найбільш яскраво проявляється така ознака системної організації, як цілісність. При цьому територія виступає як підсистема, яка належить, як і держава, до особливого класу матеріальних живих систем – до систем соціальних. Територія держави подібно іншим творінням людини є культурним феноменом¹ і виникає в силу дії природно-історичних закономірностей, живе за соціальними законами, є матеріальним відображенням рівня розвитку цивілізації й знаходить своє втілення в тому чи іншому територіальному устрої держави.

Розгляд проблем території держави охоплює питання взаємозв'язку території і держави, території і політичної свідомості, територіальних режимів і територіального розмежування. До перших відносять, зокрема, територіальний суверенітет, територіальну юрисдикцію, особливі (спеціальні) правові режими. До других – недоторканість і цілісність території держави, встановлення кордонів континентального шельфу і морської економічної зони, територіальні суперечки.

Об'єктивно являючи собою просторові межі здійснення державної влади, територія закономірно асоціюється з могутністю і величиною держави, або ж з її слабкістю чи незахищеністю. Уявлення про зв'язок між владою і територією формувалося поступово, а не з'явилося одночасно з поняттям держави². Але територія – не просто особливого роду простір, для неї характерні не лише специфічні просторові критерії, а й інші характеристики. Серед них: 1) розміри, тобто загальна площа; 2) протяжність з півночі на південь, зі сходу на захід; 3) компактність, тобто сконцентрованість у єдине ціле; 4) географічне розташування на карті світу; 5) населення (чисельність і щільність населення, його розподіл по окремих частинах території); 6) кліматичні умови; 7) особливості ландшафту (гори або низини, болота чи пустелі); 8) родючість та інші властивості ґрунту; 9) характер надр та ступінь їх розробки (наявність корисних копалин, їх доступність для розробки); 10) характер кордонів (юридично оформлені або фактично існуючі, при-

© ІЖА Микола Михайлович – кандидат економічних наук, доцент, докторант Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

родні чи довільні, надійно укріплені або беззахисні); 11) характер сусідніх територій (державні чи міжнародні, з миролюбним чи агресивним політичним режимом); 12) час існування.

Як видно, низка перелічених вище параметрів не залежать від просторових характеристик. Не випадково одним із головних показників території, який дає змогу виділити окремі її види, був і залишається існуючий на ній політико-правовий режим (або механізм здійснення державної влади). Якщо під політичним режимом розуміють сукупність прийомів і методів здійснення державної влади, то під правовим режимом державної території або її частини зазвичай мають на увазі адміністративно-правовий режим, який відображає специфіку об'єкта адміністративно-правового впливу й адміністративно-правових засобів, що використовуються для цього³. Отже, розгляд території поза аналізом її політико-правового режиму є контрпродуктивним⁴ і має сенс лише у природно-наукових дослідженнях.

Конституційне право багатьох країн світу використовує поняття “територія” щодо свого внутрішнього устрою. При цьому йдеться не про територію держави загалом, а про адміністративну територію як частину державної (про територію адміністративно-територіальної одиниці або про території місцевого самоврядування). У ст. 3 Федерального конституційного закону Австрії від 10 жовтня 1920 р. було записано, що територія цієї держави включає в себе території самостійних земель (суб'єктів федерації). Аналогічна норма закріплена конституціями багатьох інших держав.

У США територіями з самого початку називалися всі області, що не мали на відміну від штатів самостійного уряду і які управлялися безпосередньо адміністрацією США. Практика виходила з того, що всі штати, за винятком перших 13, а також Техасу, Каліфорнії та Західної Вірджинії, були спочатку територіями. Так, у 1876 р. серед окремих адміністративних територій було 8 організованих територій (Айдахо, Арізона, Вайомінг, Вашингтон, Дакота, Монтана, Нова Мексика, Юта) ади на той момент ще неорганізовані території (Аляска та Індонезійська територія).

Організована адміністративна територія управлялася на основі спеціальних законів, прийнятих федеральним конгресом. На чолі виконавчої влади стояв призначуваний президентом США губернатор, відповідальний перед федеральним урядом. Представницькі органи державної влади обиралися населенням, іноді мали право долати вето губернатора на свої рішення. Судді призначалися президентом США. У виборах президента такі території участі не брали. Зі зростанням кількості населення і формуванням соціально-економічної інфраструктури організовані території добивалися свого прийняття в штати. Іноді цей процес був досить тривалим. Так, неодноразові звернення до федерального конгресу з боку території Юта довго залишалися без відповіді, оскільки конгрес домагався попередньої відмови на цій території багатоженства. Неорганізовані адміністративні території США, які на сьогодні вже не існують, керувалися призначеною президентом США адміністрацією і не мали власних органів народного представництва (законодавчих зборів).

У французькому адміністративному праві серед юридичних осіб, підпорядкованих режиму публічного права, окрім держави і державних установ, існує поняття територіального колективу (ст. 72 Конституції Франції). Територіальні колективи у Франції – це регіони, які перебувають між національним рівнем – держа-

вою і місцевим рівнями – департаментами і комунами⁵.

Територіальний колектив як різновид адміністративної території підпорядковується загальним принципам управління. Територіальні колективи у Франції поділяються на два види: по-перше, комуни, департаменти і регіони, які підпадають під дію норм загального права, і, по-друге, колективи Паризького регіону, Корсика, заморські департаменти і території, тобто ті, що мають особливий статус. Ознаками територіального колективу (а таке його визначення стало традиційним з кінця XVIII ст.) прийнято вважати його особливий статус, територіальну підвідомчість та загальне цільове призначення⁶.

Від Франції ідею територіальних колективів успадкував Алжир, національне право якого визначило комуни як первинний територіальний, політичний, адміністративний, економічний, соціальний і культурний колектив (ст. 1 Ордонансу № 67-24 від 18 січня 1967 р., що містить Комунальний кодекс). Крім того, тут введено поняття вілайї як публічного територіального колективу, наділеного правами юридичної особи і фінансовою автономією (ст. 1 Ордонансу № 69-38 від 23 травня 1969 р., що містить Кодекс вілайї).

Держава як територіальна система передбачає єдність і взаємозв'язок окремих складових елементів території держави незалежно від їх розмірів, відмінностей у правовому статусі чи організації внутрішнього устрою. Системність у сенсі цілісної єдності елементів, які перебувають у взаємному зв'язку, включає певний порядок і закономірності їх збереження та розвитку. Намагання осмислити державу як територіальну систему не можливе без застосування методів політичної і правової схемотехніки, у тому числі при моделюванні організації території, при розгляді території як системи.

Територія в її політико-правовому значенні – це найбільш значуща іпостась держави. У ній найкраще відчувається така ознака системної організації, як цілісність. Можна погодитися з А. Чинчиковим у тому, що цілісність виступає умовою існування держави як системи, вираженням всіх її інших ознак⁷. Більше того, цілісність території як елемент цілісності держави є обов'язковою умовою стабільності, стійкості відповідного соціуму.

Як зазначалося, території, як і держави, повною мірою стосується аналіз Д. Керімова щодо цілісності правового утворення:

– зовнішня форма (вираження назовні цілісного правового утворення) – власне територія; внутрішня форма (структура, спосіб організації, певна упорядкованість частин даного цілого)⁸;

– територіальний устрій (поділ). Основною ознакою будь-якого виду територіального устрою як структури є те, що він є внутрішньою формою певного об'єкта (території), а значить «по-перше, не може самостійно існувати поза об'єктом, зміст якого ним певним чином цементується, організовується, упорядковується, і, по-друге, характер його побудови та зміни безпосередньо залежить від природи і закономірностей розвитку даного об'єкта»⁹.

Очевидним є висновок про те, що не існує суверенної держави, територія якої перебувала б у кордонах іншої суверенної держави та її території. Територіальний поділ може бути симетричним, асиметричним, але якщо всередині будь-якої частини території сформувалася нова державність, то це означає розпад старої держави, якщо новостворений об'єкт не реалізує своє право на самовизначення через сецесію.

Оскільки мета і обов'язок держави полягає в організації життя громадян, то

будь-яка структура території покликана бути основою для втілення керівного принципу національної політики – підтримання життєдіяльності нації.

Територіальний устрій держави визначається її історичною і культурною еволюцією, становленням і розвитком економічної системи, політичних і правових інститутів. Він виступає в соціально-економічному розвитку соціуму одночасно і як чинник розвитку, і як результат цього розвитку.

Територіальна система держави може розглядатися двояко. По-перше, під територіальною системою розуміється сама держава як одна із організацій суспільства, в якій зв'язок між населенням і владою здійснюється за територіальним принципом. На відміну від додержавної організації, коли населення було організоване за кривно-родинним принципом, для держави характерна наявність соціально структурованого суспільства, в якому забезпечено здійснення прав і обов'язків громадян за місцем проживання, безвідносно до його роду і племені. По-друге, під територіальною системою держави розуміють організацію її території (структуру), визначення її складових елементів та організацію взаємовідносин між ними.

Якщо взяти за основу друге розуміння, то в територіальній системі держави можна виділити два основні рівні просторової організації. Перший рівень – це система економічної організації території держави, яка склалася об'єктивно, шляхом утворення економічних районів, що забезпечують територіальне розміщення виробничих сил. Другий рівень – національна система територіальних одиниць, яка існує у вигляді адміністративної або федеративної (державно-територіальної або національно-державної) структури території. Поняття структури території є тотожним поняттю територіального поділу і виступає, відповідно, як одна з основних ознак держави¹⁰. При цьому багатоманіття різних зв'язків між державою або державною територією в цілому і окремими адміністративними територіями складається у єдину територіальну систему.

Стосовно першого рівня система економічного районування держави, як правило, визначає всі інші системи і є їх основною матеріальною базою. Однак, як свідчить досвід СРСР, економічний принцип не завжди є домінуючим у визначенні територіального поділу держави.

Адміністративна структура території передбачає, що територія держави поділена, як правило, на усереднені складові елементи, наділені адміністративною самостійністю, відповідно до яких будується система органів державної влади та місцевого самоврядування. Такий підхід історично склався в ході становлення національних держав, коли стояло завдання організувати життя етнічно, культурно і лінгвістично однорідного населення. Адміністративна структура території характерна і для держав, у яких сама єдність багатонаціонального населення виходить із цілісності території. У такій державі виникають соціально-політичні проблеми, коли “здоров'я” народу як цілого прямо пов'язане з можливостями кожного етносу реалізувати свої цілі.

Адміністративно-територіальний поділ – досить рухома частина в системі державного устрою. Так, Італійська Республіка, єдина і неподільна, визнає місцеві автономії та сприяє їх розвитку; здійснює найширшу адміністративну децентралізацію у залежних від держави службах; узгоджує принципи і методи свого законодавства з вимогами автономії і децентралізації (ст. 5 Конституції). Адміністративний устрій Італії становлять області, провінції, комуни (ст. 114). Області, створені як автономні утворення із власними правами і функціями

(ст. 115), виконують адміністративні функції в межах основних принципів, установлених законами держави, і у сферах, прямо зазначених у конституції чи конституційних законах, крім питань винятково місцевого значення, вирішення яких можуть передаватися законами республіки провінціям, комунам чи іншим місцевим установам (ст. 117, 118). Провінції і комуни в Італії є територіальними одиницями державного і обласного поділу (ст. 129). Території провінцій можуть бути поділені на округи з винятково адміністративними функціями з метою подальшої децентралізації.

Конституція Іспанії проголошує непорушну єдність іспанської нації, єдину і неподільну батьківщину всіх іспанців. Вона визнає і гарантує право на автономію для національностей і регіонів, які її складають, і солідарність між ними (ст. 2 Конституції). Підхід Іспанії до територіального устрою держави, закріплений у розділі 8 Конституції, характеризується регламентацією правового статусу автономій. Територіальний устрій країни включає муніципалітети, провінції та створені автономні спільноти. Всі ці утворення користуються автономією при веденні своїх справ (ст. 137 Конституції)¹¹. Відмінності у статутах різних автономних спільнот не надають їм ніяких економічних і соціальних переваг.

Історично територіальний поділ зароджувався як адміністративний. Так, територія Римської держави періоду давньої республіки поділялася на провінції, а періоду занепаду, після зміщення самої держави на схід (її з XIV ст. європейці почали називати Візантійською імперією), – на префектури. У IV ст. префектур було чотири – Схід, Іллірик, Італія, Галлія, кожна з яких складалася з діоцезіїв. Наприкінці VI ст. на заході імперії було створено два великих округи (екзархати), а ще через сто років префектури були замінені фемами¹².

Російська адміністративно-територіальна система напередодні 1917 р. передбачала поділ держави на губернії, повіти і волості, тобто територіальні масиви, які являли собою порівняно самостійні райони, в рамках яких виділялися існуючі поселення (села, станиці, міста тощо).

У процесі формування національних держав великі територіальні простори, а ще більшою мірою етноси, які опинилися перед лицем спільних загроз, стали основою появи держав з державно-територіальною структурою. Перш за все такими державами стали унії.

Від конфедерацій і уній, через об'єднання різних функцій держави, передусім за все промислових, торговельних і оборонних, склалися державно-правові об'єднання – прообрази майбутніх союзних держав і федерацій. Інший шлях виникнення державно-територіальних структур держав – трансформація великих держав Середньовіччя в імперії Нового часу. Особливістю нового виду держав була асиметричність їх структури, яка часто включала і території держав, і адміністративні території. Багато держав такого типу збереглися досьогодні.

Устрій Австро-Угорської імперії, з її яскраво вираженою державно-територіальною структурою, поєднував риси унітарної монархії і союзної держави, а то й союзу держав. Із союзних держав типу Австро-Угорщини виросла ідея федерації із внутрішньою національно-державною структурою, елементи якої були не просто державними утвореннями – така федерація повністю або частково будується за національним (етнічним) критерієм.

Особливе місце серед держав, структура яких привела до появи федерацій, посідає Британська імперія. У період свого розквіту, після Першої світової війни, вона займала територію близько 36 млн кв. км (у т.ч. в Індії, Азії, Австралії, Аме-

риці та Африці), на якій проживали майже 450 млн осіб. Д. Лівен вживає щодо Британії того часу поняття імперської федерації¹³. І справді, цю імперію умовно можна вважати прообразом національно-державної федерації, оскільки її складові характеризувалися різними політико-правовими режимами. Навіть у рамках колоніального статусу території державних утворень мали яскраво виражені відмінності у формах управління і статусі.

Отже, у процесі державотворення території, її організації відводиться досить важливе місце, оскільки, з одного боку вона виступає як базовий елемент держави, на відміну від додержавної організації населення за кровно-родинним принципом, а з другого – держава сама організовує свій територіальний простір з урахуванням існуючих економічних, соціальних, історичних звязків між адміністративно-територіальними одиницями.

1. *Сорокин П.* Социальная и культурная динамика: Исследования изменений в больших системах искусства, истины, этики, права и общественных отношений. – СПб., 2000. – С. 19. 2. *Вильсон В.* Государство: Прошлое и настоящее конституционных учреждений. – М., 1905. – С. 7. 3. *Рушайло В.Б.* Административно-правовые режимы. – М., 2000. – С. 15. 4. *Гумеров И.Н.* Государство и государственная власть. – М., 2002. – С. 130-144. 5. *Брэбан Г.* Французское административное право. – М.: Прогресс, 1988. – С. 89. 6. Там само. – С. 89–123. 7. *Общая теория права и государства* / Под ред. В.В.Лазарева. – М.: Юрист, 2001. – С. 352. 8. *Керимов Д.А.* Проблемы общей теории права и государства. – М.: Соврем. гуманит. ун-т, 2003. – Т. 2. – С. 119. 9. Там само. – С. 119–120. 10. *Керимов Д.А.* Проблемы общей теории права и государства. – Т. 3. – С. 37. 11. Конституции государств Европейского Союза. – М., 1997. – С. 401–409. 12. *Гийу А.* Византийская цивилизация. – Екатеринбург, 2005. – С. 31–35. 13. *Ливен Д.* Империя на периферии Европы: Сравнение России и Запада // Российская империя в сравнительной перспективе. – М., 2004. – С. 89.